

## UNA VALORACIÓN SOBRE LOS REGISTROS DE UNIONES DE HECHO Y LA POSIBLE EXTRALIMITACIÓN COMPETENCIAL DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO<sup>1</sup>

A propósito de la sentencia del tribunal supremo de 4 de mayo de 2017, sobre la acreditación de la pareja de hecho a efectos de la pensión de viudedad

*Carolina Mesa Marrero*

Profesora Titular de Derecho civil  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

---

TITLE: *Evaluation about the registrations of unmarried couples and the possible excess of the legislator powers from Autonomous legislators.*

RESUMEN: El presente trabajo aborda el tema de los registros específicos de parejas de hecho que regula la legislación autonómica, a propósito de una sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2017. Se pretende analizar si con esa normativa se vulneran determinadas competencias exclusivas atribuidas al Estado por el art. 149.1. 8ª CE.

ABSTRACT: *This paper deals the subject of registration unmarried couple that regulates the legislation of Autonomous Communities, regarding the Supreme Court decision of may 4, 2017. The paper aims to analyse if that regulation breaks competences exclusively recognized to the State by art. 149.1. 8ª of the Spanish Constitution.*

PALABRAS CLAVE: Constitución, competencias legislativas, legislación civil, uniones de hecho.

KEY WORDS: *Constitution, legislative powers, private law, unmarried couples.*

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO. LA ACREDITACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA PAREJA DE HECHO PARA EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUEDAD. 2. LOS REGISTROS DE UNIONES DE HECHO: FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS. 3. LOS REGISTROS DE UNIONES DE HECHO Y EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS PROPIAS DEL ESTADO. BIBLIOGRAFÍA.

---

### 1. PLANTEAMIENTO. LA ACREDITACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA PAREJA DE HECHO PARA EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUEDAD

Como es sabido, la ausencia de una regulación integral de las uniones de hecho a nivel estatal<sup>2</sup> ha ido pareja con la proliferación de leyes autonómicas que reconocen, con

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Balance de 38 años de plurilegislación civil postconstitucional: situación actual y propuestas de futuro», [Ref. DER2016-77190-R], subvencionado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el FEDER.

<sup>2</sup> Pese a la inexistencia de una regulación general sobre las uniones de hecho en el ámbito estatal, sí hay un reconocimiento parcial en algunas normas que atribuyen ciertos efectos jurídicos a esta relación familiar. Así, cabe citar, en materia de seguridad social, el art. 221 del RDL 8/2015, de 30 de octubre (con anterioridad, el art. 174.3 LGSS 40/2007), que reconoce el derecho a la pensión de viudedad, si bien

mayor o menor amplitud, efectos jurídicos a las uniones que desarrollan una convivencia estable al margen del matrimonio<sup>3</sup>. Se trata de una regulación muy diversa y controvertida ya que el contenido de algunas normas autonómicas, tanto de las Comunidades que tienen competencias civiles como de aquéllas que carecen de este poder legislativo, podría vulnerar competencias propias del legislador estatal, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.8ª CE<sup>4</sup>.

---

imponiendo requisitos excesivos para acceder a esta prestación. En el ámbito civil, entre otros preceptos, el art. 101 CC, en relación a la extinción de la pensión compensatoria, y el art. 831 del mismo texto legal, que contempla la sobrevenida existencia de una convivencia de hecho como causa de extinción de las facultades otorgadas al cónyuge viudo en ese precepto; los arts. 12, 15 y 16 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

<sup>3</sup> Así, entre las Comunidades Autónomas que han aprobado una Ley de uniones de hecho, se encuentran Andalucía ( Ley 5/2002, de 16 de diciembre); Aragón (Decreto legislativo 1/2011, que aprueba el Código de Derecho Foral de Aragón, en el que se incluye la Ley 6/1999, relativa a parejas estables no casadas); Baleares (Ley 18/2001, de 19 de diciembre); Canarias (Ley 5/2003, de 6 de marzo); Cantabria (Ley 1/2005, de 16 de mayo); Cataluña (fue la pionera en aprobar una Ley de parejas estables, la Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja, que ha sido derogada por la Ley 25/2010, por la que se aprueba el Libro II del CCCat, relativo a la persona y a la familia, dedica a la convivencia estable de pareja el capítulo IV del Título III); Extremadura (Ley 5/2003, de 20 de marzo); Galicia (Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/2006, de 14 de julio, de Derecho civil de Galicia, modificada poco tiempo después por la Ley 10/2007, de 28 de junio); Madrid (Ley 11/2001, de 19 de diciembre); Navarra (Ley foral 6/2000, de 3 de julio); País Vasco (Ley 2/2003, de 7 de marzo); Valencia (Ley 5/2012, de 15 de octubre). Aunque las Comunidades de Castilla-León y Castilla La Mancha no han legislado sobre parejas de hecho, sí han aprobado Decretos sobre creación de un registro de parejas (Decreto castellano-leonés 117/2002, de 24 de octubre, y Decreto 124/2000, de 11 de julio, modificado por el Decreto 139/2012); lo mismo sucede en la Comunidad de La Rioja (Decreto 30/2010, de 14 de mayo).

Vid. MESA MARRERO, C., *Las uniones de hecho. Análisis de las relaciones económicas y sus efectos*, 3ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 267-285, donde se incluye un cuadro comparativo de esta legislación autonómica.

<sup>4</sup> Tal y como establece el art. 149.1. 8ª CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial».

Conviene señalar que ya se han planteado diversas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con algunas leyes autonómicas por la posible invasión de competencias exclusivas del Estado. En este sentido, cabe mencionar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia 93/2013, de 23 de abril, respecto a la Ley foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables de Navarra. En la cuestión planteada se argumentaba, entre otros motivos, que la regulación de esta Comunidad vulneraba la competencia exclusiva del Estado en lo concerniente a «las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio», y que el art. 2.3 de la ley, que establece una norma conflictual, invade la competencia reservada al Estado referida a las «normas para resolver los conflictos de leyes». El Tribunal Constitucional rechaza la impugnación global por vulneración de la competencia, al entender que el legislador navarro «no está creando una forma de matrimonio distinta de las previstas por el legislador estatal»; en cambio, sí se declara inconstitucional y nulo el citado art. 2.3 de la ley navarra por invadir una competencia exclusiva del Estado. Sobre esta sentencia del TC, vid. MARTÍN CASALS, M., «El derecho a la convivencia anómica en pareja: ¿Un nuevo derecho fundamental?», *Indret*,

Al hilo del debate respecto a la posible extralimitación del legislador autonómico en la regulación de las uniones de hecho, nos interesa abordar en el presente trabajo uno de los aspectos más controvertidos de dicha normativa: la creación de registros específicos de parejas de hecho. Esta cuestión se plantea a propósito de la STS de 4 de mayo de 2017<sup>5</sup>, que tiene su origen en la solicitud de reconocimiento de una pensión de viudedad por parte de la conviviente supérstite en su condición de pareja de hecho del causante, fallecido a causa de un accidente de trabajo, y la necesidad de acreditar la existencia de su unión para cumplir el requisito que exigía el art. 174.3 de la Ley General de Seguridad Social<sup>6</sup> (actualmente, art. 221 LGSS). En el caso enjuiciado, la prestación había sido denegada por resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social y, posteriormente, desestimada la demanda por el Juzgado de lo Social. Planteado el recurso de suplicación, la decisión fue revocada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 19 de junio de 2015, reconociendo el derecho de la actora a percibir la prestación por viudedad al cumplir los requisitos establecidos en la normativa de Seguridad Social, a saber: la convivencia como pareja de hecho durante un período mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de fallecimiento del causante, y la acreditación de que la pareja de

---

julio-2013; AMUNÁTEGUI RODRÍGUEZ, C., «La situación actual de las parejas no casadas», *Indret*, julio-2015.

Hay otras normas autonómicas sobre parejas de hecho que pueden invadir otros títulos competenciales, como pone de relieve GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las uniones de hecho», en *Derecho de Familia*, Díez-Picazo, G. (Coordinadora), Civitas-Thomson Reuters, 2012, pp. 1487-1488, aludiendo, en concreto, al caso de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 25/2010 del Libro II del CCCat, que establece «las normas procesales aplicables en caso de ruptura de la convivencia; (...) que claramente invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6<sup>a</sup> CE)».

<sup>5</sup> Roj 2097/2017.

<sup>6</sup> Este precepto fue objeto de una importante reforma por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, al introducir novedades relevantes en materia de pensión de viudedad, y como señala GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «La prestación compensatoria tras la separación y el divorcio. Algunas cuestiones controvertidas», en *Estudios jurídicos en memoria del profesor José Manuel Lete del Río*, García Rubio (Coordinadora), Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 372, «de especial significado es el reconocimiento expreso por primera vez en nuestro ordenamiento, en el art. 174.3 de la LGSS, del otorgamiento de la pensión en supuestos de parejas de hecho, como expresamente se reconoce en el Preámbulo de la Ley 40/2007». Con todo, para el acceso a la pensión de viudedad la norma imponía el requisito de acreditación de la pareja de hecho en los siguientes términos: «la existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.

En las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, cumpliéndose el requisito de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica». Sobre los requisitos exigidos en la citada norma para el reconocimiento de la pensión de viudedad, vid. LAMARCA I MARQUÉS, A., y ALASCIO CARRASCO, L., «Parejas de hecho y pensión de viudedad», *Indret*, octubre-2007.

hecho se ha constituido como tal, bien mediante la inscripción en un registro existente en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia, o mediante documento público, con dos años de antelación al hecho causante. Cabe señalar que, en el presente caso, la pareja había mantenido una convivencia estable e ininterrumpida desde noviembre de 2005 hasta la fecha del fallecimiento del varón en junio de 2012, y figuraba inscrita en el Registro municipal de parejas de Vigo desde enero de 2009, por lo que a juicio del TSJ de Galicia se cumplía el requisito formal de la acreditación como pareja de hecho, aunque no estuviera inscrita en el registro autonómico de Galicia, previsto en la disposición adicional 3ª de la Ley 6/2006 en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de junio<sup>7</sup>, y en el Decreto 248/2007, de 20 de diciembre, por el que se crea y se regula este registro<sup>8</sup>.

Frente a esta sentencia se interpone por la parte demandada un recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por el mismo órgano judicial en fecha 6 de marzo de 2013, que había considerado que esa inscripción debía constar en el registro autonómico de parejas de hecho, dado que Galicia es una Comunidad Autónoma con competencias en materia civil y, conforme a la normativa de Seguridad Social, sólo se acredita formalmente la existencia de una pareja de hecho mediante la inscripción en el registro autonómico de parejas de hecho. Planteado el debate en esos términos, el Tribunal Supremo desestima el recurso interpuesto en la citada sentencia de 4 de mayo de 2017, confirmando así la resolución dictada por el TSJ de Galicia que había estimado suficiente, para el acceso a la pensión de viudedad, la acreditación de la pareja de hecho mediante la inscripción en el registro municipal de parejas de Vigo. Esta decisión del Tribunal Supremo se basa en que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS ha sido declarado inconstitucional y nulo por la sentencia del Tribunal Constitucional 40/2014,

<sup>7</sup> Esta Disposición adicional establece lo siguiente: «1. A los efectos de la aplicación de la presente ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges. 2. Tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio. (...)». Esta norma gallega, tanto en su primera versión de la Ley 2/2006, como en la redacción aprobada por la Ley 10/2007, ha sido muy criticada; en este sentido, vid. GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las parejas de hecho en el Derecho civil gallego o como la corrección política da palos de ciego», *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 16, nº 1, 2007, pp. 187-208, quien pone de relieve los errores en los que incurre la norma precitada y los problemas técnicos que suscita.

<sup>8</sup> El citado Decreto 248/2007 ha sido objeto de modificación, en determinados aspectos, por el Decreto 146/2014, de 13 de noviembre.

de 11 de marzo<sup>9</sup>, al considerar contrario al principio de igualdad que establece el art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE, que exista diferente regulación en el acceso a una prestación de Seguridad Social en función de que el lugar de residencia se tuviera o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación en materia de parejas de hecho<sup>10</sup>.

En efecto, el párrafo quinto del citado art. 174.3 LGSS establecía una remisión a la legislación específica de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio para «*la consideración de pareja de hecho y su acreditación*»; en cambio, a las parejas de hecho con residencia en las Comunidades Autónomas que no tienen Derecho civil propio se les aplicaba la regla prevista en el párrafo cuarto del citado art. 174.3 LGSS, según el cual «*la existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja*».

Tal y como declara la citada STC 40/2014, este régimen diferenciado entre los solicitantes de la pensión de viudedad en función de su lugar de residencia carece de «*finalidad objetiva, razonable y proporcionada*». Es importante destacar que la sentencia deja claro que

*«el precepto cuestionado no tiene por objeto la regulación de las parejas de hecho, ni guarda tampoco relación con las competencias autonómicas en materia de Derecho civil, porque no se trata de modificar, conservar o desarrollar el Derecho civil foral, lo que derivaría en diferentes consecuencias de la coexistencia de distintos derechos civiles en el ordenamiento español. [...] Por tanto no constituye una norma de legislación civil vinculada al art. 149.1.8 CE, sino una norma de Seguridad Social que, en principio y salvo justificación suficiente que no concurre en este caso, debería establecer los requisitos que las parejas de hecho tienen que cumplir para poder lucrar en su momento una pensión de viudedad con el más exquisito respeto al principio de igualdad [...] Lo contrario conduce al resultado de introducir diversidad regulatoria en un ámbito en el*

<sup>9</sup> BOE 10 de abril de 2014.

<sup>10</sup> Sobre los problemas que planteaba este precepto al hacer la remisión aludida a las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio se pronunciaron MAGALLÓN ELÓSEGUI, N., y FOTINOPOULOU BASURKO, O., «La pensión de viudedad y las parejas de hecho: análisis de la remisión efectuada por el artículo 174.3 de la LGSS a las CC.AA con Derecho civil propio para regular los requisitos de acceso a la prestación de Seguridad Social», *Revista de Derecho Social*, 2009, pp. 185-217, quienes pusieron de manifiesto la eventual inconstitucionalidad del citado art. 174.3 *in fine* de la LGSS «tanto porque se vulnera lo dispuesto en el art. 41 y 149.1.17 CE, como porque con ello se vulnera el derecho a la igualdad ex art. 14 CE, que debe presidir como principio general nuestro sistema público de Seguridad Social».

*que el mantenimiento de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional deriva del art. 14 CE en relación con el art. 149.1.17 CE».*

En suma, la controversia sobre la diferencia de criterios acerca de la forma de acreditación de la pareja de hecho en el acceso a la pensión de viudedad, ha quedado resuelta por la citada sentencia del Tribunal Constitucional, de modo que la existencia de la pareja, independientemente del lugar de residencia, se acredita con la «inscripción en alguno de los registros existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia». Los diversos registros de uniones de hecho cumplen así una importante función en la práctica, pues se trata de un instrumento para dar constancia y publicidad de la existencia de la pareja, lo que permite que ésta pueda beneficiarse, entre otros efectos, del derecho a la pensión de viudedad.

Pero al margen de la relación existente entre los registros de parejas de hecho y la pensión de viudedad, la creación de este tipo de registros nos lleva a plantear, desde la perspectiva de las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si la legislación autonómica que prevé la inscripción registral de las uniones de hecho incurre o no en una extralimitación competencial por vulnerar determinadas competencias propias del legislador estatal. Para analizar esta cuestión es preciso examinar, en primer lugar, la naturaleza de dichos registros y los efectos que genera la inscripción registral de la pareja.

## 2. LOS REGISTROS DE UNIONES DE HECHO: FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS

Tal y como acabamos de exponer, al reconocer la pensión de viudedad a las parejas de hecho el legislador estatal en la materia de seguridad social ha optado por un modelo de pareja de hecho formalizada<sup>11</sup>, ya que para acceder a dicha prestación no basta con demostrar una convivencia estable y notoria<sup>12</sup>, sino que, además, es preciso acreditar que la pareja se ha constituido como tal mediante la inscripción en un registro creado a

<sup>11</sup> Así lo destaca la STC 40/2014, al analizar los requisitos exigidos en el antiguo art. 174.3 LGSS (ahora, art. 221 TRLGSS): «la pensión de viudedad que la norma establece no es a favor de todas las parejas de hecho con cinco años de convivencia acreditada, sino en exclusivo beneficio de las parejas registradas al menos dos años antes del fallecimiento del causante (o que han formalizado su relación en documento público en iguales términos temporales) y que asimismo cumplan el aludido requisito de convivencia».

<sup>12</sup> A tenor de lo dispuesto en el art. 221.2 TRLGSS, aprobado por RDL 8/2015, «se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años».

este efecto o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja<sup>13</sup>. También la diversa legislación autonómica que regula esta relación familiar sigue esa línea de institucionalizar la unión de hecho, pues la mayoría de las normas exigen la inscripción de la pareja en un registro público para beneficiarse de los efectos jurídicos previstos en la normativa<sup>14</sup>.

En su momento, la iniciativa de crear Registros de parejas de hecho surgió en el ámbito de los municipios<sup>15</sup>, con la finalidad de facilitar la prueba de existencia de la unión y la duración de la misma. Posteriormente, la mayoría de las Leyes autonómicas que reconocen efectos jurídicos a las uniones de hecho contemplan la creación de un registro, que suele calificarse de carácter administrativo<sup>16</sup>, cuya finalidad es controlar que las parejas inscritas cumplen las condiciones establecidas en la normativa, y al mismo tiempo es un instrumento para su constancia y publicidad<sup>17</sup>.

No obstante, uno de los aspectos polémicos que suscita la regulación de estos registros es el carácter constitutivo que algunas Leyes autonómicas atribuyen a la inscripción registral<sup>18</sup>, lo que significa que el estatuto jurídico previsto en la normativa sólo será de aplicación a las parejas que estén inscritas, por lo que su acreditación ha de realizarse mediante certificación del encargado del registro. En otras Leyes autonómicas no se

<sup>13</sup> El párrafo segundo del citado art. 221.2 TRLGSS dispone que «la existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante».

<sup>14</sup> En este sentido GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las uniones de hecho», cit., p. 1485, al señalar que «el modelo adoptado por cada una de las citadas normas es bastante heterogéneo, si bien todas se decantan bien por un modelo eminentemente formal, al exigir la inscripción en un registro público (ley aragonesa, valenciana, balear, madrileña, andaluza, extremeña, vasca y, a partir de 2007, gallega) o cuando menos semiformal, basado en el cumplimiento de una serie de prerequisites muy inspirados en la configuración del matrimonio (CCCat, ley Navarra, ley asturiana, ley canaria y ley cántabra). Sin lugar a dudas, este modelo de pareja implica que queden fuera del paraguas legislativo las relaciones de cohabitación que no cumplen alguno de los requisitos, por muy duraderas y estables que sean o hayan sido».

<sup>15</sup> El primer municipio en crear el registro de parejas de hecho fue Vitoria-Gastéiz, mediante Decreto de 28 de febrero de 1994.

<sup>16</sup> En este sentido, la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Andalucía (art. 6); el Decreto-Ley 1/2001, de Aragón; la Ley 5/2003, de 6 de marzo, de Canarias; en Cataluña el Decreto-Ley 3/2015, de 6 de octubre; y el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, de Castilla-León, por el que se crea el registro de uniones de hecho, entre otros.

<sup>17</sup> Sobre el tema, vid. ESPADA MALLORQUÍN, S., *Los derechos sucesorios de las parejas de hecho*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 137-144.

<sup>18</sup> En las Comunidades de Aragón, Valencia, Baleares, Extremadura, País Vasco, Cantabria y Galicia, las Leyes establecen expresamente que la inscripción tiene carácter constitutivo.

menciona expresamente el carácter constitutivo de la inscripción, pero éste se deduce del texto de la norma; así sucede, por ejemplo, en la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho, de la Comunidad de Madrid, al disponer su art. 3 que las uniones de hecho «producirán sus efectos desde la fecha de la inscripción en el registro»<sup>19</sup>. En cambio, otras normas autonómicas disponen que la inscripción registral no es constitutiva<sup>20</sup>, sino declarativa<sup>21</sup>, por lo que no se configura como requisito necesario para reconocer efectos jurídicos a las parejas de hecho destinatarias de la regulación, y la existencia de la unión podrá acreditarse por otros medios de prueba.

Pues bien, la regulación de los registros de uniones de hecho plantea algunas dudas sobre su conformidad con las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>22</sup>. En este sentido se cuestiona, por un lado y en todos los casos, la posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado en relación con la ordenación de los registros e instrumentos públicos, y por otro, la competencia estatal sobre la legislación civil (*ex art. 149.1. 8ª CE*) en los casos en que se trata de leyes aprobadas por Comunidades Autónomas que carecen de competencia en esta materia. Sobre estos aspectos polémicos y la posible invasión de competencias propias del Estado se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en dos ocasiones, al resolver una

<sup>19</sup> Precisamente, uno de los reproches dirigidos a la Ley madrileña de uniones de hecho por el órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad en su contra se refería al art. 3 de esa normativa, argumentando que dicha norma prevé que la inscripción en el mencionado registro tiene carácter constitutivo. El art. 3 de dicha Ley, con la rúbrica «Acreditación», establece lo siguiente: «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 los que se refiere el artículo 1 en expediente contradictorio ante el encargado del Registro»; y en el apartado 3 de la misma norma dispone que «La existencia de la unión de hecho se acreditará mediante certificación del encargado del Registro». Curiosamente, el Decreto 134/2002, de 18 de julio, de la Comunidad de Madrid, dispone en su art. 9 que la inscripción en el registro tiene carácter declarativo.

<sup>20</sup> En Cataluña, el Decreto-ley 3/2015, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativa a la creación del Registro de parejas estables, determina en el Preámbulo que «(...)dada la naturaleza que se atribuye al Registro, la inscripción no tiene carácter constitutivo», y en la disposición adicional décima que incorpora a la citada Ley 25/2010, dispone que «Se crea el Registro de parejas estables, a efectos de publicidad, (...)».

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, en Canarias, la Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho, dispone en su art. 4 que «la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de Canarias tendrá efectos declarativos sobre la constitución, modificación y extinción de las mismas, así como respecto a los pactos reguladores de la convivencia a que se refiere el artículo 7 de esta Ley».

<sup>22</sup> Como observa GARCÍA RUBIO, Mª P., «Presente y futuro del Derecho civil español en clave de competencias normativas», *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, nº3, julio-septiembre, 2017, p. 2, «la norma básica sobre las competencias normativas en materia de Derecho civil en el ordenamiento jurídico español vigente es el art. 149.1.8ª CE, texto que constituye el corazón de la distribución de competencias en la materia y cuyo verdadero alcance ha estado desde su promulgación en el centro de todas las polémicas». La autora estima que el citado precepto, al que califica «como ambiguo y torturador, ha convertido el sistema de Derecho civil español en uno de los más complejos e incoherentes del panorama comparado».

cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, y un recurso de inconstitucionalidad respecto de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunidad Valenciana<sup>23</sup>.

En el caso de la Ley madrileña las dudas de inconstitucionalidad afectaban, por un lado, al art. 3, relativo a la acreditación de la unión de hecho<sup>24</sup>, en cuanto podría vulnerar la competencia estatal sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos, y por otro, a los arts. 4 y 5, el primero sobre la regulación de la convivencia, y el segundo sobre la inscripción de dichos pactos en el registro de uniones de hecho<sup>25</sup>, argumentando que estos preceptos podrían infringir la competencia del Estado en materia de legislación civil. Por lo que se refiere a la Ley de la Comunidad de Valencia, se planteaba en el recurso un doble motivo de inconstitucionalidad, uno de naturaleza competencial al entender que una parte de los preceptos de esta Ley, entre ellos el art.

<sup>23</sup> Aunque, como apunta VERDERA SERVER, R., «¿Otra vía muerta? El alcance de las llamadas competencias funcionales o conexas en la interpretación del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho civil valenciano*, nº 20, 2016, «son mayoría las leyes autonómicas que no han sido analizadas por el Tribunal Constitucional, a pesar de su clara inconstitucionalidad».

<sup>24</sup> El art. 3 de la Ley 11/2001, de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, con la rúbrica «Acreditación», dispone lo siguiente: «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».

<sup>25</sup> El art. 4 (declarado inconstitucional) establecía lo siguiente: «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. 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 Registros de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, sólo surtirán efectos entre las partes firmantes y nunca podrán perjudicar a terceros».

El artículo 5 (también declarado inconstitucional), con la rúbrica Inscripción, disponía que «1. Los pactos a que se refiere el artículo 4 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».

3 relativo a la «Constitución de las uniones de hecho formalizadas»<sup>26</sup>, vulneraba la regla de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de legislación civil, y otro de carácter sustantivo porque el contenido de la regulación podría vulnerar el principio de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) de acuerdo con la doctrina mantenida en la STC 93/2013<sup>27</sup>.

Pues bien, el Tribunal analiza el tema competencial planteado en relación con la Ley 11/2001, de la Comunidad de Madrid, en su sentencia 81/2013, de 11 de abril<sup>28</sup> y, posteriormente, en relación con la Ley 5/2012, de la Comunidad de Valencia, en la sentencia 110/2016, de 9 de junio<sup>29</sup>, por lo que interesa conocer los pronunciamientos de ambas resoluciones en los que se analiza la regulación de los registros autonómicos de uniones de hecho y la posible vulneración de competencias propias del legislador estatal.

### 3. LOS REGISTROS DE UNIONES DE HECHO Y EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS PROPIAS DEL ESTADO

Como ya se ha indicado, uno de los reproches dirigidos a las dos Leyes autonómicas precitadas se basaba en que la regulación del registro de uniones de hecho y el carácter constitutivo que atribuye a la inscripción podría vulnerar la competencia que, conforme al art. 149.1.8 CE, se reserva «en todo caso» al Estado, en relación con la ordenación de los registros e instrumentos públicos. Para valorar si el legislador autonómico incurre o no en dicha extralimitación es preciso recordar los criterios que viene manteniendo el Tribunal Constitucional al delimitar este título competencial atribuido al Estado.

En este sentido, respecto al ámbito objetivo de lo que ha de entenderse por registros públicos, el Tribunal Constitucional declara en su sentencia 71/1983, de 29 de julio, que *«los registros a los que se refiere el citado art. 149.1.8 CE son los referentes*

<sup>26</sup> El citado art. 3 de la Ley 5/2012, establece lo siguiente: *«Son uniones formalizadas aquellas en que consta su existencia, bien por declaración de voluntad de sus integrantes ante el funcionario encargado o la funcionaria encargada del Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana plasmada en la correspondiente inscripción o bien en otro documento público inscrito en el mencionado Registro, siempre que cumplan los requisitos que determina esta ley para ser tenidas por tales. La inscripción de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana tiene carácter constitutivo y se producirá mediante resolución del órgano competente para la gestión de dicho Registro, en el plazo de tres meses desde la solicitud, siendo los efectos del silencio administrativo negativos, sin perjuicio de la resolución posterior sobre aquella. Contra dicha resolución cabrá interponer el correspondiente recurso administrativo»*

<sup>27</sup> Hay que recordar que esta sentencia del TC declara la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos de la Ley Navarra 6/2000, de 3 de julio, de igualdad jurídica de parejas estables.

<sup>28</sup> RTC 2013/81.

<sup>29</sup> RTC 82/2016.

*fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros registros (...)*». Esta doctrina se reitera en sentencias posteriores, entre otras las SSTC 87/1985, de 16 de julio y 103/1999, de 3 de junio, ésta última concluye destacando que *«los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil. En aplicación de ese criterio en múltiples resoluciones hemos ido incardinando los diferentes Registros públicos, excepto los de carácter civil, en las materias a las que hacen referencia (vid., por todas, STC 197/1996)»*. En consecuencia, de acuerdo con el criterio expresado por el Alto Tribunal, el legislador autonómico puede crear, en el ámbito de sus competencias, otros registros, siempre que no afecten a cuestiones de naturaleza sustantiva o civil, pues éstas son de competencia exclusiva del Estado.

En el caso concreto de los registros de uniones de hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas que han regulado esta materia atribuyen al registro un carácter estrictamente administrativo, y no un carácter jurídico<sup>30</sup>, por lo que debe entenderse que su finalidad es dar publicidad y constancia de la existencia de la pareja de hecho al objeto de reconocerle los efectos jurídicos previstos por la normativa autonómica en ámbitos de su competencia. Precisamente atendiendo a la finalidad y características de este tipo de registro, la STC 81/2013 recuerda que *«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»*. Por ello considera que el registro autonómico de la Ley madrileña *«se limita a publicitar un hecho, la existencia de la*

<sup>30</sup> En relación con otro tipo de Registros, los de la Propiedad Intelectual, DOMÍNGUEZ LUELMO, A., en «La responsabilidad de los Registradores de la Propiedad Intelectual», en *El Registro de la propiedad intelectual*, SERRANO GÓMEZ, E., (Coordinador), Reus, Madrid, 2008, pp. 160-163, se refiere a la distinción entre Registros administrativos y Registros jurídicos al examinar la naturaleza de los Registros de la Propiedad Intelectual. Aunque, como advierte el autor, «esta tipología no es precisa, pues los llamados Registros administrativos forman un sinnúmero heterogéneo de organismos, cuyos principios, efectos, estructura y fines son diferentes, y además, sus caracteres se entremezclan con los de los Registros jurídicos, lo que dificulta su distinción». Entre las principales notas características de estos Registros se destacan las siguientes: «los Registros administrativos se caracterizan por su dependencia directa de la Administración, por tener una eficacia débil o escasa al no provocar certeza y seguridad, por no utilizar una genuina calificación sino una mera comprobación del hecho o relación que se inscribe, por la inexistencia o escasa importancia de los principios jurídico-registrales, y por tener la inscripción la naturaleza de acto administrativo y no de acto jurídico. Frente a estas peculiaridades, la principal nota distintiva de los Registros jurídicos es la finalidad que persiguen: la seguridad jurídica. Por otro lado, la actividad registral en los Registros jurídicos es rogada, (...). Se caracterizan también por la nota de autenticidad, que hace referencia a las exigencias de certeza y validez del derecho material de inscripción, lo que implica la necesaria calificación del acto a efectos de su posible inscripción, considerada como un acto jurídico. Y además la publicidad de los Registros jurídicos sería sustantiva y no puramente informativa, sino los Registradores juristas investidos de funciones públicas y no meros funcionarios administrativos».

*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».*

La sentencia del Alto Tribunal concluye señalando que *«la inscripción en el registro que se contempla en el art. 3 tiene por única finalidad, al igual que su antecedente [...], 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»*. En consecuencia, quedando así delimitados los efectos de la inscripción registral de la unión de hecho, el Tribunal no aprecia vulneración de la competencia relativa a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, y por ello descarta la necesidad de pronunciarse sobre el carácter constitutivo o declarativo de la mencionada inscripción<sup>31</sup>.

Sin embargo, la naturaleza administrativa del registro de uniones de hecho sería cuestionable, tal y como apunta la doctrina<sup>32</sup>, si la norma autonómica atribuye carácter constitutivo a la inscripción registral y además la regulación sobre parejas tiene contenido civil, de manera que la publicidad del registro sería también sustantiva y no meramente informativa<sup>33</sup>. Eso es lo que sucede, por ejemplo, en el caso de la Disposición Adicional tercera de la Ley 2/2006, de Derecho civil de Galicia, modificada por la Ley 10/2007, pues de la inscripción registral derivan claramente efectos civiles<sup>34</sup>, aunque de momento el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de analizar las dudas de constitucionalidad que plantea esta Ley<sup>35</sup>. Pero, en casos como éste, de

<sup>31</sup> Debe destacarse que, si bien del art. 3 de la Ley 11/2001, de la Comunidad de Madrid se deduce el carácter constitutivo de la inscripción registral de la unión de hecho, el art. 9 del Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el registro de uniones de hecho de esa Comunidad, afirma el carácter declarativo de la inscripción.

<sup>32</sup> ESPADA MALLORQUÍN, S., *Los derechos sucesorios de las parejas de hecho*, cit., p. 142.

<sup>33</sup> Como antes se indicó, una de las notas características que se atribuyen a los denominados registros jurídicos es que *«la publicidad sería sustantiva y no puramente informativa»*. Vid. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., *«La responsabilidad de los Registradores de la Propiedad Intelectual»*, cit., p. 160.

<sup>34</sup> Esta Disposición adicional establece la equiparación entre el matrimonio y las parejas de hecho, *«con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges»*. Y para tener la condición de pareja de hecho es indispensable *«la inscripción en el registro de parejas de hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio»*.

<sup>35</sup> A pesar de que se han planteado varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia<sup>35</sup>, modificada por la Ley 10/2007, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional no ha entrado en el fondo del asunto competencial al considerar que las cuestiones planteadas no cumplían los juicios de aplicabilidad y

acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la competencia estatal sobre «ordenación de los registros e instrumentos públicos», ya no estaríamos ante un registro que se limita a dar publicidad y constancia a la unión de hecho, al tener incidencia en materia de Derecho civil, lo que supondría vulnerar esa competencia propia del legislador estatal y tal vez otros títulos competenciales<sup>36</sup>.

En este punto, conviene citar de nuevo la STC 81/2013, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley 11/2001, de la Comunidad de Madrid, ya que antes de analizar el tema del registro se había pronunciado sobre las dudas de constitucionalidad que afectaban a los arts. 4 y 5 de la Ley, relativos a los pactos para regular la convivencia y a su inscripción en el registro de uniones de hecho. Al examinar las 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*», el Tribunal afirma que

*«el precepto, aun cuando solamente sea para las parejas que se hayan inscrito voluntariamente en el registro, 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 [...]. El problema constitucional que la regulación descrita plantea es que 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. [...].*

---

relevancia exigidos por el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Vid. SSTC 75/2014, de 8 de mayo, y 127/2014, de 21 de julio, entre otras.

<sup>36</sup> En este sentido, GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las parejas de hecho en el Derecho civil gallego o como la corrección política da palos de ciego», cit., pp. 204-205, no tiene dudas sobre la inconstitucionalidad de la citada Disposición Adicional Tercera de la Ley gallega, «[E]n primer lugar, porque al exigir una declaración formal expresa e inscrita para acceder al *status* que configura –por remisión, el *status* matrimonial a efectos del derecho civil gallego– está creando una nueva “forma” de matrimonio, cuya única diferencia sustancial con éste no se halla en la forma de constitución [...], sino en la forma de disolución, pues sólo en el caso del matrimonio-matrimonio será precisa la declaración judicial para obtener el divorcio [...]; por el contrario, tratándose de relaciones maritales-parejas-uniones bastará con la declaración formal de extinción [...]. Pues bien, si de una nueva forma de matrimonio se trata es palmaria la invasión de una competencia exclusiva que corresponde en todo caso al Estado en los términos del art. 149.1. 8<sup>a</sup> en su punto segundo». A juicio de la autora, el mismo precepto constitucional citado resulta quebrantado «por la creación de un registro constitutivo de un estado civil matrimonial, aunque lo sea a los efectos del derecho civil gallego, supuesta la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos. Tanto si se mantiene el criterio material, como si se sigue el criterio de los efectos jurídicos, parece imposible negar que la competencia señalada se refiere precisamente a registros de carácter civil y productores de efectos civiles [...], naturaleza difícil de negar a un Registro público destinado a crear un *status* matrimonial para las parejas no casadas».

*En dicha materia el Estado ostenta, conforme al primer inciso del art. 149.1.8 CE, 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. 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 se sitúa extramuros de sus facultades legislativas y vulnera las competencias del Estado, [...] debiendo ser declarado, por ello, inconstitucional y nulo».*

La misma extralimitación competencial se aprecia en el art. 5, por su conexión con 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»*, también se declara inconstitucional y nulo.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional deja claro que el registro no puede generar efectos en el ámbito de las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes, pues la Comunidad de Madrid carece de competencias en materia civil; así pues, dado que en este caso el registro sólo es un instrumento para la publicidad y constancia de la unión de hecho, no se ve afectada la competencia estatal relativa a la ordenación de los registros.

En la misma línea de resaltar la naturaleza administrativa de los registros de uniones de hecho se pronuncia nuevamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 110/2016, de 9 de junio, que resuelve, como antes se indicó, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunidad de Valencia. Antes de analizar las dudas planteadas en el recurso sobre la regulación del registro de uniones de hecho, el Tribunal pone de relieve la falta de competencia de la Comunidad de Valencia para regular las consecuencias civiles de las uniones de hecho<sup>37</sup>, motivo por el que declara la nulidad de los preceptos que tienen carácter civil<sup>38</sup>. En cuanto a la inscripción de la unión de hecho en el registro

<sup>37</sup> En este sentido, y con cita de anteriores resoluciones, el Tribunal afirma que «la mera invocación a los precedentes históricos, por expresivos que sean de viejas tradiciones... puede resultar decisiva por sí sola a los efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE. De todo ello se deriva entonces, al igual que en la STC 82/2016, de 28 de abril, la falta de competencia de la Comunidad Valenciana para regular las consecuencias civiles de las uniones de hecho formalizadas [...]».

<sup>38</sup> Así, la sentencia estima que tienen naturaleza civil, por regular derechos y obligaciones de los miembros de la unión de hecho formalizada, los siguientes artículos de la Ley: el art. 6 (efectos de la extinción de la unión de hecho formalizada), al disponer la revocación automática de los poderes que cualquiera de sus miembros hubiera otorgado a favor del otro; el art. 7 (libertad de regulación de las relaciones personales y patrimoniales derivadas de la convivencia); el art. 8 (gastos comunes de la unión de hecho formalizada); el art. 9 (derecho de alimentos entre los convivientes); el art. 10 (disposición de la vivienda habitual de la unión de hecho); el art. 11 (responsabilidad patrimonial); el art. 12 (ajuar

correspondiente, reitera la doctrina mantenida en su anterior sentencia 81/2013, en relación con la norma análoga que prevé el registro de uniones de hecho de Madrid, y declara que *«la regulación de un registro administrativo con el fin de controlar, dar publicidad y constancia a las uniones de hecho se ha considerado conforme con el orden constitucional de distribución de competencias en Comunidades Autónomas sin competencia en materia civil»*. Y teniendo en cuenta que la ley queda desprovista de contenido civil, el requisito constitutivo de la inscripción registral *«que determina el nacimiento de la unión de hecho al mundo jurídico no puede vulnerar la competencia del Estado en materia de legislación civil»*; y añade que *«los efectos reflejos que esa eficacia pueda producir en normas estatales no hacen, solo por eso, inconstitucional la previsión»*. En definitiva, teniendo en cuenta la finalidad del registro, el Tribunal considera que el art. 3 de la Ley de uniones de hecho de Valencia, es un precepto *«competencialmente neutro»*, al igual que sucede con otros artículos de la misma Ley<sup>39</sup>, ya que *«simplemente definen lo que la Comunidad Valenciana considera una unión de hecho formalizada a los efectos de su propia administración y competencias, y los que sirven a esa definición sin más (el establecimiento de un registro a los efectos de su publicidad)»*.

Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha tenido ocasión de analizar algunas Leyes autonómicas de uniones de hecho y, en particular, de pronunciarse acerca de la polémica cuestión de los registros, queda claro que dicha regulación no vulnera, al menos *a priori*, la competencia atribuida al Estado en materia de registros e instrumentos públicos si la inscripción registral de la pareja de hecho tiene como finalidad dar constancia y publicidad de su existencia, pero sin que ello afecte a aspectos de naturaleza sustantiva o civil de estas uniones. Sin embargo, la diversa regulación sobre parejas de hecho en los distintos ordenamientos que coexisten en España evidencia que la distinción entre registros de naturaleza administrativa y registros de naturaleza civil es poco nítida y en muchos casos, como sucede en la Ley de Derecho Civil de Galicia, el registro no solo sirve como instrumento

---

doméstico y uso de la vivienda tras el fallecimiento de uno de los convivientes); el art. 13 (representación legal de la persona conviviente); y el art. 14 (derechos de la persona conviviente superviviente en la sucesión de la persona premuerta). Como subraya la sentencia, *«Todos estos preceptos, al contener normas para las que la Comunidad Valenciana no ostenta competencia, son inconstitucionales y deben ser declarados nulos»*. Asimismo, declara nulo el art. 2 de la Ley, que regula el ámbito de aplicación *«haciéndolo depender de la vecindad civil de las partes [...], pues una vez desprovista la Ley de su contenido civil, su ámbito de aplicación debe atenerse al principio de territorialidad de las competencias»*. Finalmente, el Tribunal declara que el art. 1 (Objeto y principios de esta ley) *«solamente resulta inconstitucional en el inciso que da soporte a la normativa civil comentada, pero no en su integridad»*.

<sup>39</sup> También los arts. 4 y 5 de la citada Ley Valenciana son, a juicio del Tribunal Constitucional, preceptos que tienen carácter neutro. El primero regula las prohibiciones para constituir una unión de hecho, mientras que el segundo precepto se ocupa de las causas de extinción de la unión de hecho y la cancelación de su inscripción.

para acreditar la existencia de la pareja sino que, además, de la inscripción derivan efectos civiles y, consiguientemente, se trata de un registro de naturaleza sustantiva o civil, por lo que resulta evidente la extralimitación competencial del legislador autonómico en este caso por entrar en el núcleo duro de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el art. 149.1.8ª CE.

Respecto a la posible vulneración de la competencia estatal sobre la legislación civil, en los supuestos en que se trata de Leyes aprobadas por Comunidades Autónomas que carecen de competencia en esta materia, la doctrina del Tribunal Constitucional es contundente al afirmar en los casos examinados que el legislador autonómico se ha excedido de sus facultades legislativas cuando regula determinados aspectos civiles de la unión de hecho, pues vulnera una competencia atribuida al Estado, lo que ha motivado la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de contenido civil. En tales supuestos, dado que dichas Comunidades Autónomas no tienen competencia en materia civil, su registro de parejas de hecho necesariamente debe tener carácter administrativo. Así las cosas, en relación con los registros de uniones de hecho, no hay diferencia entre las Comunidades Autónomas que tienen competencia en materia civil (*ex art. 149.1. 8ª CE*) y las Comunidades que carecen de este poder legislativo, pues en todo caso tales registros sólo pueden tener naturaleza administrativa y en ningún caso sustantiva o civil.

#### BIBLIOGRAFÍA

DE AMUNÁTEGUI RODRÍGUEZ, C., «La situación actual de las parejas no casadas», *Indret*, julio-2015.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A., «La responsabilidad de los Registradores de la Propiedad Intelectual», en *El Registro de la Propiedad Intelectual*, Serrano Gómez, E., (Coordinador), Reus, Madrid, 2008, pp. 159-189.

ESPADA MALLORQUÍN, S., *Los derechos sucesorios de las parejas de hecho*, Civitas-Thomson, 2007.

GARCÍA RUBIO, Mª P., «Presente y futuro del Derecho civil español en clave de competencias normativas», *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, nº3, julio-septiembre, 2017, pp. 1-33.

GARCÍA RUBIO, Mª P., «Las uniones de hecho», en *Tratado de Derecho de Familia*, Díez-Picazo Jiménez, G. (Coordinadora), Civitas-Thomson Reuters, 2012.

GARCÍA RUBIO, Mª P., «La prestación compensatoria tras la separación y el divorcio. Algunas cuestiones controvertidas», en *Estudios jurídicos en memoria del profesor José Manuel Lete del Río*, García Rubio, Mª P. (Coordinadora), Civitas-Thomson Reuters, 2009, pp. 341-377.

GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las parejas de hecho en el Derecho civil gallego o como la corrección política da palos de ciego», *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 16, nº 1, 2007, pp. 187-208.

GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P., «Las uniones de hecho en España. Una visión jurídica», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 10, 2006.

LAMARCA I MARQUÉS, A., Y ALASCIO CARRASCO, L., «Parejas de hecho y pensión de viudedad», *Indret*, octubre-2007.

MAGALLÓN ELÓSEGUI, N., Y FOTINOPOULOU BASURKO, O., «La pensión de viudedad y las parejas de hecho: análisis de la remisión efectuada por el artículo 174.3 de la LGSS a las CC. AA. con Derecho civil propio para regular los requisitos de acceso a la prestación de Seguridad Social», *Revista de Derecho Social*, nº 48, 2009.

MARTÍN CASALS, M., «El derecho a la convivencia anómica en pareja: ¿Un nuevo derecho fundamental?», *Indret*, julio-2013.

MESA MARRERO, C., *Las uniones de hecho. Análisis de las relaciones económicas y sus efectos*, 3<sup>a</sup> ed., Thomson Aranzadi, 2006.

VERDERA SERVER, R., «¿Otra vía muerta? El alcance de las llamadas competencias funcionales o conexas en la interpretación del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho civil Valenciano*, núm. 20, 2016.

Fecha de recepción: 01.12.2017

Fecha de aceptación: 21.12.2017