

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Santiago Catalá
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La exigencia de tener hijos comunes para el cobro de la pensión de “viudedad” en el caso de las parejas de hecho.- 3. Regulación autonómica de las parejas de hecho por la Comunidad autónoma valenciana.-

1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo acontecido en otros años y –también– en contraste con las secciones dedicadas a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de nuestro Tribunal Supremo, recogidas en este volumen, la presente crónica apenas cuenta con dos reseñas destacables, ambas referidas a formas asimiladas recientemente al matrimonio tradicional. Es ésta materia estrechamente vinculada con el *agere licere* del individuo y uno de los ámbitos en los que más y mejor anidan las decisiones personales provenientes de las libertades religiosa y de conciencia. Por ello, el eclesiasticista, aunque no se invoque de forma directa la vulneración de aquéllas, debe tener presente que este es un tema, además de recurrente, estrechamente vinculado a la libertad del individuo. Todas las Confesiones proponen unos modelos concretos de matrimonio y de familia y, por lo mismo, todos los Estados optan por ofrecer sistemas específicos a los que el ciudadano, nacional o extranjero, se ve a la postre sometido. Es el matrimonio una parcela del Derecho en el que los ordenamientos confesionales han intervenido –y regulado de forma muy específica– y, por ende, en la que todos los Estados, igualmente, han proyectado su particular visión (proveniente de su propia concepción y configuración constitucional) acogiendo –o rechazando– los modelos propuestos por las creencias religiosas mayoritarias socialmente hablando (o que contaban con mayor nivel de identificación con respecto al credo estatal).

En España, país que ha querido apostar por un profundo proceso de secularización de sus instituciones, se está produciendo ese fenómeno en virtud del cual una materia, otrora casi inalterada en su regulación jurídica, lleva pocos decenios

experimentando profundísimos cambios, todos ellos, como digo, directa o indirectamente vinculados a la concepción estatal del hecho religioso.

Expuestas las coordenadas conceptuales en las que cabe incardinar los casos enjuiciados en el último año, paso a continuación a dar cumplida cuenta de las dos resoluciones que tienen que ver, siquiera sea tangencialmente, con nuestra disciplina. Se trata de dos sentencias de las doscientas veintiocho que se han dictado; hago notar que en ningún auto de los doscientos ocho pronunciados, he encontrado nada digno de mención para nosotros.

2. LA EXIGENCIA DE TENER HIJOS COMUNES PARA EL COBRO DE LA PENSIÓN “DE VIUDEDAD” EN EL CASO DE LAS PAREJAS DE HECHO

La Sentencia de 25 de abril de 2016 (81/2016)¹, dictada por la Sala Primera de nuestro TC resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional². En ella se debate un tema similar al que resolvió años antes el propio Tribunal en la Sentencia 41/2013, de 14 de febrero. Existían algunos aspectos diferenciales, pero las similitudes de los dos supuestos eran importantes. En la de hace ahora cuatro años se declaró inconstitucional la letra c) de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre; en ella se exigía como requisito para el reconocimiento del derecho a la obtención de la pensión de viudedad la tenencia de hijos comunes entre el causante y el beneficiario.

En el caso enjuiciado, las reclamaciones efectuadas por la actora y recurrente habían sido desestimadas íntegramente las tres veces que se dirigió a la Seguridad Social³. La causa de esta repetición de solicitudes se debió en primer lugar a la existencia del Registro de uniones de hecho en la Comunidad de Madrid y, posteriormente, como consecuencia de la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, ya citada (41/2013) en tanto en cuanto declaró nula la exigencia contenida en el apartado c) de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Como ha quedado apuntado más arriba, lo que ahora se juzga es la constitucionalidad de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 51/2007, letra c), que tiene su ámbito de aplicación en el régimen de las clases pasivas; para las partes que se oponían al recurso, no había coincidencia porque la nulidad anterior se refería al régimen de la Seguridad Social.

De forma a mi juicio previsible, tras una relativamente corta argumentación, el TC declara igualmente inconstitucional y, por tanto, nulo, el precepto

¹ BOE núm. 131, de 31 de mayo.

² Fue ponente don Santiago Martínez-Varas García.

³ Concretamente, sus solicitudes fueron formuladas en fecha 19.IX.2006; 14.I.2008 y 26.II.2013.

tachado de presunta ilegalidad y, en este sentido, resuelve a favor de la cuestión planteada por entender que existe básica igualdad de presupuestos fácticos. Entre las cuestiones debatidas estaba el hecho de que la exigencia legal de la tenencia de hijos comunes se justificaba por la necesidad de acreditar la convivencia y evitar, así, la picaresca y el abuso pero, por otro lado, se argumentaba con acierto que ni las parejas homosexuales pueden tener hijos (salvo adoptados a partir de determinada fecha) ni se podía castigar a quienes no hubieran podido o no hubieran querido tenerlos, no cupiendo convertir este extremo en requisito *sine qua non* del que dependiera la pensión. En el caso se acreditó, no obstante ello, la existencia de un aborto espontáneo en el quinto mes de gestación.

Así las cosas, el TC admitió la cuestión, dejando sin vigor este inciso de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 por considerarlo contrario a los artículos 14 y 9.2 de la CE.

La Sentencia comentada, al declarar la inconstitucionalidad de un precepto, declara que tiene efectos *erga omnes* –y así consta en su FJ tercero, párrafo segundo–, sin embargo y pese a ello, el Tribunal, a continuación, sienta una doctrina que a mi juicio es más que cuestionable en el sentido de que no puede acogerse a ella ninguna persona que no haya efectuado su reclamación en los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la citada Ley, como tampoco es aplicable a aquellos casos resueltos por sentencia firme. Se pretende tácitamente consolidar un conjunto de situaciones fácticas y jurídicas en beneficio del erario público –cosa que es comprensible–, pero la consecuencia no es otra, al tiempo, que realizar una invitación a la judicialización de este tipo de reclamaciones, haciéndolas llegar al más alto Tribunal.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que el resultado de la cuestión planteada tuvo como base la violación del derecho a la igualdad de trato, pero no siempre en los procesos quedan comprometidos los derechos fundamentales, es decir, es posible que en cuestiones similares les esté vedada a la ciudadanía acudir al amparo por no concurrir el requisito de accesibilidad más determinante que es, precisamente, la violación de un derecho o libertad fundamental.

Termino señalando que la sentencia cuenta con dos votos particulares, los de los Magistrados D. Francisco Pérez de los Cobos y D. Andrés Ollero, los cuales se remiten, dada la analogía del tema abordado, a los respectivos votos disidentes introducidos en la Sentencia 41/2013; en aquéllos, ambos juristas entendían que era razonable la exigencia de tenencia de hijos comunes, algo rechazado por la mayoría del entonces Pleno –ahora de la Sala–.

3. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS PAREJAS DE HECHO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

En el frenesí autonomista que España está viviendo, las Comunidades autónomas catalana y vasca suelen ser las que más conflictos generan frente a un Estado del que constantemente se quieren desmarcar. No es frecuente que este tipo de conflictos competenciales sea protagonizado por otras regiones, menos aún la valenciana. En este caso, es la levantina la que dio lugar a este recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, actor que tampoco frecuente en demasía este tipo de acciones judiciales.

La sentencia fue dictada por el Pleno el día 9 de junio de 2016⁴ y tuvo como objeto la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas, de la Comunidad Valenciana. La cuestión objeto de debate versó sobre las competencias que, en temas de Derecho civil, pueden asumir las diferentes regiones españolas y, más en concreto, aquéllas que no tienen un régimen foral propiamente dicho ni disponen históricamente de normas propias en materias relacionadas con el matrimonio y la familia.

El interés que suscita la cuestión no sólo es jurídico-práctico sino que, además, justifica la reseña en esta sección en tanto en cuanto sienta un precedente importante cara a futuras regulaciones autonómicas, ya que todo apunta a que esas fiebres autonomistas se mantendrán muy activas en los próximos decenios.

El corolario jurídico a cuya luz se debate y resuelve el litigio no es otro que el compuesto por los artículos 149.1.8 de la Constitución española y el 49.1.1 y 2 del Estatuto de Autonomía valenciano.

Frente a la competencia exclusiva del Estado español para regular el Derecho civil, la CA en litigio reivindica su derecho a “conservar, desarrollar y modificar” el Derecho civil foral valenciano.

Como es presumible, en el debate se acude a aspectos interesantes que tienen que ver con la Historia del Derecho y de sus instituciones pero es preciso acotar en sus estrictos términos los temas de discusión a fin de centrar las cuestiones que más directamente nos conciernen. No debo omitir, sin embargo, que ya fue resuelta por el TC una cuestión próxima, la que dio lugar la Ley foral navarra 6/2000, de 3 de julio, precisamente para la igualdad de las parejas estables⁵, en la que se declararon inconstitucionales diferentes preceptos. En aquel caso el recurso fue interpuesto por más de cincuenta diputados del Partido Popular.

La ley impugnada, 5/2012, regula las uniones de hecho y lo que se debate en este proceso son dos cosas: por un lado, si tiene competencia para hacerlo,

⁴ Núm. 110/2016, BOE núm. 170, de 15 de julio de 2016.

⁵ STC 93/2013, de 23 de abril.

por otro, si el contenido de la norma es contrario o no al principio de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)⁶.

Para una mejor exposición de cuanto acontece comienzo por el final, adelantando al lector el resultado de la *litis*: se declaran inconstitucionales los arts. 1.1 (en lo que se refiere al inciso “los derechos y deberes de quienes son miembros”) y los artículos 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13 y 14, desestimando el recurso en todo lo demás.

¿Está la Comunidad Autónoma legitimada para regular la materia o queda fuera, por el contrario, de lo que son sus instituciones de autogobierno y otros aspectos cuya competencia constitucional queda reservada al Estado? El TC resuelve esta cuestión en el FJ tercero deslindando con meridiana claridad el ámbito competencial de la Comunidad autónoma. “Es evidente –dice– que la regulación de las propias «instituciones de autogobierno» no guarda relación con el principal objeto de la Ley impugnada que es, según proclama su artículo 1.1., establecer los «derechos y deberes de quienes son miembros de las uniones de hecho formalizadas por dos personas que, con independencia de su sexo, convivan en una relación de afectividad análoga a la conyugal»” y, al hilo de ello –recordando su propia doctrina⁷– afirma que “la unión de hecho no es un órgano de la Administración de la Comunidad Valenciana, ni ejerce función pública alguna, ni depende de ella; al contrario, es una institución netamente privada y conformada por dos personas que voluntariamente conviven en atención al sentimiento que uno y otro se profesan”, de lo que se deriva que es materia netamente civil dado que se circunscribe a las relaciones personales y patrimoniales de las personas⁸. Apoya esta conclusión en la doctrina sentada por el propio Tribunal en sentencia de 1 marzo de 2012⁹.

Pero, el derecho a regular el régimen foral en materia matrimonial no queda definitivamente resuelto con lo anteriormente expuesto, de modo que el Tribunal sigue su argumentario apoyándose en una reciente sentencia¹⁰ en la que resuelve otro recurso de inconstitucionalidad planteado igualmente por el Presidente del Gobierno contra la Ley de régimen económico matrimonial valenciano¹¹. El TC arguye que la Disposición adicional primera de la CE se refiere a los territorios forales vasco y navarro, sin que quepa su extensión a otros y, por lo mismo, que lo dispuesto en el art. 49.1.2 del Estatuto de Auto-

⁶ FJ 1, párrafo último.

⁷ STC 204/1992, de 26 de noviembre (FJ 5).

⁸ FJ 3, párrafo segundo.

⁹ Núm. 28/2012.

¹⁰ STC 82/2016, de 28 de abril.

¹¹ No analizo esta Resolución, además de por referirse a cuestiones económicas, porque, en el fondo, el análisis de esta sentencia me exime de abordar aquella.

nomía de la Comunidad valenciana, del año 2006, aun cuando prevé la posibilidad de recuperar y actualizar los antiguos Fueros, no alcanza a legislar en materia civil.

El TC constata el hecho de que las uniones *more uxorio* no matrimoniales son realidades recientes en la historia de España y, en este sentido, no tienen ni pueden tener encaje en instituciones forales, en costumbres o en algo que justifique la actuación del legislador autonómico en cuanto que regula una materia que ya estaba siendo foral en el momento de promulgarse la Constitución¹² –situación previa que no se produce en el caso, a juicio del tribunal–.

Dicho lo anterior, sin embargo, la sentencia aborda el análisis del articulado de la norma impugnada en tanto en cuanto considera que lo dicho anteriormente no prejuzga *per se* la inconstitucionalidad de toda la Ley sino que, reconociendo el derecho que las CCAA sin competencia en materia civil tienen de regular las relaciones de hecho a los efectos relacionados con el exclusivo ejercicio de sus competencias, entra en el análisis pormenorizado de la norma¹³.

Cabe deducir, de este planteamiento, que las cuestiones relativas a registro y la defensa y promoción de los derechos sociales en estas situaciones quedan dentro del ámbito competencial del legislador autonómico y, en tal sentido, ello permite adivinar la pervivencia de los preceptos que se refieren a materias de contenido y naturaleza más formal y/o prestacional.

Partiendo de todo lo anterior, el TC considera que tienen naturaleza civil y, por tanto, procede declarar su inconstitucionalidad, los siguientes artículos:

El 1.1, sólo en el inciso que incluye las palabras “los derechos y deberes de quienes son miembros” por dar soporte civil a una norma que no puede tenerlo, dejando válido el resto en cuanto que presupuesto fáctico que ha de servir para la aplicación de la parte normativa que no se invalida.

- El 2, porque hace depender el ámbito de aplicación de la Ley de la vecindad civil de las partes.
- El 6, por establecer la revocación automática de poderes una vez se produzca la extinción de la unión de hecho previamente formalizada.
- El 7, por instaurar “la libertad de regulación” de las relaciones personales y patrimoniales derivadas de la convivencia.
- El 8, al regular los gastos comunes.
- El 9, por tratar del derecho de alimentos entre los convivientes.
- El 10, que aborda el uso de la vivienda familiar cuando se produce la ruptura de la pareja, por tener igualmente naturaleza civil.
- El 11, que desarrolla el tema de la responsabilidad patrimonial.

¹² FJ 6, párrafo primero.

¹³ Invoca a estos fines las SSTC 81/2013, de 11 de abril, y 40/2014, de 11 de marzo.

- El 12, sobre ajuar doméstico y uso de la vivienda tras el fallecimiento de uno de los “cónyuges”.
- El 13, que trata de la representación legal y, por último, del
- 14 al establecer los derechos del supérstite.

La sentencia, que fue dictada por el Pleno, contó con un solo voto particular, no suscrito por ningún otro magistrado: el de don Juan Antonio Xiol. Éste considera que debió desestimarse el recurso y, aunque la fundamentación del voto es bastante extensa, reitera otro anterior, precisamente el incorporado a la ya referida STC 82/2016.

Parte el mencionado jurista de que la reforma operada en el Estatuto de Autonomía recoge dicha competencia, invocando a estos efectos lo que dispone el art. 7.1 del mismo. De ello se derivaría que podríamos encontrarnos ante conflictos de competencia y, en este sentido, la resolución de los conflictos que se produzcan debe dilucidarse por el procedimiento adecuado; no hacerlo así supondría la “esterilización” del Estatuto de Autonomía, que es Ley Orgánica que conforma el bloque de constitucionalidad. Además, compara la respuesta dada por el TC en este caso con la ofrecida en la Sentencia 31/2010¹⁴, referida al Estatuto de Autonomía de Cataluña en donde, a juicio del magistrado disidente, el veredicto del Tribunal fue distinto. Añade algunas reflexiones interesantes de orden teórico relativas a los Derechos forales, posibles criterios de conexión entre materias, etc., que escapan de los márgenes en que se debe desarrollar esta crónica.

Quedan puestas encima de la mesa, con este interesante voto, un problema de fondo que ha amenazado al ordenamiento español desde sus mismos orígenes. Al acierto –a mi modesto entender– de la descentralización del Estado y el reconocimiento de las autonomías, se ha sumado el gravísimo error de permitir a través de los parlamentos autonómicos la capacidad legislativa de las CC.AA. Los Estatutos de Autonomía equivalen, *mutatis mutandis*, a las constituciones de los Estados y la pacífica convivencia entre los ordenamientos estatal, por un lado y autonómicos de otro, son –y serán siempre– una quimera.

Más allá de las tensiones provenientes de la política y de los intereses enfrentados, la convivencia entre ordenamientos exige de una esmeradísima técnica jurídica que, como es bien sabido, no ha existido en las cuatro décadas de experiencia regional. Nuestro modelo ha derivado de este modo en un sistema caótico, hiperjudicializado, caracterizado por la inseguridad jurídica y, sobre todo, por crear un régimen sustancialmente inconstitucional: el de la desigualdad de trato ante la Ley; basta poner como ejemplo el impuesto de sucesiones para darnos cuenta de que el resultado final a que ha dado lugar el juego de las normas cons-

¹⁴ De 28 de junio.

titucionales en materia de reparto competencial con el proceso de reformas estatutarias no resiste el más mínimo y débil juicio de constitucionalidad.

En los dos casos comentados comprobamos, una vez más, los constantes jaques al ordenamiento jurídico patrio pero, sobre todo, la difícil tarea de armonización de las normas en juego. Todo lo relativo a las nuevas realidades jurídicas relacionadas con el amor y la convivencia pseudomarital seguirá, por tanto, generando conflictos competenciales; además, aquella parcela del Derecho que era la más resistente a los vaivenes de la política, precisamente la civil, ha sucumbido también al frenesí de la legislación motorizada.