**STC 51/2014, de 7 de abril de 2014**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7142-2013, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina, con relación a los párrafos cuarto y quinto del art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por posible vulneración del art. 14 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El 9 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina, al que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones del procedimiento núm. 225-2012, el Auto de 22 de octubre de 2013 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los párrafos cuarto y quinto del artículo 174.3 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), por posible vulneración de los arts. 14, 39.1 y 2 y 139.1 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Doña María Paloma Arroyo Oliva presentó demanda en materia de Seguridad Social contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Tesorería General. Impugnaba la resolución dictada por la Dirección Provincial de Toledo del INSS, de 23 de diciembre de 2011, que le denegó la pensión de viudedad solicitada al producirse el fallecimiento de su pareja de hecho, ocurrido el 16 de noviembre de 2011, con quien había convivido de forma ininterrumpida al menos desde 1996, según acreditó con diversos documentos públicos y privados en el proceso.

b) Ambos convivientes eran divorciados y no se hallaban impedidos para contraer matrimonio. De dicha convivencia nació un hijo en el año 1999, al que le ha sido reconocida la pensión de orfandad. La pareja no llegó a inscribirse como tal en registro autonómico o local alguno.

c) La resolución de la Dirección Provincial del INSS de 23 de diciembre de 2011 denegó la solicitud porque, no constando la inscripción registral como pareja de hecho o acta notarial en la que se plasmase la existencia de la misma, no concurría ninguno de los supuestos establecidos en el art. 174 LGSS. Se presentó reclamación previa, que fue desestimada por idénticas razones, mediante resolución de 16 de febrero de 2012.

d) El Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina dictó Auto de 29 de mayo de 2013 acordando conferir a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que alegasen lo que estimaran conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los párrafos cuarto y quinto del art. 174.3 LGSS, por si pudieran ser contrarios a los arts. 14, 39 y 139.1 CE.

e) Evacuado el referido trámite, el Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina dictó Auto de 22 de octubre de 2013, por el que acuerda suspender las actuaciones seguidas y elevar la referida cuestión de inconstitucionalidad.

3. Tras poner de manifiesto los hechos enjuiciados en el proceso y la evolución normativa en la materia, destacando las diferencias en el régimen jurídico de la pensión entre convivientes matrimoniales y more uxorio, subraya el juzgador su doble duda de constitucionalidad. La primera reside en que “a falta de una regulación jurídica de carácter general y unitaria en la legislación civil estatal, a la que correspondería la competencia, ex artículo 149.1.8 de la CE, del concepto de pareja de hecho, los perfiles difusos que definen la figura en una norma de Seguridad Social como la que se acaba de transcribir sólo a efectos prestacionales, dejan desprotegidas a algunas unidades de convivencia familiar, lo que podría ser contrario al derecho a la igualdad del artículo 14 CE y asimismo al artículo 39 de la CE”. Se afirma en ese sentido, con proyección sobre el caso de autos, que la exigencia de unos determinados requisitos formales de acreditación lleva a negar la condición de pareja de hecho a quienes, por otros medios admisibles en Derecho distintos a los enunciados en la Ley, demuestran que reúnen las condiciones que le permitirían acceder a la protección que la pensión de viudedad dispensa a las parejas que han convivido more uxorio.

Entre otras consideraciones sobre ese particular, el auto de planteamiento destaca que el Decreto 124/2000, de 11 de julio, por el que en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha se creó el registro de parejas de hecho, regula la inscripción con efectos meramente declarativos, según expresamente dispone la norma y ha declarado el Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad. De ello se infiere, afirma el juzgador, que la referida inscripción no es sino “un medio de prueba más” de la convivencia more uxorio, que puede igualmente satisfacerse por otros igualmente admitidos en Derecho, como expresa la STC 93/2013. Subraya, asimismo, que cuando existe un hijo nacido de la convivencia, como en el caso de autos, la exigencia formal contenida en el art. 174.3 LGSS puede dar lugar a situaciones de desprotección de la madre y el hijo no compatibles con el art. 39 CE.

La segunda cuestión que suscita dudas al órgano judicial se relaciona con la desigualdad que “puede darse entre españoles, por razón del lugar de residencia, que podría ser contraria al artículo 139.1 de la CE, por la remisión genérica e incondicionada que contiene el precepto a las regulaciones que puedan existir en ámbitos territoriales con derecho civil propio, dada la variedad de regulaciones que la convivencia no matrimonial presenta en las legislaciones de aquellas CCAA con derecho civil que han regulado la figura”.

4. Por providencia de 14 de enero de 2014, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó la admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, así como deferir su conocimiento a la Sala Segunda, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Se dispuso igualmente dar traslado de las actuaciones, de acuerdo con el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que pudiesen personarse en el proceso y formular alegaciones, y comunicar esa resolución al Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina, a fin de que, en virtud del art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese la cuestión. Asimismo, se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el de 20 de enero de 2014, núm. 17.

5. Con fecha de 23 de enero de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados presentó un escrito ante este Tribunal comunicando la personación de dicha Cámara y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Con fecha de 6 de febrero de 2014, el Presidente del Senado presentó un escrito ante este Tribunal comunicando la personación de dicha Cámara y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha de 7 de febrero de 2014, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del INSS y la Tesorería General de la Seguridad Social, se personó en este proceso constitucional.

8. Por diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2014 se acordó tener por personado y parte en este proceso constitucional, en la representación que ostenta, al Letrado de la Administración de la Seguridad Social, y conforme establece el art. 37.2 LOTC concederle un plazo de quince días para que pudiese formular alegaciones.

9. Por medio de escrito con fecha de registro de 29 de enero de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se personó en este procedimiento y formuló alegaciones. Indica que el apartado cuarto del art. 174.3 LGSS, en el inciso cuestionado, no adolece de inconstitucionalidad, ya que las prestaciones de Seguridad Social, como todas las prestaciones de naturaleza pública, son en sí mismas un producto del Derecho, de suerte que no resulta desproporcionado o contrario a la esencia de una unión de hecho el que para poder ver reconocida una pensión o prestación se exija la acreditación formal, a través de los medios establecidos por la norma, del cumplimiento de los requisitos materiales o sustantivos que reclama el Derecho aplicable para la válida constitución de la unión more uxorio.

En cuanto al párrafo quinto del precepto, a su juicio, como en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha rige el Derecho civil común, dicha previsión resulta irrelevante para fallar el proceso a quo. No obstante, añade después, la coexistencia de diversos Derechos civiles dentro del Estado español —esto es, el dato de la pluralidad de ordenamientos civiles, reconocido y hasta promovido por art. 149.1.8 CE— “debe ser tenido en cuenta por el legislador básico, o, al menos, puede serlo lícitamente”. Por lo demás, la diferencia en el régimen de las parejas de hecho (en su definición y acreditación) “no la ha creado el legislador básico de seguridad social”, que solo ha atendido a la circunstancia de que dentro de nuestro Estado existen Derechos civiles propios. En definitiva, a su criterio, el legislador de Seguridad Social acepta que en una norma básica aparezca una diferenciación ratione territorii, bien que de alcance muy limitado, pues tal divergencia toca exclusivamente a la definición y acreditación de la existencia de la pareja de hecho, mientras mantiene los demás requisitos determinantes de la adquisición o conservación del derecho a la pensión en términos de perfecta uniformidad para todo el territorio estatal.

10. Por escrito con fecha de registro de 13 de febrero de 2014, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto que el único precepto que resulta aplicable para resolver la litis es el inciso del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS (inscripción en registro público), en tanto que esa previsión es la única exigencia normativa que se opone al devengo de la pensión de viudedad solicitada, al haberse establecido como hecho probado el incumplimiento del requisito por parte de los integrantes de la unión de hecho.

De otra parte, concluye posteriormente, dicha regulación no resulta contraria a los arts. 14 y 139 CE, dado que la diferencia de tratamiento legal en uno y otro caso (percepción o no de la pensión de viudedad en función de la existencia o no de inscripción) responde a que la pareja objeto del proceso no quiso acogerse al régimen legal, no obstante haber entrado en vigor al tiempo de su convivencia la Ley 40/2007, que permitiría en un futuro lucrar la pensión de viudedad si tal relación constaba inscrita en un registro público.

11. Por escrito con fecha de registro de 21 de febrero de 2014, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social formula alegaciones, interesando que se declare la constitucionalidad del precepto impugnado.

Considera que el párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS no vulnera los arts. 14, 39 y 139 CE; que los requisitos que enumera el art. 174.3 LGSS son de aplicación en todo el territorio español, y que eso no obsta que las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias, puedan regular las parejas de hecho, sin afectar sin embargo a las competencias estatales, como ocurre con la legislación básica de Seguridad Social, que comprende el establecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas del sistema.

12. Por providencia de 2 de abril de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 de abril de 2014.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por la diferencia de trato por razón del territorio que, a efectos de acreditar el requisito de la exigencia de pareja de hecho, resulta de la remisión que el precepto legal realiza en su párrafo quinto a la legislación específica de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio; diferencia que el órgano judicial considera que podría vulnerar el art. 14 en relación con el art. 139.1, ambos de la Constitución. Además, y con independencia de las diferencias territoriales apuntadas, cuestiona asimismo la constitucionalidad del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS, en cuanto exige como requisito constitutivo para el acceso a la pensión de viudedad la inscripción en un registro de parejas de hecho o la constitución de la pareja mediante documento público, lo que a su juicio podría ser contrario a los arts. 14 y 39 CE, por la distinción que se realiza a efectos de acceder a la pensión de viudedad entre parejas de hecho que se han formalizado y las que no lo han hecho, y porque, al existir un hijo nacido de la convivencia en el caso de autos, la exigencia formal contenida en el art. 174.3 LGSS puede dar lugar a situaciones de desprotección de la madre y el hijo no compatibles con el art. 39 CE.

En contra de la inconstitucionalidad del precepto se manifiestan, por los motivos que han sido expuestos en los antecedentes de esta Sentencia, el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y el Letrado de la Administración de la Seguridad Social.

2. Comenzando nuestro examen por el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS, la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial ha sido resuelta por este Tribunal en la reciente STC 40/2014, de 11 de marzo, en la que lo hemos declarado inconstitucional y nulo por vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE. En efecto, según hemos señalado en esta Sentencia, la norma cuestionada introducía en la regulación de la pensión de viudedad un criterio de diferenciación entre los sobrevivientes de las parejas de hecho carente de justificación, en tanto que la remisión que realizaba a la legislación específica de las Comunidades Autónomas de Derecho civil propio daba lugar a que los requisitos de acceso a la pensión de viudedad fueran distintos en función de la definición de la pareja de hecho y los modos de acreditarla previstos en las correspondientes legislaciones de las referidas Comunidades Autónomas. A este respecto, precisamos que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS no constituía 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 concurría en ese caso, debía establecer “con el más exquisito respeto al principio de igualdad” los requisitos a cumplir por las parejas de hecho para poder acceder a la pensión de viudedad. Lo contrario, conducía “al resultado de introducir diversidad regulatoria en un ámbito en el 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” (FJ 5). En suma, concluimos que “no es posible deducir finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato diferenciado entre los solicitantes de la correspondiente pensión de viudedad en función de su residencia o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación específica en materia de parejas de hecho” (FJ 5).

Por consiguiente, el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS ha sido expulsado del ordenamiento, una vez anulado por inconstitucional, lo que impone ahora apreciar, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión con relación al mismo (SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2 y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; y AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único, y 140/2013, de 3 de junio, FJ único).

3. Como ha quedado antes adelantado, en el Auto de planteamiento de la cuestión también se expresa por la Sala una razón añadida para dudar de la constitucionalidad del art. 174.3 LGSS, en tanto que considera que podría vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), así como los arts. 39.1 y 2 CE, la exigencia, prevista en su párrafo cuarto, de acreditar la existencia de la pareja de hecho mediante su inscripción en alguno de los registros específicos existentes o de su formalización mediante documento público.

Se hace preciso recordar, a este respecto, que el trato desigual por sí mismo considerado no es necesariamente contrario a la Constitución, pues no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del art. 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable (por todas, STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 10). En este sentido, lo propio del juicio de igualdad es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso”. Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3, y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7).

En el presente caso, el Juzgado proponente de la cuestión pone en duda la diferencia de trato normativo derivada de que las parejas de hecho hayan cumplido o no los requisitos formales de acreditación previstos en la Ley (inscripción en registro o constitución en documento público). Sin embargo, si atendemos a la regulación del art. 174.3 LGSS, constatamos que no es que a unas parejas de hecho se le reconozca el derecho a la prestación y a otras no, sino que, a los efectos de la Ley, unas no tienen la consideración de pareja de hecho y otras sí. En efecto, en el párrafo cuarto del indicado precepto el legislador ha establecido las condiciones que han de cumplir las parejas de hecho para tener tal consideración a efectos de la regulación contenida en el apartado, disponiendo que “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. 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”. Esto es, el art. 174.3 LGSS se refiere a dos exigencias diferentes: la material, referida a la convivencia como pareja de hecho estable durante un período mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de fallecimiento del causante; y la formal, ad solemnitatem, es decir, la verificación de que la pareja se ha constituido como tal ante el Derecho y dotada de análoga relación de afectividad a la conyugal, con dos años de antelación al hecho causante (STC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 3). Y todo ello presidido por un presupuesto previo de carácter subjetivo: que los sujetos no se hallen impedidos para contraer matrimonio y que no tengan un vínculo matrimonial subsistente con otra persona.

Quiere ello decir que, a los efectos de la Ley, no son parejas estables que queden amparadas por su regulación las que no reúnan todos esos precisos requisitos, lo que supone una opción adoptada por el legislador a la hora de acotar el supuesto de hecho regulado que no resulta prima facie arbitraria o irracional. En efecto, desde ese enfoque, al igual que reconocimos en la STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 7, que el legislador puede establecer regímenes de convivencia more uxorio con un reconocimiento jurídico diferenciado al del matrimonio, estableciendo ciertas condiciones para su efectivo reconocimiento y atribuyéndole determinadas consecuencias, cabe razonar ahora que el reconocimiento de esas realidades familiares no impone al legislador otorgar un idéntico tratamiento a la convivencia more uxorio acreditada y a la no acreditada, o a la que se verifique por medio de los mecanismos probatorios legalmente contemplados frente a la que carece de ellos, pues no es irrazonable definir a aquéllos como los que garantizan que la atribución de derechos asociada cumplirá las exigencias de la seguridad jurídica.

En suma, la norma cuestionada responde a una justificación objetiva y razonable desde el punto de vista constitucional. En efecto, el requisito discutido para ser beneficiario de la pensión de viudedad obedece al objetivo legítimo de proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social. La constitución formal, ad solemnitatem, de la pareja de hecho exigida en el párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS no carece de una finalidad constitucionalmente legítima, en tanto que atiende a constatar, a través de un medio idóneo, necesario y proporcionado, el compromiso de convivencia entre los miembros de una pareja de hecho, permitiendo al legislador identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social. Además, esa exigencia formal favorece la seguridad jurídica y evita el fraude en la reclamación de pensiones de viudedad.

En consecuencia, por todo lo arriba expuesto, debemos afirmar que el apartado cuarto del art. 174.3 LGSS, en su inciso “[l]a existencia de la 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”, no vulnera el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

4. Tampoco se verifica la vulneración del art. 39 CE, apartados primero y segundo, que invoca asimismo el auto de planteamiento. Señaladamente porque, conforme a lo expuesto, es la libre opción de los convivientes de no formalización de su realidad familiar conforme a los criterios legales definidos la que determina la consecuencia denegatoria de la pensión solicitada, y no por tanto una decisión normativa contraria a las protecciones enunciadas en aquellas previsiones constitucionales, y porque, por lo demás, en cuanto a los hijos, como con acierto subraya el Fiscal General del Estado, la pensión de viudedad por su propia naturaleza no se dirige a paliar las necesidades de la descendencia, cumpliendo ese fin, propiamente, la de orfandad, efectivamente lucrada en el caso de autos por el hijo nacido de la unión de hecho.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Declarar la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7142-2013, respecto del párrafo quinto del art. 174.3 de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7142-2013 en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a siete de abril de dos mil catorce.