

## Resumen

*Inscripción de pactos suscritos por parejas de hecho en Registro autonómico. Competencia estatal. El TC anula dos artículos de la Ley de Uniones de Hecho de la CA Madrid al estimar que invaden las competencias del Estado. Considera que la norma regional es contraria a la Constitución cuando señala que los miembros de la pareja podrán establecer válidamente mediante escritura los pactos económicos que consideren oportunos para regir su convivencia, así como cuando se trata de inscribir ese pacto en el registro de Uniones de Hecho (FJ 4). Formula voto particular el Magistrado D. Manuel Aragón Reyes al que se adhiere el magistrado Andrés Ollero Tassara.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley Madrid 11/2001 de 19 diciembre 2001. Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
art.3 , art.4.1 , art.4.2 , art.4.3 , art.5 , art.8 , art.9  
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.149.1.8 , art.149.1.18

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	5
FALLO .....	9
VOTO PARTICULAR .....	9

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

##### IGUALDAD ANTE LA LEY

Supuestos diversos

#### MATRIMONIO

##### REGÍMENES ECONÓMICO MATRIMONIALES

Parejas de hecho

##### PAREJAS DE HECHO

Otras cuestiones

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Cuestión de inconstitucionalidad

#### Legislación

Anula art.4, art.5 de Ley Madrid 11/2001 de 19 diciembre 2001. Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
Desestima el recurso interpuesto contra art.3, art.8, art.9 de Ley Madrid 11/2001 de 19 diciembre 2001. Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
Aplica art.149.1.8, art.149.1.18 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Cita art.9 de D Madrid 134/2002 de 18 julio 2002. Rgto. del Registro de Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
Cita Ley Madrid 11/2001 de 19 diciembre 2001. Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
Cita D Madrid 36/1995 de 20 abril 1995. Creación del Registro de Uniones de Hecho de C.A. Madrid  
Cita art.174.3 de RDLeg. 1/1994 de 20 junio 1994. TR Ley General de la Seguridad Social  
Cita art.7, art.27.2, art.28.1.12, art.37.2 de LO 3/1983 de 25 febrero 1983. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid  
Cita art.90.2 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional  
Cita art.9, art.14, art.149.1.7 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Cita RD de 24 julio 1889. Código Civil

#### Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido STC Pleno de 18 abril 2012 (J2012/80396)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 1 marzo 2012 (J2012/42044)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 29 septiembre 2011 (J2011/232404)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - Funcionarios - RÉGIMEN ESTATUTARIO STC Pleno de 28 junio 2010 (J2010/121768)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 1 marzo 2007 (J2007/13256)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 16 febrero 2006 (J2006/11859)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 31 octubre 2002 (J2002/44859)  
Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - Funcionarios - RÉGIMEN ESTATUTARIO STC Pleno de 14 febrero 2002 (J2002/3379)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 3 junio 1999 (J1999/11268)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 2 julio 1998 (J1998/8781)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 28 noviembre 1996 (J1996/7981)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 13 mayo 1986 (J1986/56)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 16 julio 1985 (J1985/87)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 28 abril 1983 (J1983/32)  
Cita en el mismo sentido STC Pleno de 14 junio 1982 (J1982/35)  
Citada por STSJ Madrid Sala de lo Social de 30 septiembre 2014 (J2014/225976)  
Citada por STSJ Cataluña Sala de lo Social de 18 febrero 2015 (J2015/49420)

En la cuestión de constitucionalidad núm. 6760-2003 planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto a los arts. 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y la Letrada de la Comunidad de Madrid.

Ha sido Ponente el Magistrado D. Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de noviembre de 2003 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 7 de noviembre de 2003, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 3,4, 5, 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho, por posible vulneración de los arts. 149.1.8 y 149.1.18 CE.

SEGUNDO.- Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El partido político Familia y Vida presentó un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, normativa dictada al amparo de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho. El partido político recurrente sostiene que ciertas disposiciones reglamentarias (arts. 5, 6 y 9) recogen contenidos propios del Derecho civil, por lo que su regulación está reservada al Estado, en virtud del art. 149.1.8 CE. A juicio del recurrente se trata de una forma de constituir unidades familiares, por lo que la Comunidad de Madrid no puede regular tal fenómeno. Por tal motivo la Ley 11/2001 debería ser considerada inconstitucional, al igual que el Reglamento impugnado, por lo que se interesa del órgano judicial que acuerde el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con respecto de aquélla.

b) Concluido el procedimiento y en trámite de dictar sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó, por providencia de 3 de julio de 2003, someter a la consideración de las partes y del Ministerio Fiscal la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, por contener la regulación de una institución, el registro de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, para la que el Estado tiene competencias exclusivas (art. 149.1. 8 CE), con efectos en ámbitos en los que el Estado ostenta también competencia exclusiva (art. 149.1.18 CE). El Letrado de la Comunidad de Madrid se opuso al planteamiento de la cuestión por entender que la normativa cuestionada ni desconoce el art. 149.1.8 CE (ya que tiene una naturaleza administrativa y anuda consecuencias jurídicas en el ámbito del personal al servicio de la Comunidad de Madrid y en la normativa autonómica de Derecho Público) ni el art. 149.1. 18 CE. De un lado, porque lo básico no puede impedir que "cada Comunidad Autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes" (STC 37/2002, de 14 de febrero). De otro, porque el art. 8 de la Ley no reconoce beneficios o derechos de la función pública, sino que se limita a extender a los convivientes en unión de hecho los beneficios legalmente previstos para el supuesto de matrimonio. El partido político Familia y Vida comienza sus alegaciones haciendo notar que la providencia judicial no aclara si la cuestión de inconstitucionalidad se dirige contra algunos preceptos de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 o, como tal partido estima más adecuado, contra el conjunto de la Ley, reiterando sus argumentos sobre la naturaleza civil del registro regulado y sobre la falta de cobertura competencial para aprobar una Ley como la cuestionada. En otro escrito posterior hace valer que el Presidente del Gobierno habría interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho, por regular la adopción en tales supuestos. El Fiscal no se opone al planteamiento de la

cuestión de inconstitucionalidad, entendiéndose que resulta razonable la duda sobre el respeto de la citada Ley con el art. 149.1.8 CE, que se refuerza con la lectura de su preámbulo, que alude a la unidad familiar.

TERCERO.- El Auto de 7 de noviembre de 2003 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid presenta la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

a) El órgano judicial entiende que, en la medida en que el Reglamento impugnado-prescindiendo de las normas relativas a la organización y funcionamiento del Registro- regula el procedimiento que posibilita la inscripción de las uniones de hecho y de los pactos que regulan sus relaciones económicas (arts. 1 y 6 Decreto 34/2002), los efectos que a dichas uniones otorga la Ley 11 /2001 se anudan a su inscripción en el Registro (art. 3.1.3. de la Ley). Tales efectos tienen, por lo que aquí interesa, trascendencia tanto en la esfera económica de la pareja como en el ámbito de su estatuto funcional con la Comunidad de Madrid, y su validez viene condicionada por la constitucionalidad de la Ley 11/2001, reguladora de un modelo de convivencia familiar jurídicamente nuevo, no contemplado por la legislación estatal, y ello porque el Decreto recurrido es mero desarrollo de la tan citada Ley y que el motivo de su impugnación no es otro que la falta de competencias de la Comunidad de Madrid para legislar en materia de derecho civil y de bases del estatuto de la función pública.

b) El Decreto de la Comunidad de Madrid 36/1995, de 20 de abril, derogado por el impugnado, creó el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Madrid, pero no tenía otra finalidad ni otros efectos que publicitar un hecho: la convivencia entre dos personas. El reglamento ahora cuestionado regula un Registro que, con independencia de la dicción literal empleada en el art. 9, tiene carácter constitutivo, en la medida en que la Ley supedita a dicha inscripción los efectos que reconoce a las parejas de hecho (art. 3.3) y donde la acreditación de la unión de hecho solo puede realizarse a través de la certificación del encargado del registro, y genera determinados efectos (que ni la Administración discute). La Ley contiene -con requisitos personales (art. 2)- la regulación económica de la convivencia mediante pactos sometidos a requisitos de validez para su acceso al Registro (arts. 4-5), causas de extinción (art. 6) y efectos en el estatuto funcional de la relación de servicios con la Comunidad Autónoma de Madrid (la plena equiparación con las parejas que hayan contraído matrimonio, ex art. 8) e idéntica equiparación en la aplicación de la normativa autonómica de Derecho público en materia presupuestaria, subvenciones y tributos cedidos (art. 9). Se consagra así una forma de convivencia familiar con unos efectos generales que, aunque limitados, inciden en el ámbito patrimonial de los convivientes, en su esfera funcional autonómica y en tres parcelas del derecho público autonómico. El Preámbulo da cuenta de estas intenciones, propiciando la emisión de la Ley mientras se produzca "la referida extensión de la legislación civil" y opta por cierta flexibilidad, "de modo que los preceptos de esta Ley puedan encajar en las diversas configuraciones legislativas que alternativamente adopte la ley civil estatal, ya sea en su configuración como unión personal civil, ya sea en su concepción afectiva o cuasiconyugal".

Se trata de reconocer esta forma de convivencia en el marco del Derecho común que evite cualquier tipo de discriminación para la persona. Por otra parte, la Ley se apoya en unos preceptos manifiestamente insuficientes (como son los arts. 7 del Estatuto de Autonomía, 14 y 9 CE y en la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de febrero de 1994). Hasta el momento actual, las parejas de hecho son un hecho jurídico carente de regulación jurídica (aunque diversas normas les reconozca determinados efectos jurídicos: Disposición Adicional 3ª de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, sobre adopción; arts. 101, 320 del Código Civil; Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; arts. 23, 153, 424, 617.2 del Código Penal de 1995; Disposición Adicional 10ª de la Ley 30/1981 y arts. 219 y 391.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Pero estamos igualmente en presencia, como reconoce el propio Preámbulo de la Ley cuestionada, de una forma de convivencia que "genera relaciones diversas de carácter intersubjetivo, muchas de las cuales se ajustan a las esferas personal y patrimonial. Su regulación supondría una extensión del Código Civil a uniones de hecho no formalizadas en sede matrimonial, especialmente en lo tocante a los convivientes....". Por tal motivo, parece que solo las Comunidades que tengan atribuidas competencias en materia civil podrían afrontar tal tipo de regulación, ya que la Comunidad de Madrid ni posee competencia en tal ámbito ni Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8 CE). El Auto recuerda que el Letrado de la Comunidad de Madrid ha negado la vulneración competencial, apoyándose en el Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2002, emitido en relación con el Proyecto del Decreto impugnado. Sin embargo, señala también que en el mismo hay una constante referencia comparativa al Código Civil, llegándose a afirmar que las uniones de hecho se equiparan a los matrimonios en los arts. 8 y 9 de la Ley.

La Sala entiende, por otra parte, que el Registro no tiene carácter administrativo (como expresamente se declaraba en el art. 1 del anterior Decreto), sino que genera efectos civiles, puesto que en el mismo son inscribibles los pactos reguladores del régimen económico de las parejas de hecho a los que se refiere el apartado tercero del art. 4 con un contenido muy similar al art. 1430 del Código Civil (lo mismo ocurre respecto a los arts. 4.4 de la Ley y 1328 del Código Civil y el apartado segundo del precepto regional retoma la doctrina jurisprudencial vertida sobre el matrimonio). Además, la inscripción tiene efectos constitutivos, ya que se configura la certificación de la inscripción como forma de acreditación de la existencia de la pareja de hecho (art. 3.3 de la Ley 11/2001). Aunque los beneficios que la Ley reconoce a las parejas de hecho quedan limitados al ámbito funcional autonómico y a tres parcelas del derecho público autonómico (arts. 8 y 9 de la Ley), desde el momento en que se sustentan sobre la regulación de un modelo de convivencia familiar para el que carece de competencias, el órgano judicial considera que los arts. 3,4, 5, 8 y 9 de la Ley podrían contrariar los arts. 149.1.8 CE y 149.1.18 CE, que otorgan competencia exclusiva al Estado tanto en materia de legislación civil como para la ordenación de los registros e instrumentos públicos y competencia en materia de legislación básica del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

CUARTO.- Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal de 10 de febrero de 2004 se acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad así como dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Consejo de Gobierno y a la Asamblea de Madrid, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse

en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó publicar la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTO.- Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 20 de febrero de 2004 el Vicepresidente Primero del Senado, actuando en calidad de Presidente en funciones, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

SEXTO.- El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal, mediante escrito registrado con fecha 23 de febrero de 2004, el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

SÉPTIMO.- El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 5 de marzo de 2004 en el que interesa la estimación de la cuestión por las razones que, resumidamente, se exponen. Alude en primer lugar al planteamiento del Auto promoviendo la cuestión, que, a su entender, descansa en que el registro de las uniones de hecho de la Comunidad de Madrid no tiene un carácter meramente administrativo, sino que produce efectos civiles. Tales efectos serían el denominador común de la invasión competencial que se denuncia respecto de los dos enunciados del art. 149.1.8 CE. Señala seguidamente que de la propia exposición de motivos de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 se desprende que el reconocimiento de cualquier efecto jurídico en el orden personal y patrimonial de los integrantes de una unión de hecho queda fuera de las competencias autonómicas. Reconoce el Abogado del Estado que el núcleo de la regulación está constituido por un registro de uniones de hecho que no penetra en los efectos civiles de tales uniones, sirviendo más bien como medio de prueba de la relación. No obstante, pese a las afirmaciones de la Ley de no entrar en la regulación de efectos civiles, no deja de hacerlo, como ocurre en el establecimiento de un régimen presunto de contribución a las cargas del art. 4.3 o la definición de determinados pactos como nulos del art. 4.4. Para el Abogado del Estado la cuestión se mueve en un difícil campo entre la diferenciación e identificación de las uniones estables y el matrimonio, lo que debería haber llevado a la norma autonómica a excluir su competencia para llevar a cabo asimilación alguna entre ambas figuras. Al no hacerlo así entiende el Abogado del Estado que se están vulnerando las competencias estatales, tanto en relación con el derecho civil como en materia de ordenación de los registros. Finalmente considera que los arts. 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 no pueden ser reconducidos a un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, por lo que también estarían afectando a competencias estatales.

OCTAVO.- El Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones el 11 de abril de 2004, en el que solicitó la estimación parcial de la cuestión de constitucionalidad por los motivos siguientes. Tras aludir a los hechos de los que trae causa el planteamiento de la presente cuestión, reproduce el tenor literal de los preceptos cuestionados así como los argumentos del órgano judicial contenidos en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, entendiendo que el cuestionamiento de algunos de los preceptos de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 ha de extenderse también a la disposición final primera que es la que habilita su desarrollo reglamentario por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, indica el Fiscal General del Estado que en realidad son tres las dudas de constitucionalidad que se plantean, las dos primeras relativas a una posible invasión de competencias exclusivas del Estado en el ámbito del derecho civil que aludirían al establecimiento de una regulación jurídica con eficacia personal y patrimonial de una relación de convivencia de hecho que se equipara, a efectos limitados, a la del matrimonio, así como a la creación de un registro público al que se le dota de efectos constitutivos para generar consecuencias personales y patrimoniales a todas las uniones de hecho inscritas. El tercer problema de constitucionalidad planteado consiste en la contradicción de los arts. 8 y 9 con la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las bases del estatuto de los funcionarios públicos. Analizando ya la primera de las dudas de constitucionalidad mencionadas, que afecta a los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 11/2001, sostiene el Ministerio Público que han de ponerse en relación con el resto de preceptos de la Ley, sobre todo los arts. 1 y 2, que regulan el ámbito de aplicación y los requisitos personales exigidos para erigirse, conforme a la norma, en pareja de hecho.

Destaca el Fiscal General del Estado que la norma no contiene una regulación del marco de convivencia de las uniones de hecho, ya que no tiene vocación de generalidad en tanto que no alude a todas las situaciones de hecho que pueden producirse sino, solamente, a aquellas que cumplan determinados requisitos y se inscriban voluntariamente. Tampoco su pretensión es regular completa y exhaustivamente el contenido de las relaciones de la pareja y la de ésta con terceros, sino que parece limitar sus efectos a los puramente administrativos previstos en los arts. 8 y 9 de la Ley 11/2001. En segundo lugar, sostiene que su finalidad es acreditar la existencia de una previa situación de hecho que, de otro modo, sería difícilmente demostrable. Por ello entiende el Fiscal General del Estado que la Ley ni conceptúa con vocación de generalidad lo que haya de entenderse como una unión de hecho ni establece marco normativo destinado a regular en su totalidad las relaciones entre los integrantes de la pareja y la de éstos con terceros. Indica que, no obstante lo anterior, ha de darse la razón a la Sala cuestionante en lo que respecta al art. 4, pues se describen determinadas prescripciones que han de observar los pactos suscritos por los integrantes de la pareja de hecho así como de las consecuencias negativas que se derivarían de su incumplimiento, recordando en su semejanza a previsiones similares incluidas en el Código Civil. Estima el Fiscal General del Estado que, aparte de la semejanza anterior, es cierto que este art. 4 establece una completa regulación del régimen económico de las parejas de hecho inscritas e incluso determina las mismas consecuencias jurídicas que establece la norma civil para los supuestos de inobservancia de las citadas reglas.

De ello concluye el Ministerio Público que la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 contempla un régimen normativo generador de obligaciones económicas que se apartan de su propia finalidad, pues si lo que se pretende es establecer un marco de seguridad jurídica para dichas situaciones de hecho con el único fin de generar efectos en el ámbito administrativo y de derecho público de la Comunidad de Madrid, este precepto rebasa dichos límites y extiende su eficacia a cuestiones propias del derecho privado, concretamente las relacionadas con los derechos personales y patrimoniales que, en territorio de derecho común, ha de tutelar el Código Civil. Por dichas razones entiende el Fiscal General del Estado que el art. 4 de la Ley 11/2001 debe reputarse en su integridad contrario al art. 149.1.8 CE. Esta misma suerte debe correr el art. 5, que se halla íntimamente conectado al anterior, toda vez que faculta el acceso al

registro de los anteriores pactos suscritos al amparo de dicha norma, de manera que se trata de una norma meramente procedimental de otra sustantiva reguladora de unos pactos que han de ser expulsados del ordenamiento jurídico. Se plantea ahora el Fiscal General del Estado la cuestión de la posible invasión de las competencias estatales relacionadas con la ordenación de los registros e instrumentos públicos, competencias referidas a los registros de derecho privado y no a aquellos que puedan ser establecidos por la Administración para el efectivo desenvolvimiento de las propias competencias. A juicio del Ministerio Público esto último es lo que ocurriría en este caso, en el que, con fundamento en el principio de seguridad jurídica, se ha establecido un registro de índole administrativa destinado a constatar la existencia de relaciones convivenciales para atribuirles determinada eficacia en el ámbito propio de las competencias de la Comunidad de Madrid.

Así, la eventual declaración de inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 salvaría la de los restantes preceptos cuestionados, pues el Registro contemplado en el art. 3 tendría como única finalidad la acreditación de los presupuestos necesarios para alcanzar los derechos o beneficios que la Ley prevé para estas situaciones que, en ningún caso, deberían afectar a facetas propias de las relaciones personales y patrimoniales de los integrantes de la pareja por tratarse de aspectos jurídico-privados sobre los que la Comunidad de Madrid carece de competencias legislativas. Por el contrario, los arts. 4 y 5, en la medida en que aportan un plus de regulación jurídico-privada, se hallarán también viciados de inconstitucionalidad en el aspecto formal y registral, pues en tal caso la posibilidad de tener acceso al registro permitiría la generación de una serie de derechos de distinta naturaleza a los puramente administrativos y que incidirían en la esfera privada de los particulares. En último lugar analiza el Fiscal General del Estado la tercera de las dudas que se predica de los arts. 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, relacionada con la vulneración de las competencias estatales respecto a la regulación de las bases del estatuto funcionarial. Opina el Ministerio Fiscal que los términos tan genéricos en los que aparece redactado el art. 8 permiten salvar su constitucionalidad, en la medida en que la referencia a “los mismos beneficios” que figura en la norma no deban ser entendidos en su significado más absoluto y radical, sino solamente por relación a aquellos ámbitos en los que, por ostentar la correspondiente competencia, dispone la Comunidad Autónoma de potestad normativa suficiente, sin colisionar con el estatuto básico funcionarial, algo que también sucedería con el art. 9. Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado concluye solicitando de este Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley 11/2001 por ser contrarios al art. 149.1.8 CE.

NOVENO.- La Letrada de la Comunidad de Madrid presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 11 de marzo de 2004.

En ellas indica que el objeto del procedimiento se centra en la competencia de la Asamblea de Madrid para aprobar una norma como la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, fruto de la iniciativa de los grupos parlamentarios. En ese sentido señala que la tramitación parlamentaria permite deducir que el legislador ha sido consciente del alcance de las competencias autonómicas en la materia, sin que haya pretendido en ningún momento ni abarcar aspectos pertenecientes al derecho civil ni propiciar el reconocimiento de una nueva realidad familiar. Alude la Letrada de la Comunidad de Madrid a que las uniones de hecho no pueden equipararse al matrimonio ni a ninguna otra institución de derecho civil. Por ello el examen de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 no puede hacerse desde la perspectiva de que el legislador autonómico ha pretendido regular una institución del derecho civil, pues, por el contrario, solo regula determinados efectos que atribuye a una situación de hecho en determinados ámbitos sectoriales, básicamente de función pública y de normativa de derecho público. De ello concluye que la Comunidad de Madrid se ha limitado a desplegar en el marco de sus competencias un régimen de garantías, con el fin de que ninguna persona pueda verse perjudicada por la situación fáctica que suponen las uniones de hecho. Menciona a continuación las competencias de la Comunidad de Madrid en relación con los ámbitos sectoriales que se contemplan en la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, como son los relativos a la función pública autonómica del art. 8 y de normativa de derecho público del art. 9, teniendo en cuenta que, para poder acreditar la circunstancia de hecho que da lugar a tales beneficios, es necesaria la previa inscripción. En ese sentido señala, en relación con el art. 8, que la Comunidad de Madrid ostenta competencias en materia de ordenación de su propio personal, sin perjuicio de la legislación básica en materia de función pública, legislación que no se ve afectada por la regulación de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, en cuanto que se refiere a aspectos no contemplados en dicha normativa básica, bien establecidos en normas autonómicas o derivados de la negociación sectorial.

Por otra parte, entiende que la referencia del art. 9 a la “normativa madrileña de derecho público” se refiere al derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las normas reguladoras de las materias de competencia plena de la misma, como serían las materias presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios. Finalmente, por lo que hace a la competencia plena en materia de ordenación de registros propios, alude al carácter declarativo y no constitutivo de la inscripción en el registro, argumentando que no es posible interpretar el art. 149.1.8 CE en forma tal que se refiere a cualquier registro, sino solamente en cuanto a aquellos que se relacionan con el derecho privado, lo que no sería el caso del registro regulado en la Ley 11/2001, al tratarse de un registro administrativo.

DÉCIMO.- Por escrito registrado el día 5 de marzo de 2004 la Presidenta de la Asamblea de Madrid comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

UNDÉCIMO.- Mediante providencia de 9 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 3 EDL 2001/56663, 4, 5 EDL 2001/56663, 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663, por posible vulneración de los arts. 149.1.8 y 149.1.18 CE

EDL 1978/3879 . Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el órgano judicial considera que la Comunidad Autónoma no estaría competencialmente habilitada para aprobar una regulación como la que contienen los preceptos cuestionados de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663 . Así, ha señalado, en primer lugar, que los arts. 3 EDL 2001/56663 , 4 y 5 EDL 2001/56663 producen efectos jurídicos generales en la esfera patrimonial de los convivientes que los equiparan a las personas unidas por vínculo matrimonial y son los propios del derecho civil, de lo que resulta que entienda vulnerado el primer inciso del art. 149.1.8 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de derecho civil “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”.

En segundo lugar y relacionado con lo anterior, el carácter constitutivo que atribuye a la inscripción de las uniones de hecho en el registro autonómico hace que considere vulnerada la competencia exclusiva del Estado en relación con la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” del ya citado art. 149.1.8 CE. Finalmente, en tercer lugar, el órgano judicial argumenta que en la medida en que los arts. 8 y 9 EDL 2001/56663 equiparan la unión de hecho al matrimonio en relación a sus efectos en la función pública y en la normativa de derecho público de la Comunidad de Madrid, vulneran el art. 149.1.18 CE EDL 1978/3879 . El Abogado del Estado interesa la estimación de la cuestión por entender que los preceptos cuestionados incurren en las vulneraciones competenciales apreciadas por el órgano judicial. Por su parte, el Fiscal General del Estado postula la estimación parcial de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto entiende que los art. 4 y 5 EDL 2001/56663 introducen una regulación propia del derecho privado para lo que la Comunidad Autónoma carece de competencias, estimando, por el contrario, que los arts. 3, 8 y 9 EDL 2001/56663 pueden entenderse dictados al amparo de las competencias autonómicas. Por último, la Letrada de la Comunidad de Madrid ha defendido la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados, afirmando, sin hacer mención a los arts. 4 y 5, que persiguen establecer garantías para las uniones de hecho en el marco de las competencias autonómicas.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de fondo debemos hacer algunas puntualizaciones en aras a la delimitación del objeto de nuestro enjuiciamiento, pues el Fiscal General del Estado ha considerado que, entre las normas cuestionadas ha de incluirse la disposición final primera, que habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663 , aprobar los reglamentos de desarrollo de la misma. La propuesta de extensión del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad no puede ser acogida. En este caso no es posible revisar el juicio de aplicabilidad que ha formulado el órgano judicial, dado que no puede considerarse notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de las normas cuestionadas, en cuanto que dicha habilitación en nada menoscaba o violenta las competencias estatales, vulneración que el órgano judicial residencia en los preceptos que regulan los posibles contenidos de la inscripción de la unión de hecho y sus efectos.

No concurre entonces el supuesto en el que, conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 151/2011, de 29 de septiembre, FJ 2 EDJ 2011/232404 ), pueda este Tribunal corregir el juicio de aplicabilidad formulado por el órgano judicial.

TERCERO.- Para encuadrar adecuadamente la duda de constitucionalidad planteada resulta conveniente examinar, siquiera brevemente, la norma autonómica que ha sido parcialmente cuestionada. La exposición de motivos de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663 afirma que “trata de dar una adecuada solución a la realidad sociológica del incremento en el número de uniones entre personas, difícilmente encuadrables en las categorías jurídicas existentes” encontrando “su justificación, además, en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid EDL 1983/7458 , en el artículo 14 de la Constitución Española EDL 1978/3879 que garantiza la igualdad de los españoles ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones, entre otras, de sexo, opinión o cualquier condición o circunstancia personal o social, el artículo 9 de la Constitución Española EDL 1978/3879 relativo a la obligación de los poderes públicos de promover la igualdad evitando situaciones en que pueda producirse discriminación, así como en la Resolución de 8 de febrero de 1994 del Parlamento Europeo, sobre la igualdad de los derechos de los homosexuales y lesbianas en la Comunidad Europea, que reitera la convicción de que todos los ciudadanos tienen derecho a un trato idéntico con independencia de su orientación sexual”. Con la citada finalidad la norma regula los requisitos de la inscripción de las uniones de hecho en el Registro constituido al efecto por la Comunidad de Madrid, así como los beneficios que esta inscripción puede llevar aparejada. Las uniones inscribibles son las de carácter afectivo entre dos personas (“parejas”), una de ellas al menos empadronada en la Comunidad, que conviven por decisión libre, de forma pública y notoria, con una antigüedad mínima del vínculo de doce meses y no incurran en algunas de las excepciones del artículo 2 EDL 2001/56663 .

Se permite también, conforme al art. 5 EDL 2001/56663 , la inscripción de pactos sobre relaciones económicas entre los miembros de la pareja previstos en el art. 4 EDL 2001/56663 , pactos formalizados en escritura pública, que sólo tienen efectos entre ellos y con independencia de la inscripción. Los artículos 6 y 7 EDL 2001/56663 regulan las causas de extinción de la unión de hecho. Los artículos 8 y 9 EDL 2001/56663 equiparan tales uniones a los matrimonios en cuanto a los beneficios concedidos al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid y a los derechos y obligaciones establecidos en la normativa madrileña de Derecho público, “en especial en materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios”. De la regulación que someramente se ha expuesto el órgano judicial cuestiona los efectos que la norma anuda a la formalización de la denominada unión de hecho, pues entiende que tales efectos se producen vulnerando competencias estatales. De hecho, como acertadamente apunta el Fiscal General del Estado, tres son las concretas dudas de constitucionalidad que plantea el órgano judicial en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663 . Las dos primeras se refieren a la posible invasión de las competencias estatales ex art. 149.1.8 CE EDL 1978/3879 . En concreto, se entiende vulnerada la competencia estatal en materia de legislación civil, vulneración que se residencia en los arts. 4 y 5 de la Ley 11/2001 relativos a los contenidos de los posibles pactos reguladores de la convivencia y su inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid. Igualmente se considera infringida la competencia exclusiva estatal sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos, lo que se reprocha al art. 3 EDL 2001/56663 , relativo a la inscripción de la propia unión de

hecho en el mencionado registro, inscripción que, según ha argumentado el órgano judicial, tiene carácter constitutivo. Por último, el tercer problema de constitucionalidad planteado alude a la contravención de los arts. 8 y 9 con el art. 149.1.18 CE EDL 1978/3879 que habilita al Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

CUARTO.- Centrado en tales términos el objeto del proceso, analizaremos ahora los preceptos legales cuestionados en función de las tres dudas de constitucionalidad que plantea el órgano judicial. Para ello comenzaremos por los arts. 4 y 5 EDL 2001/56663, los cuales disponen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 4 EDL 2001/56663 . Regulación de la convivencia.

1. Los miembros de la unión de hecho podrán establecer válidamente en escritura pública los pactos que consideren convenientes para regir sus relaciones económicas durante la convivencia y para liquidarlas tras su cese.

2. Los pactos a que se refiere el número anterior podrán establecer compensaciones económicas cuando, tras el cese de la convivencia se produzca un desequilibrio económico en uno de los convivientes con relación a la posición del otro que implique un empeoramiento respecto a la situación anterior. Tales compensaciones habrán de tomar en consideración las mismas circunstancias a que se refiere el artículo 97 del Código Civil EDL 1889/1 .

3. A falta de pacto se presumirá, salvo prueba en contrario, que los miembros de la unión contribuyen equitativamente al sostenimiento de las cargas de ésta en proporción a sus recursos.

4. Serán nulos y carecerán de validez los pactos contrarios a las leyes, limitativos de la igualdad de derechos que corresponde a cada conviviente o gravemente perjudiciales para uno de ellos. Asimismo serán nulos los pactos cuyo objeto sea exclusivamente personal o que afecten a la intimidad de los convivientes.

5. En todo caso los pactos a que se refiere este artículo, estén o no inscritos en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, sólo surtirán efectos entre las partes firmantes y nunca podrán perjudicar a terceros.

Artículo 5 EDL 2001/56663 . Inscripción.

1. Los pactos a que se refiere el artículo 4 EDL 2001/56663 podrán inscribirse en el Registro, siempre que en ellos concurren los requisitos de validez expresados en el mismo artículo.

2. La inscripción podrá efectuarse a petición de ambos miembros de la unión conjuntamente.

3. Contra la denegación de la inscripción, que se hará por resolución motivada, podrá interponerse el recurso administrativo que proceda. Examinando ya lo dispuesto en el art. 4 EDL 2001/56663 es evidente que describe determinadas prescripciones que han de observar los pactos suscritos por los integrantes de la unión de hecho dirigidos a regir sus relaciones económicas y patrimoniales, tanto constante la convivencia como con ocasión de su cese. Alude así al posible contenido de los pactos, sus límites y efectos, la eventual fijación de una compensación económica y su necesaria sujeción a las circunstancias previstas en el art. 97 del Código Civil EDL 1889/1 , así como al sostenimiento de las cargas de la unión de hecho y las consecuencias negativas que, en su caso, pudieran derivarse de sus eventuales contenidos. Es claro, entonces que el precepto, aun cuando solamente sea para las parejas que se hayan inscrito voluntariamente en el registro (art. 1.1 EDL 2001/56663 ), contempla un régimen normativo generador de obligaciones económicas derivadas de dicha situación de hecho que pertenece al ámbito de las relaciones jurídico-privadas de los miembros de la unión de hecho. Así, la ley autonómica regula determinados efectos que atribuye a una situación de hecho, la convivencia en pareja entre dos personas unidas por vínculos de afectividad en los términos de los arts. 1 y 2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663, efectos entre los que se encuentra la posibilidad de regular la convivencia mediante pacto expreso con las condiciones y contenidos previstos en la norma. El problema constitucional que la regulación descrita plantea es que -como no podía ser de otro modo, atendiendo a la finalidad que persigue- dicho efecto se inserta de lleno en el ámbito de las relaciones personales y patrimoniales de los integrantes de la unión de hecho, teniendo, por tanto, una naturaleza propia de la materia regulada por el derecho civil. El aludido carácter civil de la regulación que examinamos se ratifica si se tienen en cuenta que determinadas previsiones de este precepto no son sino trasunto de reglas equivalentes contenidas en el Código Civil EDL 1889/1 .

Así, el art. 4.2 EDL 2001/56663 remite expresamente a la regulación de la pensión compensatoria en casos de separación o divorcio establecida en el art. 97 del Código Civil EDL 1889/1 , mientras que la presunción del art. 4.3 EDL 2001/56663 recuerda en su semejanza al art. 1438 del Código Civil EDL 1889/1 , relativo al régimen económico matrimonial de separación de bienes. Por su parte, la necesidad de que los pactos consten en escritura pública del art. 4.1 EDL 2001/56663 o las limitaciones a los pactos del art. 4 no son sino traslación de lo dispuesto en los arts. 1327 y 1328 del Código Civil EDL 1889/1. Las consecuencias del examen de esta regulación desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias son claras, pues ya tenemos declarado que las regulaciones relativas a las relaciones interprivatos constituyen reglas de derecho privado encuadrables en la materia de legislación civil (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5 EDJ 2012/42044 ), relaciones interprivatos en las que, indudablemente se integran los pactos de contenido económico y patrimonial a los que se refieren estos preceptos. En dicha materia el Estado ostenta, conforme al primer inciso del art. 149.1.8 CE EDL 1978/3879 , la competencia exclusiva sobre "legislación civil; sin perjuicio de la conservación, modificación o desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". Esta última circunstancia, la previa existencia de un Derecho civil foral o especial, no concurre en el caso de la Comunidad de Madrid, cuyo Estatuto de Autonomía no recoge mención alguna a competencias autonómicas en este ámbito. Por tanto, como quiera que la Comunidad de Madrid no ostenta competencias sobre Derecho civil foral o especial, la regulación del art. 4 de la Ley 11/2001 EDL 2001/56663 se sitúa extramuros de sus facultades legislativas y vulnera las competencias del Estado, tal como las mismas se establecen en el art. 149.1.8 CE, debiendo ser declarado, por

ello, inconstitucional y nulo. Lo mismo sucede con el art. 5, que se halla íntimamente conectado con aquél, hasta el punto de que tiene su razón de ser en lo que dispone el precepto anterior, pues se trata de una norma meramente procedimental relativa a la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los pactos previstos en el art. 4. Razón por la cual el art. 5 EDL 2001/56663 ha de correr la misma suerte y procedente resulta declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

QUINTO.- Enjuiciaremos ahora el art. 3 EDL 2001/56663 , que dispone lo siguiente:

Artículo 3 EDL 2001/56663 . Acreditación.

1. Las uniones a que se refiere la presente Ley producirán sus efectos desde la fecha de la inscripción en el Registro de las Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, previa acreditación de los requisitos a que se refiere el artículo 1 en expediente contradictorio ante el encargado del Registro.

2. Reglamentariamente se regulará tal expediente contradictorio. En todo caso, la previa convivencia libre, pública, notoria e ininterrumpida en relación de afectividad, habrá de acreditarse mediante dos testigos mayores de edad en pleno ejercicio de sus derechos civiles.

3. La existencia de la unión de hecho se acreditará mediante certificación del encargado del Registro. A este precepto reprocha el órgano judicial que vulnera las competencias estatales relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, por lo que deberemos partir de lo afirmado por este Tribunal en torno a la delimitación de dicho título competencial estatal. Los criterios de nuestra doctrina (por todas STC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3 EDJ 1999/11268 ) respecto a la delimitación del título competencial estatal relativo a la "ordenación de los Registros públicos" lo circunscriben a los relativos a materias de derecho privado, concluyendo que los Registros a que dicha ordenación se refiere son, exclusivamente, los de carácter civil. Asimismo, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, creen Registros administrativos y, por tanto, distintos de los anteriores, ha sido admitida con naturalidad por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983 EDJ 1983/32 y 87/1985 EDJ 1985/87 . Descartado ya, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico precedente, que el registro despliegue su eficacia en el ámbito de las relaciones personales y patrimoniales de los integrantes de la unión de hecho, pues hemos dejado sentado que la Comunidad Autónoma carece de competencias para establecerlo así, resulta que el mismo se limita a publicitar un hecho, la existencia de la previa unión de hecho a fin de atribuirles determinada eficacia en ámbitos de competencia propia de la Comunidad de Madrid y, por tanto, sin incidir en la legislación civil ni, por lo mismo, en la competencia estatal relativa a la ordenación de los registros del art. 149.1.8 CE EDL 1978/3879 . A tal fin la inscripción en el Registro que se contempla en el art. 3 EDL 2001/56663 tiene por única finalidad, al igual que su antecedente regulado por el Decreto 36/1995, de 20 de abril EDL 1995/17340 , la acreditación de una situación de hecho, de modo que resulte posible aplicar el régimen jurídico que, en el ámbito de competencias autonómico, el legislador territorial haya considerado oportuno establecer, sin afectar a facetas propias de las relaciones personales o patrimoniales de los integrantes de la unión de hecho. Por ello, delimitados en tales términos los efectos de la inscripción en el registro de uniones de hecho, no es posible apreciar la vulneración competencial que se denuncia, sin que tampoco, a estos efectos, resulte necesario pronunciarse acerca del carácter constitutivo, que sostiene el órgano judicial, o declarativo, como afirma el art. 9 del Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid EDL 2002/28219 . 6. Restan por examinar los arts. 8 y 9 de la Ley 11/2001 EDL 2001/56663, que integrantes del Capítulo V, intitulado "Normas administrativas", disponen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 8 EDL 2001/56663 . Beneficios respecto de la Función Pública. En relación con el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, los convivientes mantendrán los mismos beneficios reconocidos a las parejas que hayan contraído matrimonio.

Artículo 9 EDL 2001/56663 . Normativa de Derecho Público. Los derechos y obligaciones establecidos en la normativa madrileña de Derecho Público para los miembros de parejas que hayan contraído matrimonio, serán de aplicación a los miembros de la unión de hecho, en especial en materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios. Los artículos 8 y 9 EDL 2001/56663, en cuanto que normas administrativas y no reguladoras de relación laboral alguna, resultan ser así los únicos que contemplan consecuencias jurídicas para las uniones inscritas, que consisten básicamente en la equiparación de tales uniones a los matrimonios en cuanto a los beneficios concedidos al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid y a los derechos y obligaciones establecidos en la normativa madrileña de Derecho público, "en especial en materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios". En cuanto al art. 8, cabe apreciar que, sin perjuicio de su mayor o menor acierto técnico, cuestión ajena al enjuiciamiento de este Tribunal, no es posible apreciar la tacha de inconstitucionalidad que se le dirige. La decisión de la Cámara autonómica, formulada con un elevado grado de generalidad, ha de considerarse adoptada en el ámbito de las competencias autonómicas, tal como la referencia al "personal al servicio de la Comunidad de Madrid" pone de manifiesto, estando el órgano legislativo autonómico capacitado para tomar en consideración, en el ámbito de sus competencias, la existencia en la sociedad actual de la convivencia more uxorio. Como recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 82 EDJ 2010/121768 , con cita de otras "El art. 149.1.18 CE EDL 1978/3879 reserva al Estado „las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos#, incluyéndose en ellas „en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas.# (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 5 EDJ 2002/3379 y las allí citadas)".

Por su parte a las Comunidades Autónomas les corresponde la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con el estatuto de la función pública autonómica y local (STC 37/2002, FJ 8 EDJ 2002/3379 ). Siendo esta la delimitación competencial en la materia, resulta que puede entenderse con naturalidad que la previsión legal se vincula, tal



como sostienen tanto el Fiscal General del Estado como la Letrada de la Comunidad de Madrid, con las decisiones respecto al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid que pueden ser legítimamente adoptadas por la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica y en ejercicio de sus competencias en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios públicos (art. 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid EDL 1983/7458 ) y de ejecución de la legislación laboral (art. 28.1.12 EDL 1983/7458 ). Por tanto, la mera previsión de extensión de la aplicación de la normativa autonómica en materia de personal al servicio de la Comunidad Autónoma a los integrantes de la unión de hecho, en el caso de que dicha normativa reconozca determinados beneficios a personas unidas por vínculo matrimonial, que es la finalidad perseguida por el precepto, no puede entenderse vulneradora de las competencias estatales, sin que, por otra parte, se hayan justificado por el órgano judicial los términos en los que tal vulneración hubiera de producirse, pues muy poco dice el órgano judicial sobre esta tacha de inconstitucionalidad, que apenas si está argumentada en el Auto. Algo similar sucede con el art. 9 EDL 2001/56663 , sobre el que, por lo demás, tampoco el Auto de planteamiento expresa los aspectos determinantes de su eventual inconstitucionalidad, por cuanto la referencia expresa a la “normativa madrileña de derecho público” y a tres ámbitos, como la “materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios”, en los que la Comunidad Autónoma ostenta competencias permiten entender que dicha norma tampoco incurre en exralimitación competencial.

## FALLO

PRIMERO.- Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 4 y 5 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663.

SEGUNDO.- Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás. Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a once de abril de dos mil trece. Pascual Sala Sánchez, Presidente.- Ramón Rodríguez Arribas.- Manuel Aragón Reyes.- Pablo Pérez Tremp.- Francisco José Hernando Santiago.- Adela Asua Batarrita.- Luis Ignacio Ortega Álvarez.- Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.- Encarnación Roca Trías.- Andrés Ollero Tassara.- Fernando Valdés Dal-Ré.- Juan José González Rivas, Magistrados.

## VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Magistrado D. Manuel Aragón Reyes al que se adhiere el Magistrado D. Andrés Ollero Tassara, respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6760-2003.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC EDL 1979/3888 , y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular, al discrepar en parte de la fundamentación jurídica y del fallo de la Sentencia que ha resuelto la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto a los arts. 3 EDL 2001/56663 , 4, 5 EDL 2001/56663, 8 y 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663, conforme a los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación.

PRIMERO.- Mi discrepancia se circunscribe, en primer lugar, al enjuiciamiento que se realiza en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia del art. 3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663 .

Una vez declarada la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 4 y 5 de la Ley EDL 2001/56663 (en lo que estoy plenamente de acuerdo), la Sentencia considera que el art. 3 de la ley EDL 2001/56663 (según el cual las uniones de hecho producirán efectos desde la fecha de su inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, y su existencia se acreditará mediante certificación del encargado del Registro) no es inconstitucional porque no vulnera las competencias exclusivas estatales en materia de ordenación de los registros (art. 149.1.8 CE EDL 1978/3879 ), pues, descartados los posibles efectos civiles con la anulación de los arts. 4 y 5, el Registro tendría un mero carácter administrativo, destinado a acreditar la existencia de la unión de hecho a efectos de obtener otros posibles beneficios de naturaleza pública a los que también se refiere la Ley, en el ámbito de la competencia de la Comunidad de Madrid, sin incidir en la legislación civil.

Conviene reparar, no obstante, que la inscripción de las uniones de hecho en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid no sólo va a producir efectos en el ámbito de la competencia de la Comunidad de Madrid, como se afirma en la Sentencia, sino que también puede producirlos en ámbitos de competencia estatal; piénsese, por ejemplo, en la pensión de viudedad para supérstites de parejas de hecho: la existencia de la pareja de hecho se podrá acreditar, según el art. 174.3 de la Ley General de la Seguridad Social EDL 1994/16443 (precepto que también ha sido cuestionado ante este Tribunal Constitucional, estando pendiente de resolución), mediante “la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas”.

La regulación controvertida del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid suscita fundadas dudas sobre su constitucionalidad desde el momento en que la unión de hecho deja de ser una cuestión fáctica, ajena al Derecho, para producir efectos jurídicos justamente mediante la inscripción de la unión de hecho en el Registro referido, efectos jurídicos que trascienden del ámbito de competencias propias de la Comunidad de Madrid, como sucede con los beneficios en el ámbito del empleo público que reconoce el art. 8 de la Ley EDL 2001/56663 , a los que luego me referiré. No basta, por ello, con afirmar, como se hace en la Sentencia de la que discrepo

en este punto, que la regulación establecida en el art. 3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663 , no puede incidir en la legislación civil, sobre la que la Comunidad de Madrid carece de competencias, sino que debió haberse declarado también en la Sentencia, para salvar la constitucionalidad del precepto sin detrimento de las competencias estatales, que la inscripción de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid sólo podrá producir efectos en el ámbito de las competencias de esta Comunidad Autónoma y tal interpretación llevarse al fallo.

SEGUNDO.- En segundo lugar, mi discrepancia -estrechamente conectada con la anterior- atañe al enjuiciamiento que se realiza en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia del art. 8 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663 .

Este precepto equipara a las uniones de hecho inscritas en el Registro regulado en el art. 3 de la Ley 11/2001 EDL 2001/56663 con los matrimonios, en cuanto a los beneficios concedidos al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid. Ahora bien, este personal puede ser tanto funcionario como laboral. Respecto del personal funcionario de la Comunidad de

Madrid, esta Comunidad ostenta competencias legislativas en el marco de la legislación básica del Estado (art. 37.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid EDL 1983/7458 y art. 149.1.18 CE EDL 1978/3879 ), por lo que nada cabe objetar a que el legislador madrileño otorgue efectos jurídicos de naturaleza administrativa a la inscripción de las uniones de hecho en el Registro de Uniones de Hecho regulado en el art. 3 de la Ley 11/2001 EDL 2001/56663 en cuanto a los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por el contrario, esta atribución de efectos jurídicos administrativos a la inscripción en dicho Registro excede de las competencias autonómicas cuando se trata de personal laboral, pues en este caso el Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE EDL 1978/3879 , ostenta una competencia normativa exclusiva y plena (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2 EDJ 1982/35 ), sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas (en correspondencia con dicha previsión constitucional el art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de Madrid EDL 1983/7458 ha atribuido a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral).

Como ha señalado este Tribunal, la finalidad del art. 149.1.7 CE EDL 1978/3879 , que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral, es mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia laboral, lo que determina, en definitiva, que “ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal” (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11 EDJ 1996/7981 , y 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4 EDJ 2006/11859 ).

La Sentencia de la que discrepo en este punto intenta esquivar el problema afirmando que el art. 8 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho EDL 2001/56663 , es una norma administrativa y “no reguladora de relación laboral alguna”. Sin embargo, la constitucionalidad del precepto no puede ser salvada, a mi juicio, mediante esta cautela a la que se acoge la Sentencia, pues se hace decir al precepto lo que no dice: el precepto incluye a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, tanto funcionario como laboral, estableciendo al efecto consecuencias jurídicas para las uniones de hecho inscritas en el Registro regulado en el art. 3 de la Ley 11/2001 EDL 2001/56663 , que consisten básicamente en la equiparación de tales uniones a los matrimonios, como se ha dicho.

El problema para el orden constitucional de distribución de competencias que suscita el precepto en cuestión reside en que una ley autonómica no puede condicionar el ejercicio de las competencias exclusivas estatales (por todas, SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3 EDJ 1986/56 ; 149/1998, de 2 de julio, FJ 4 EDJ 1998/8781 ; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7 EDJ 2002/44859 ; 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5 EDJ 2007/13256 ; 82/2012, de 18 de abril, FJ 3 EDJ 2012/80396 ). Las Comunidades Autónomas no pueden, pues, legislar sobre la materia laboral, de competencia estatal exclusiva (art. 149.1.7 CE EDL 1978/3879 ), por lo que, al legislar sobre uniones de hecho la Comunidad de Madrid no puede privar al Estado del ejercicio de sus propias competencias exclusivas en materia laboral, que es justamente lo que sucede con la previsión contenida en el art. 8 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001 EDL 2001/56663 , en cuanto referida al personal laboral, y así debió declararlo la Sentencia, mediante una interpretación conforme de la que tendría que dejarse constancia en el propio fallo.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a once de abril de 2013.

Fuente: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Carácter gratuito y no auténtico.