

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, presidente; los magistrados don Antonio Narváez Rodríguez, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, ha pronunciado

#### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

#### **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 2524-2020, promovido por doña María Carmen Rueda Domeque, representada por el procurador de los tribunales don Jaime Gafas Pacheco, bajo la dirección letrada de don Juan Carlos Barrios Palacios, contra (i) la sentencia núm. 5/2019, de 26 de noviembre, dictada por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso núm. 12/2019, y (ii) el auto de 24 de febrero de 2020 que la ratificó, por los que se desestimó su pretensión relativa a la liquidación autonómica del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Han comparecido la Comunidad de Madrid, representada por su letrado y el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 17 de junio de 2020, la representación procesal de doña María Carmen Rueda Domeque interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que han sido citadas en el encabezamiento; en él alegan la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

2. Son antecedentes procesales relevantes de la pretensión de amparo, que derivan de las actuaciones aportadas, los siguientes:

a) El 9 de octubre de 2012, de forma personal, la demandante de amparo y don Oscar Prieto Lucas procedieron a efectuar ante el secretario general del ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid (Madrid), en presencia de dos testigos, una declaración de constitución de unión de hecho para su inscripción en el registro municipal de uniones de hecho de ese ayuntamiento. En la certificación municipal expedida al efecto por la Secretaría General aparece el número de la inscripción (000161/2012-RUH), los datos personales de los declarantes y la siguiente referencia:

“DECLARACIÓN DE CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN DE HECHO, teniendo el carácter de inscripción constitutiva en el Registro de Uniones de Hecho del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid con el número y fecha arriba consignados” (la mayúscula y el subrayado aparecen en el original).

b) Nueve meses después, el 15 de julio de 2013, mediante escritura pública otorgada en Rivas Vaciamadrid por don Oscar Prieto Lucas y doña María Carmen Rueda Domeque, ambos domiciliados en la Avenida de la Democracia de esa misma localidad, el Sr. Prieto procedió a donar a la Sra. Rueda el pleno dominio de una mitad indivisa de la citada vivienda, calificada como de protección pública. El inmueble, con sus anejos, estaba inscrito en el Registro de la Propiedad del municipio. La Sra. Rueda aceptó la donación, asumiendo la obligación de pago del 50% del principal del préstamo hipotecario que gravaba el inmueble. Ambos comparecientes, en igual acto, solicitaron de la oficina liquidadora competente la bonificación fiscal en la cuota tributaria del impuesto sobre sucesiones y donaciones prevista para las uniones de hecho.

c) El 29 de julio siguiente fue presentada la escritura pública de donación ante la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid, junto con la correspondiente autoliquidación del impuesto sobre sucesiones y donaciones. La donataria ingresó la cantidad de 43,78 euros, como consecuencia de aplicar la bonificación del 99% de la cuota que se regula en los arts. 25.2.1º y 26 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia

de tributos cedidos por el Estado (aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno).

d) Doña María Carmen Rueda Domeque y don Oscar Prieto Lucas contrajeron matrimonio el día 8 de febrero de 2014. Fue inscrito en el Registro Civil de Rivas Vaciamadrid.

e) El 26 de febrero de 2015 la demandante recibió de la administración tributaria autonómica una propuesta de liquidación provisional del impuesto. Una vez formuladas las correspondientes alegaciones por la Sra. Rueda, la Dirección General de Tributos aprobó la liquidación el 10 de marzo de 2015. Fijó su importe en la cuantía de 9.355,15 euros, tras entender no aplicable en este caso el régimen tributario de las uniones de hecho, debido a que, al aceptar la donación, la obligada tributaria no se hallaba inscrita en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid (en lo que sigue, registro autonómico), requisito que se consideraba constitutivo y de inexcusable cumplimiento para obtener el beneficio fiscal.

f) La demandante interpuso entonces reclamación ante el Tribunal económico-administrativo regional de Madrid (TEARM) que fue desestimada por Resolución de 30 de junio de 2016, que ratificó el criterio de la Administración y confirmó la liquidación impugnada (Sala Cuarta; procedimiento núm. 28-15213-2015). La resolución del TEARM fue cuestionada en vía judicial ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (SCATSJM).

g) El recurso, que correspondió a la Sección Novena de la Sala, fue estimado mediante sentencia núm. 408/2018, de 24 de mayo, en la que, por considerarla contraria a Derecho, se decretó su nulidad.

En su fundamento de derecho cuarto, por remisión expresa al criterio ya expresado por la propia Sección Novena en las sentencias núms. 523/2016, de 12 de mayo, y 538/2017, de 21 de julio, se utilizaron los siguientes criterios para fundamentar la estimación del recurso: (i) la STC 81/2013, de 11 de abril, reconoció que la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid tenía como “única finalidad la acreditación de una situación de hecho”, limitándose a publicitar un hecho con efecto meramente declarativo; (ii) el art. 9 del Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid (Decreto 134/2002, de 18 de julio) otorga a la inscripción efectos meramente declarativos; y (iii) existe un paralelismo entre la pretensión de la demandante y la aplicación de beneficios fiscales a familias numerosas que carecen de un reconocimiento formal mediante un título oficial, lo que conduce a aplicar la doctrina establecida en la STC 77/2015, de 27 de abril, que declaró que una interpretación

formalista de la norma aplicable vulneraba el derecho a la igualdad ante la ley en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (arts. 14 y 31.1 CE).

Este triple razonamiento llevó a reconocer el citado beneficio fiscal en liza, dado que entre la recurrente y el donante existía y estaba acreditada una unión de hecho que cumplía los requisitos materiales establecidos en el art. 1 de la ley autonómica 11/2001 sobre Uniones de Hecho. La estimación del recurso conllevó la anulación de la Resolución del TEARM, así como de la liquidación del impuesto de donaciones que tal resolución había confirmado.

h) Frente a dicha sentencia el letrado de la Comunidad de Madrid interpuso recurso de casación autonómico (registrado con el núm. 12-2019). Al admitirlo a trámite mediante auto de 8 de mayo de 2019, la Sección de Casación de la Sala acordó:

(i) “Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a los artículos 3 y 9 de la Ley 11/2001 de la Comunidad de Madrid sobre Uniones de Hecho, delimitando así la interpretación relacionada que debe darse a los miembros de las uniones de hecho con relación al beneficio fiscal de los matrimonios, tal como se recoge en el artículo 3.6 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas”.

(ii) “Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación las antes citadas: los artículos 3 y 9 de la Ley 11/2001 de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid en relación con el artículo 3.6 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas”.

La sección declaró haber lugar al recurso de casación, desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado por la Sra. Rueda, y confirmó la liquidación tributaria cuestionada, haciendo expresa e íntegra remisión a lo razonado al resolver los previos recursos de casación autonómicos núms. 2/2018 y 23/2018 (que dieron lugar a las SSTSJM núms. 2 y 3/2019, de 27 de junio).

Al describir el supuesto de hecho al que se refiere el recurso de casación señaló que se trata de “una pareja de hecho que sin haberse inscrito en el correspondiente registro de la Comunidad de Madrid pretende la aplicación, respecto del impuesto de donaciones, del beneficio previsto legalmente para los matrimonios y las parejas de hecho inscritas”.

Su razonamiento desestimatorio comienza por recordar que cualquier beneficio fiscal debe ser objeto de una interpretación restrictiva, pues constituyen “excepciones al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, en este caso principio de igualdad en

materia tributaria, en orden a hacer efectivo el principio de contribución general de todos al sostenimiento de los gastos públicos como señala el artículo 31.1 de la misma”. Destaca que “el problema nuclear que aquí se plantea se centra en determinar si es aplicable el beneficio fiscal previsto en la Ley 10/2.009 en su artículo 3.1, sobre reducciones de la base imponible del impuesto de sucesiones y donaciones” (sic), que pone en relación con el apartado sexto del mismo precepto, los arts. 1.1. y 3.1 de la Ley 11/2001, y el art. 9 del Decreto 134/2.002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

La sentencia impugnada considera que el debate planteado en casación “no se centra en el carácter de la inscripción de la unión de hecho, puesto que el registro se limita a publicitar un hecho, no teniendo en modo alguno carácter constitutivo, como declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2013, de 11 de abril”. Y, después de citar la STC 45/2014, de 7 de abril –de la que infiere que “la exigencia de determinados requisitos para reconocer una pareja de hecho son perfectamente asumibles”–, concluyó que “el legislador puede establecer determinados mecanismos para acreditar una situación de hecho a la que dar relevancia en diversos ámbitos, como sucede el este caso, en que se trata de aplicar una deducción fiscal prevista para los cónyuges, a los que se asimilan las parejas de hecho, pero siempre que se cumpla el requisito formal de la inscripción en su Registro de Uniones de Hecho”.

Continúa señalando que el supuesto analizado no es asimilable ni equiparable al que dio lugar a la STC 77/2015, de 27 de abril, pues “en este caso no existe título oficial alguno acreditativo de la relación de unión de hecho que se pretende hacer valer al objeto de equiparar la deducción fiscal a la de los cónyuges”. Y concluye su razonamiento expresando que “la situación de pareja de hecho no requiere para su constitución la inscripción en registro alguno, pero si unas personas que conviven como pareja desean acogerse a la Ley 11/2.001 de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, deben inscribirse en el Registro establecido al efecto. Tal decisión es libre y voluntaria, pero necesaria para poder someterse a esta Ley”.

i) Contra la sentencia de casación autonómica fue formulado incidente de nulidad de actuaciones, en el que fue denunciada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se ponía en relación con las exigencias de igualdad derivadas de los arts. 14 y 31.1 CE. Alegó, además, que no se había tenido en cuenta lo establecido en la disposición adicional única de la ley 11/2001. La solicitud de nulidad fue desestimada mediante auto de 24 de febrero de 2020, que también es recurrido en amparo.

3. En la demanda de amparo se afirma que la sentencia de casación impugnada ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el de obtener una resolución fundada en Derecho, favorable o adversa, sobre las pretensiones en litigio. A través de diversos razonamientos, la alegada vulneración se relaciona y extiende a la del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), que pone en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a través de un sistema tributario justo inspirado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE).

Tras exponer el marco normativo referido a los beneficios fiscales establecidos por la Comunidad de Madrid en relación con el impuesto cedido de donaciones y sucesiones (art. 26 del Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, y art. 1 de la ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre) agrupa sus alegaciones en dos bloques de quejas:

a) Según el primero, la interpretación de la norma aplicable que ha hecho la resolución recurrida no se ajusta a lo que, conforme a los artículos 14 CE y 31 CE, ha establecido el Tribunal Constitucional a propósito de la interdicción de la discriminación por razón de la residencia en los tributos cedidos (cita la STC 60/2015). Considera que la interpretación literal que la resolución judicial ha hecho de la ley 11/2001, exigiendo para su efectividad la inscripción registral autonómica como requisito ineludible e insustituible, provoca que únicamente pueden beneficiarse de la bonificación fiscal los miembros de uniones de hecho inscritas en el registro creado al efecto en las que, al menos, uno de sus miembros se halle empadronado y tenga su residencia en la Comunidad de Madrid.

Según se postula en la demanda, para evitar dicho efecto discriminador por razón de residencia, era posible y debida una interpretación alternativa que integrase la norma autonómica y la Constitución, admitiendo la realidad de la unión de hecho y reconociéndole efectos jurídicos una vez acreditada con otros medios de prueba o títulos acreditativos distintos de la inscripción registral legalmente exigida, tal y como resulta de la SSTC 77/2015, FJ 4 *in fine* y 103/1990, FJ 2. A lo expuesto se añade que la interpretación judicial cuestionada implicaría aceptar que la Comunidad Autónoma de Madrid puede establecer reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas estatales, lo que vulneraría el art. 149.1.8 CE, y sería contrario a la doctrina establecida por este tribunal sobre la materia (STC 93/2013, de 23 de abril, y reiterada jurisprudencia constitucional que cita).

Concluye señalando que: “no es constitucionalmente admisible aquella interpretación de la ley autonómica en virtud de la cual pretenda sostenerse que la obtención de los beneficios fiscales, previstos por la Comunidad de que se trate, para los sujetos pasivos miembros de una

unión de hecho, por su equiparación a los cónyuges, quede condicionada a una inscripción de la unión en un Registro de esa misma Comunidad y al que solo se accede por razón de la residencia en tal Comunidad Autónoma; pues esa interpretación lleva ínsita, implica necesariamente, una discriminación fiscal por razón de la residencia en los casos de eficacia personal de la ley tributaria autonómica, vulnerando así el art 14 CE y, además y en su caso, por razón de la técnica legislativa utilizada, una vulneración del art 149.1.8 CE”.

b) En segundo lugar, la demandante extiende la aducida vulneración al derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE). Cuestiona el razonamiento judicial a partir de la propia dicción de la ley autonómica 11/2001 pues, en su Disposición Adicional Única, impone a la administración autonómica el establecimiento de las necesarias relaciones de cooperación con otras administraciones públicas que cuenten con registros de uniones de hecho o similares, al objeto de evitar supuestos de doble inscripción. De tal previsión legal deriva el reconocimiento normativo de la inscripción en aquellos otros registros que, como el del municipio de Rivas Vaciamadrid, exige los mismos requisitos materiales establecidos en la ley autonómica para reconocer efectos jurídicos a las uniones de hecho. De otra parte, considera que, en concordancia con la finalidad expuesta en el preámbulo de la norma autonómica, su disposición adicional se dirige a evitar supuestos de doble inscripción, por lo que admite expresamente la validez de otras inscripciones existentes.

Concluye, en este sentido, que la disposición analizada “solo puede interpretarse en el sentido de que da carta de naturaleza y concede explícitamente eficacia a las inscripciones de uniones de hecho practicadas en los Registros o *similares* creados al efecto por *otras Administraciones Públicas*, entre ellas, por la Administración Pública Local, y que, por tanto, esta Disposición Adicional ha de entenderse en el sentido de que, practicada una inscripción de pareja de hecho en el registro de un municipio madrileño, cuya regulación es trasunto de la ley 11/2001 y con remisión expresa a ésta, cual es nuestro caso, o practicada, incluso, en un instrumento *similar*, ha de considerarse cumplida aquella exigencia formal; sin que, según el caso, sea necesaria o legítima otra declaración *ad solemnitatem*, idéntica o contradictoria, respectivamente, ante otro funcionario público”.

Añade que solo esta interpretación es conforme con el principio de igualdad ante la ley, que exige que el tratamiento diferenciado de supuestos iguales solo puede llevarse a efecto si se apoya en un fundamento racional que no devenga arbitrario por no resultar necesario para la consecución del fin perseguido por el legislador. Considera que, en este supuesto, la finalidad de la norma no es otra que favorecer la seguridad jurídica en el tratamiento normativo de las uniones

de hecho frente al eventual fraude que supondría la pretensión de equiparación formulada por una pareja de conveniencia. Para la demandante, la seguridad jurídica pretendida por la ley quedó debidamente garantizada con la inscripción en el registro municipal, que ha sido aportada y alegada en el proceso judicial y administrativo previo.

En consecuencia, considera que la interpretación judicial del art. 1.1 de la ley autonómica, aunque se atiene a su tenor literal, desconoce la finalidad de la norma y su propia dicción, así como la de las normas tributarias que prevén la igualdad de trato tributario para las uniones de hecho. En definitiva, se trataría de una solución judicial que aboca a decisiones aplicativas manifiestamente contrarias al principio de igualdad ante la ley y a la equiparación de las uniones de hecho estables y acreditadas, a efectos tributarios, con los matrimonios.

4. Por providencia de 15 de marzo de 2021, de la Sección Tercera de la Sala Segunda, se acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que presenta especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Asimismo, se acordó recabar certificación o fotocopia adverada de las correspondientes actuaciones a la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y a la Sección Novena de la propia sala, solicitando de esta última que emplazara a los que fueron parte en el procedimiento del que trae origen este recurso, excepto a la parte demandante de amparo.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de mayo de 2021 se personó en el proceso de amparo el letrado de la Comunidad de Madrid, solicitando que se le tuviera por parte y se entendieran con él las sucesivas diligencias.

6. Por escrito que tuvo entrada el día 11 de mayo de 2021 en el registro general de este tribunal, se personó en el recurso de amparo el abogado del Estado, solicitando que se le tuviera por parte en el proceso constitucional y que se entendieran con él todos los posteriores trámites del procedimiento.

7. Cumplido lo ordenado en la providencia de admisión mencionada, en fecha 14 de mayo de 2021 se dictó diligencia de ordenación por la que se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al letrado de la Comunidad de Madrid y al abogado del Estado. A tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó también dar vista de todas las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

8. Con fecha 14 de junio de 2021, el letrado de la Comunidad de Madrid presentó sus alegaciones en las que postula la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su desestimación.

a) Son dos los motivos de inadmisión que aduce:

Según el primero, la demanda se funda en la pretendida infracción de preceptos excluidos del ámbito del recurso de amparo. Por un lado, cita el artículo 149.1.8 CE. De otra parte, advierte que se invoca como infringido el artículo 14 CE junto al artículo 31 CE, pero el Tribunal Constitucional viene distinguiendo entre la discriminación contraria al art. 14 CE, fundada en una diferenciación de índole subjetiva, y la recogida en el art. 31 CE, que se refiere a aquella desigualdad que está fundada en elementos objetivos y no puede ser recurrida en amparo. Después de citar las SSTC 295/2006, de 11 de octubre, y 46/2000 de 14 de febrero, concluye señalando que la normativa autonómica aplicada en relación con la inscripción de las parejas de hecho contiene una regulación objetiva y formal que no afecta de forma subjetiva a quienes la integran, en cuanto se limita a exigir una inscripción registral concreta.

Como segunda causa de inadmisión afirma que el recurso presentado carece de especial trascendencia constitucional. Centra su argumentación en que la STC 81/2013, de 11 de abril, que estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada en su día sobre la ley autonómica 11/2001, en la que se declaró que la exigencia de la inscripción registral era concorde con la CE. Por ello, la citada ley ya fue declarada conforme con el artículo 149.1.8 de la CE, y solo podría ser objeto de una nueva cuestión de inconstitucionalidad, cuyo planteamiento no fue solicitado en la vía judicial previa, lo que justificaría la propuesta de inadmisión que formula *ex. art. 50.1.b) LOTC*.

b) Una vez expuestos los óbices procesales, aborda las lesiones de los derechos fundamentales aducidos en la demanda de amparo comenzando por el que afirma la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; cuya desestimación propugna.

Así, señala que la regulación legal autonómica es clara, pues solo las uniones de hecho inscritas en el registro autonómico son equiparables a la situación conyugal. Considera que la citada inscripción es una condición necesaria para poder obtener los beneficios fiscales que, en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, están previstos para los cónyuges; por lo que, en el caso examinado, se incumple este requisito.

Aduce que no se invade la competencia estatal en materia de legislación civil, reconocida en el art. 149.1.8 CE, porque es necesario distinguir entre la constatación de la existencia a efectos

civiles de las uniones de hecho, que se rige por dicha legislación y podrá ser acreditada por cualquier medio válido en Derecho, y los requisitos exigidos para acogerse a un determinado beneficio fiscal autonómico, que no pueden ser interpretados de forma extensiva y se establecen en la legislación tributaria autonómica que los reconoce. Añade que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular ciertos beneficios fiscales en tributos cedidos y que los integrantes de una unión de hecho se asimilan a los cónyuges únicamente cuando cumplan los requisitos establecidos en la ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre.

En tal medida, considera que la resolución impugnada no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva pues realiza una interpretación razonable y razonada de la norma que es conforme con los criterios interpretativos que rigen nuestro ordenamiento. Se trata de una normativa clara, declarada conforme a la Constitución, que exige el cumplimiento de determinados requisitos; específicamente la inscripción voluntaria en el registro autonómico. Según entiende, dar el mismo tratamiento a los ciudadanos que cumplen con lo preceptuado en la ley y a los que voluntariamente no la cumplen vulneraría el artículo 14 CE, que consagra la igualdad de todos ante la ley autonómica.

En cuanto a la aplicación de la STC 77/2015, de 27 de abril, concuerda con la sentencia impugnada en que la cuestión de hecho allí examinada no es asimilable al supuesto que se plantea ahora, ya que en este caso no existe título oficial alguno acreditativo de la relación de unión de hecho que se pretende hacer valer al objeto de equiparar la deducción fiscal pretendida a la que se reconoce a los cónyuges.

Entiende asimismo el letrado de la Comunidad de Madrid que en ningún caso existe la discriminación ni la vulneración del principio de igualdad alegadas, en ninguna de sus vertientes, en particular por razón de residencia. Otro entendimiento de la norma, como el propugnado por la demandante, vulneraría la propia autonomía de la comunidad autónoma para regular ciertos beneficios fiscales en tributos cedidos y las circunstancias en las que los sujetos pasivos pueden acceder a tales beneficios.

En relación con el alcance de la Disposición Adicional Única de la ley 11/2001, sostiene que la recurrente pretende extraer consecuencias jurídicas derivadas del principio de colaboración de las administraciones públicas que van más allá de su significado y contenido. Su propuesta llevaría a reconocer la misma eficacia a una inscripción en otro registro administrativo que a la inscripción en el registro de la Comunidad de Madrid. Pero, añade, no es éste el sentido que debe darse al principio de coordinación entre administraciones públicas, ya que sería exorbitante y

contrario al significado de la norma y a la propia interpretación constitucional, dar eficacia a registros distintos del de la Comunidad de Madrid con base en el principio de coordinación.

Termina sus alegaciones refiriéndose a la interpretación alternativa que propone la recurrente, en virtud de la cual la atribución de tales beneficios fiscales debe fundamentarse, al margen de tal exigencia formal, *lege data*, exclusivamente en la circunstancia de que la unión de hecho disponga de un mecanismo probatorio de su realidad que, cumpliendo con el requisito constitucional de seguridad jurídica en el ámbito tributario, le haga acreedora de los beneficios fiscales predicados en la ley. Tal razonamiento únicamente expresaría una discrepancia respecto de la expresión literal y de la voluntad de la ley autonómica, que puede calificarse como sesgada, pues extrapola las normas a supuestos no previstos en ellas, utilizando aisladamente afirmaciones normativas sin tomar en consideración la ley autonómica en su conjunto, que no es diferente en su regulación a la establecida en otras muchas normas autonómicas.

9. El día 15 de junio de 2021 evacuó el trámite de alegaciones el abogado del Estado. En su escrito establece cuatro presupuestos de partida para fundamentar sus alegaciones, con las que propugna la desestimación del recurso de amparo.

Destaca, en primer lugar, que se trata de un recurso de amparo dirigido contra una resolución judicial, y no un amparo mixto, por lo que el objeto del recurso no extiende la supuesta vulneración del art. 14 CE a la resolución administrativa previa que examina; ni se puede examinar en él la supuesta inconstitucionalidad de la norma autonómica sobre uniones de hecho, debido a que no se instó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

Añade que solo cabe analizar la vulneración del art. 24.1 CE, en conexión con la interpretación de la Disposición Adicional Única de la Ley 11/2001, en lo relativo a la inscripción en registro de las uniones de hecho en el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

Considera, en tercer lugar, que tampoco es posible abordar si los dos apartados del art. 1 Ley 11/2001 muestran la errónea regulación de las legislaciones autonómicas sobre uniones de hecho, vulnerando el art. 14 CE en atención al lugar de residencia, porque ni la demandante reside fuera de la comunidad autónoma de Madrid, ni éste fue el motivo por el que se le denegó la bonificación fiscal pretendida.

Por último, sostiene que el registro de uniones de hecho del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid carecía de cobertura normativa propia en el año 2012, pues el ayuntamiento aprobó la Ordenanza de Uniones de Hecho 2976/17 el 8 de agosto de 2017; a lo que añade que en el

formulario aplicable en 2012 se informaba ya sobre la necesidad de someterse voluntariamente a la ley autonómica reguladora.

Hechas las anteriores consideraciones previas, procede a articular sus alegaciones comenzando por la aducida vulneración del art. 24 CE que se imputa a que la interpretación de la sentencia impugnada pudiera incurrir en vicio de falta de motivación. Para ello acude a la doctrina constitucional establecida en la STC 1/2021, FJ 1, en virtud de la cual la situación de unión de hecho puede someterse al cumplimiento de requisitos *ad solemnitatem* y, por tanto, la exigencia de la inscripción de la unión de hecho en un registro administrativo para reconocerle efectos jurídicos es compatible con la Constitución.

Sobre la aplicación de la Disposición Adicional Única de la Ley 11/2001, advierte que los convivientes se sometieron expresamente a la legislación autonómica, que el registro local carecía de cobertura normativa en el año 2012, y que las leyes autonómicas no prevén la existencia de estos registros locales, lo que hacía difícil aplicarle una norma relativa a la cooperación entre administraciones.

Todo lo anterior le lleva a concluir que la motivación de la sentencia no es irracional, arbitraria, ni ilógica o incurra en un error patente.

10. El día 16 de junio de 2021, la representación procesal de la demandante de amparo presentó escrito de alegaciones en el que ratificó las expresadas en su demanda. Añade, únicamente, que la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo había dictado la sentencia número 480/2021, de 7 de abril, en la que se interpreta el art. 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) sobre requisitos de acceso a la pensión de viudedad del supérstite de una pareja de hecho. En ella, se avalaría la tesis sostenida en el recurso de amparo, pues afirma que la acreditación de la existencia de una pareja de hecho puede realizarse no solo mediante la inscripción en un registro específico autonómico, sino también mediante el certificado de empadronamiento o por cualquier otro medio de prueba válido en Derecho, siempre que, de manera inequívoca, se acredite la convivencia estable.

11. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito registrado el 18 de junio de 2021. En él interesa la estimación parcial del recurso de amparo por entender vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho. Solicita la anulación de la Sentencia impugnada, con retroacción de las

actuaciones al momento anterior a su pronunciamiento, a fin de que se dicte otra respetuosa con el contenido del derecho fundamental vulnerado.

Inicia sus alegaciones exponiendo los hechos y acotando los motivos de amparo articulados por la demandante de amparo. Entiende que los mismos deben reconducirse a tres, relacionados con el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE) en cuanto garantiza obtener una resolución fundada en Derecho, rasgos que no concurren en la sentencia recurrida como consecuencia de la interpretación de las normas reguladoras de la pretensión objeto de litigio.

Considera necesario aclarar que la única cuestión jurídica que se debate en el recurso de amparo es si ha de entenderse, como sostiene la sentencia impugnada, que la inscripción de la unión de hecho en el específico registro de la Comunidad de Madrid es condición formal imprescindible para que pueda serle reconocido a la demandante de amparo el beneficio fiscal establecido en la legislación autonómica madrileña reguladora del impuesto sobre sucesiones y donaciones. O si, por el contrario, esa específica inscripción ha de ser considerada como un medio más de acreditación destinado a satisfacer las exigencias de seguridad jurídica que, en el ámbito de los beneficios fiscales, exige el artículo 31 CE para garantizar la atribución de dichos beneficios en cuanto derechos excepcionales (cita la STC 51/2014).

Para abordar la cuestión planteada acude a la doctrina constitucional acerca de las uniones de hecho (STC 1/2021, de 25 de enero, FFJJ 4 y 5), resaltando que el legislador puede diferenciar las consecuencias que derivan de la opción entre los dos regímenes diferenciados (matrimonio y uniones de hecho). Añade que la inscripción en el registro administrativo de parejas de hecho o su formalización mediante escritura pública son un requisito constitutivo de dicha situación jurídica (SSTC 40/2014, de 11 de marzo; 45/2014, de 7 de abril, y 60/2014, de 5 de mayo).

Considera relevante que la discrepancia interpretativa se plantee en el ámbito tributario. Tras un detallado análisis de la normativa aplicable, concluye que, estando situado el bien parcialmente donado en la Comunidad de Madrid y habiéndose producido en ella el rendimiento del impuesto cedido, resulta indiscutible que había de ser satisfecho por la recurrente, de modo que no existe conflicto normativo alguno ni posible invasión de competencias estatales.

Dicho esto, pasa a examinar si la recurrente podía beneficiarse de la bonificación legal de la cuota tributaria del impuesto sobre donaciones contemplada para los cónyuges, para las adquisiciones *inter vivos*, en el artículo 25.2 del Decreto Legislativo autonómico 1/2010, de 21 de octubre, porque –según el siguiente art. 26– a los cónyuges se asimilan “los miembros de

uniones de hecho que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid”, requisitos que, en principio, serían los establecidos en el artículo 1.1 de la Ley 11/2001.

Afirma que el problema es más complejo de lo que se desprende de las resoluciones impugnadas, dado que cabe sostener que esa inscripción –junto con los requisitos de convivencia estable y acreditada– no lo son para la “existencia” de la pareja de hecho, sino para la “aplicación” del régimen normativo contenido en la ley autonómica 11/2001. Si así fuera, la remisión que hace el artículo 26 del Decreto Legislativo 1/2010 a los requisitos de la ley 11/2001, se referiría sólo a los requisitos materiales de convivencia, pero no al requisito registral.

Tal idea podría derivarse de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 11/2001, del cual entiende que cabría extraer dos conclusiones: (i) que las uniones de hecho a que se refiere esa ley preexisten a la inscripción, pero sólo producen sus efectos desde la inscripción, esto es, la inscripción no sería constitutiva de la unión *more uxorio*, limitándose a determinar el momento en que las disposiciones de la ley son aplicables a la unión de hecho; y (ii) que esa “previa acreditación de los requisitos a que se refiere el artículo 1 en expediente contradictorio ante el encargado del Registro” sólo podría entenderse puesta en relación con los requisitos de convivencia, que se contemplan en dicho artículo 1, por carecer de sentido que la inscripción registral contemplada en el artículo 1.1 pudiera ser requisito de la inscripción registral del artículo 3.1.

Incluso considerando que la inscripción registral a que se refiere el artículo 1.1 de la Ley autonómica 11/2001 constituyera un verdadero o auténtico requisito, habría que determinar su exacto “alcance” o “eficacia”. A tal fin, efectúa una comparación con la regulación contenida en la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Comunitat Valenciana, sobre uniones de hecho, porque evidencia una diferencia esencial: que en la norma valenciana la inscripción tiene carácter constitutivo, algo que no resultaría de la regulación autonómica madrileña.

Añade que esa idea de la falta de carácter constitutivo podría entenderse abonada por lo establecido en la STC 81/2013 que, respecto al artículo 3 de la Ley autonómica 11/2001, afirma inequívocamente que el mismo se limita a publicitar un hecho, esto es, la existencia de la previa convivencia *more uxorio*, a fin de atribuirle determinada eficacia en ámbitos de competencia propia de la Comunidad de Madrid (FJ 5). Esta tesis, propugnada en la demanda, también se podría constatar acudiendo al Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 5

señala que las inscripciones básicas tienen por objeto hacer constar la existencia de la unión de hecho y que las mismas tendrán efectos declarativos sobre su constitución.

Hechas las anteriores consideraciones, concluye el Ministerio fiscal señalando que la Sentencia impugnada no parece haber contemplado estas posibilidades interpretativas que le fueron alegadas en la oposición al recurso de casación, ni ha fundamentado adecuadamente las razones por las que habría de excluirse una interpretación de la normativa aplicable que tuviera en consideración las circunstancias a que antes se ha hecho referencia. Su respuesta se limita a la transcripción de lo resuelto por la propia sección en los recursos de casación autonómicos núms. 2 y 23/2018, sin añadir razonamientos específicos referidos al caso concreto analizado. Tal déficit motivacional ha ocasionado a la recurrente la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que procede la estimación parcial del recurso en cuanto al primer motivo de amparo.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva justificada en que la interpretación de la sentencia impugnada implica aceptar que la Comunidad Autónoma de Madrid puede establecer reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, lo que vulneraría el artículo 149.1.8 CE y sería contrario a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en esta materia (STC 93/2013, de 23 de abril), entiende que tal argumento no puede ser compartido, habida cuenta: (i) que la discriminación por razón de territorio que se denuncia no está referida a la recurrente; (ii) que para la aplicación de la ley tributaria carece de relevancia el artículo 1.2 de la ley autonómica 11/2001, pues sólo se dirige a regular la aplicación de la propia norma autonómica, y porque -además- la obligación tributaria de la recurrente es una obligación personal, que no deriva de esa norma sino de lo establecido en la normativa tributaria; y (iii) que el planteamiento de la demandante conduce inexorablemente a un análisis abstracto de la normativa invocada, lo cual resulta a todas luces impropio de un proceso constitucional de amparo.

También rechaza que se haya producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que la sentencia no tuvo en cuenta lo establecido en la disposición adicional única de la de la ley autonómica, lo que conduciría a una interpretación arbitraria y errónea que quebranta el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (artículo 14 CE). Señala únicamente, que tal argumento no merece ser considerado, por su carácter residual respecto del problema esencial que plantea la inscripción de la unión de hecho en el registro autonómico, al que anteriormente se ha hecho referencia.

12. Por providencia de 17 de marzo de 2022, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

### *1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.*

Son objeto del presente recurso de amparo la sentencia núm. 5/2019, de 26 de noviembre, dictada por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y el auto de 24 de febrero de 2020 que desestimó la solicitud de nulidad de actuaciones presentada frente a ella. La resolución judicial cuestionada revocó la que había sido dictada en única instancia por la Sección Novena de la misma Sala, que había estimado el recurso contencioso-administrativo entablado por la representación procesal de la demandante (sentencia núm. 408/2018, de 24 de mayo).

Como con más detalle se ha recogido en los antecedentes, la resolución judicial de instancia reconoció a la demandante, en su condición de integrante de una unión de hecho inscrita el 9 de octubre de 2012 en el registro municipal de Rivas Vaciamadrid (Madrid), el derecho a obtener una bonificación fiscal en la cuota tributaria resultante de haber aceptado el 15 de julio de 2013 la donación de la mitad indivisa de la vivienda en la que convivía con su pareja, con la que poco después –en febrero de 2014– contrajo matrimonio. La resolución judicial revocatoria de casación se fundamentó en que la unión de hecho de la demandante no estaba inscrita en el específico registro que prevé la Ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid. Dicho criterio había sido ya sostenido por la Dirección General de Tributos autonómica al liquidar el impuesto de donaciones, y fue mantenido por el Tribunal económico-administrativo regional de Madrid (TEARM) en resolución desestimatoria de 30 de junio de 2016.

A juicio de la demandante, la sentencia de casación habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE, en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, sobre las pretensiones en litigio.

A través de diversos razonamientos alega también la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14.1 CE) que pone en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a través de un sistema tributario justo inspirado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). Según sostiene, la interpretación de las normas aplicadas que ha hecho la sentencia recurrida en amparo (específicamente del art. 1.1 y de la Disposición Adicional Única de la ley autonómica

11/2001) genera un trato desigual injustificado que permite calificarla como arbitraria, errónea y vulneradora del derecho fundamental alegado.

El letrado de la Comunidad de Madrid interesa la inadmisión del recurso en cuanto alega la vulneración de derechos fundamentales y preceptos que no son susceptibles de amparo constitucional. Opone, asimismo, que el recurso carece de especial trascendencia constitucional. Subsidiariamente, defiende su desestimación por considerar razonada y razonable la decisión judicial impugnada por venir fundada en una interpretación de la ley autonómica que es conforme con su literalidad, con su finalidad y con las exigencias de igualdad establecidas en los artículos 14 y 31 de la Constitución.

Por su parte, el abogado del Estado interesa también la desestimación del recurso de amparo. Considera que la sentencia impugnada no ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, dado que la interpretación de la norma que, para disfrutar del beneficio fiscal, exige la inscripción en el registro autonómico (art. 1.1. ley 11/2001), no es irracional, arbitraria, ilógica ni incura en error patente.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal interesa la estimación parcial del amparo pretendido admitiendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva debido a un déficit de motivación de la sentencia impugnada. Considera que no contempla adecuadamente las posibilidades interpretativas de la normativa aplicable, sino que su respuesta se limita a transcribir lo resuelto en otros recursos de casación, sin razonar específicamente sobre las circunstancias del caso concreto, que no se refiere a una pareja de hecho no inscrita, sino a una inscrita previamente en un registro municipal de la Comunidad de Madrid.

*2. Óbices de procedibilidad y especial trascendencia constitucional del recurso de amparo.*

Con carácter previo al examen de las pretensiones de amparo, hemos de examinar si concurre alguno de los motivos de inadmisión del recurso que aduce el letrado de la Comunidad de Madrid.

a) El primero de ellos se funda en considerar indebida la alegada infracción de preceptos excluidos del ámbito del recurso de amparo, en concreto se refiere a los arts. 149.1.8 y 31.1 CE. Obviamente, tal pretensión directa no podría ser examinada a través del proceso de amparo; sin embargo, no apreciamos que sea éste el objeto y fundamento de la demanda. De forma más limitada, la demandante aduce que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva porque no resultan fundadas en Derecho, vulneración que imputa a una

inadecuada interpretación judicial de las normas autonómicas aplicadas que además, se dice, lo han sido en contra de otros principios y preceptos constitucionales, entre los que se encuentran el art. 149.1.8 CE y el principio de igualdad a que se refiere el art. 31 CE. Por ello refiriéndose los motivos de amparo a la supuesta vulneración de los arts. 24.1 y 14 CE, no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión aducida.

b) Por otra parte, se afirma que el recurso planteado carece de especial trascendencia constitucional porque la STC 81/2013, de 11 de abril, ya había resuelto las dudas de constitucionalidad planteadas sobre la ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre, declarando que el reconocimiento de efectos a las uniones de hecho desde la fecha de su inscripción en el registro *ad hoc* autonómico era conforme al art. 149.1.8 CE porque se limita a publicitar un hecho con la finalidad de atribuirle determinada eficacia en ámbitos que son competencia autonómica propia.

Debemos recordar que la cuestión sobre si el contenido del presente recurso justifica una decisión sobre el fondo debido a su especial trascendencia constitucional constituye un requisito de admisibilidad de la demanda de amparo que fue ya objeto de valoración en el trámite de admisión previsto en el art. 50.1 LOTC. Nuestra doctrina viene insistiendo en que “corresponde al Tribunal Constitucional apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional (por todas, SSTC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 2, y 212/2013, de 18 de diciembre, FJ 2). Dicha apreciación se realiza valorando las circunstancias de cada caso, a tenor del carácter notablemente abierto e indeterminado, tanto de la noción de “especial trascendencia constitucional” como de los criterios legalmente establecidos para su apreciación (STC 77/2015, de 27 de abril, FJ 1, y jurisprudencia allí citada)” (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 3).

Al caso le fueron aplicados los criterios establecidos en la STC 155/2009, de 25 de junio. Precisamente, la providencia de este tribunal de 15 de marzo de 2021 acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo apreciando que “plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]”. Resulta evidente, tal y como expresa el objeto del recurso y las posiciones de las partes, que lo que se cuestiona aquí es una concreta interpretación judicial de la norma, y no sus previsiones abstractas, ni su incidencia sobre la distribución constitucional de competencias que fue analizada en la alegada STC 81/2013. Pues bien, en la citada resolución fue examinada la conformidad de los arts. 3, 4, 5, 8 y 9 de la ley autonómica con el artículo 149.1.8 de la CE, lo que permite constatar que el objeto de aquella sentencia no es coincidente con el objeto del presente recurso

de amparo, en el que se cuestiona el contenido de las resoluciones judiciales impugnadas que interpretan y aplican otros preceptos de la ley autonómica que la demandante pone en conexión con diversas normas tributarias.

En definitiva, no cabe tampoco apreciar la concurrencia de este segundo óbice procesal alegado, ya que la admisión a trámite del presente recurso de amparo no se basó en la necesidad de pronunciarse sobre cuestiones competenciales, sino que se realizó para examinar si puede calificarse como desigual el trato administrativo y judicial otorgado a quien integra una unión de hecho inscrita en un registro municipal de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de que se le denegara una bonificación tributaria que sí se reconoce en favor de las uniones de hecho inscritas en el registro autonómico.

Por tanto, en orden a explicitar la apreciación de la especial trascendencia constitucional (Sentencia de la Sección Tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón contra España, §37), con el objeto de hacer así “reconoscibles los criterios de aplicación empleados al respecto” (STC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3), debemos ahora reiterar que, como ha sido explicado, el contenido del presente recurso de amparo plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

### *3. Marco normativo aplicado en el proceso judicial a quo.*

La cuestión controvertida en los procesos administrativo y judicial previos se ha centrado en determinar si la demandante de amparo tiene derecho a que le sea aplicada la bonificación del 99% en la cuota del impuesto de donaciones prevista en la norma autonómica. Por ello, con carácter previo a la resolución del presente recurso de amparo, resulta necesario exponer el marco normativo que ha sido aplicado en las vías precedentes.

A. Comenzamos la exposición haciendo referencia a las normas tributarias que regulan el impuesto sobre sucesiones y donaciones.

(i) La regulación estatal de este impuesto se contiene en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones, que atribuye la condición de sujeto pasivo a quien sea donatario y, por lo que aquí interesa, contempla cuatro grupos de parientes. En el grupo II se incluye a “los descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes” (artículo 20.2.a), sin contemplar entre ellos a los miembros de uniones de hecho.

(ii) En el momento de pronunciarse sobre la bonificación fiscal pretendida (10 de marzo de 2015), tanto el rendimiento del impuesto de sucesiones y donaciones como las competencias normativas sobre eventuales deducciones y bonificaciones de éste, habían sido cedidas a las comunidades autónomas [arts. 24.1.b) y 40.1.d) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía].

(iii) En el ámbito territorial de Madrid, la regulación autonómica del impuesto sobre sucesiones y donaciones se recoge en el ya citado Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que regula los tributos cedidos por el Estado.

Su artículo 25.2 regula las bonificaciones de la cuota en las adquisiciones *inter vivos*, en los siguientes términos:

“2. En las adquisiciones *inter vivos*, los sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II de parentesco de los previstos en el artículo 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aplicarán una bonificación del 99 por 100 en la cuota tributaria derivada de las mismas. Será requisito necesario para la aplicación de esta bonificación que la donación se formalice en documento público”.

Y el art. 26 extiende a los miembros de uniones de hecho la bonificación prevista para los cónyuges:

“A efectos de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, se asimilarán a cónyuges los miembros de uniones de hecho que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid”.

B. La remisión normativa que se hace a la ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho, hace necesario exponer a continuación aquellos aspectos de su regulación que han sido aplicados en las resoluciones impugnadas. Se trata de los siguientes preceptos:

#### Artículo 1. Ámbito de aplicación.

“1. La presente Ley será de aplicación a las personas que convivan en pareja, de forma libre, pública y notoria, vinculadas de forma estable, al menos durante un período ininterrumpido de doce meses, existiendo una relación de afectividad, siempre que voluntariamente decidan someterse a la misma mediante la inscripción de la unión en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

2. Esta Ley únicamente será de aplicación a aquellas uniones de hecho en las que, al menos, uno de los miembros se halle empadronado y tenga su residencia en la Comunidad de Madrid”.

### Artículo 3. 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”.

### Artículo 9. 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.”

### Disposición Adicional única.

“La Administración de la Comunidad de Madrid mantendrá las oportunas relaciones de cooperación con otras Administraciones Públicas que cuenten con Registros de Uniones de Hecho o similares, al objeto de evitar supuestos de doble inscripción”.

Para concluir, dado que ha sido alegado, hemos de mencionar también el Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 9 regula los efectos de las inscripciones en los siguientes términos:

“Las inscripciones en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid tendrán efectos declarativos sobre la constitución, modificación o extinción de las uniones de hecho, así como respecto de los pactos reguladores de las relaciones económicas.

La validez jurídica y los efectos de los mencionados pactos se producirán al margen de su inscripción en el Registro, y nunca podrán perjudicar a terceros”.

#### 4. *Delimitación del objeto del recurso de amparo.*

Antes de examinar las quejas que fundamentan la solicitud de amparo resulta necesario realizar tres consideraciones previas dirigidas a acotar el objeto del presente recurso de amparo.

a) La decisión administrativa cuestionada ante la jurisdicción ordinaria desestimó la pretensión de la demandante dirigida a obtener una bonificación en la cuota del impuesto sobre donaciones.

La administración tributaria autonómica no cuestionó en ningún momento que la unión de hecho que integraba la demandante incumpliera alguno de los requisitos materiales exigidos por el art. 1 de la ley 11/2001 para reconocerla como tal. La discrepancia de criterio tampoco estuvo relacionada con determinar si, a efectos tributarios, los miembros de una unión de hecho debían o no ser equiparados a los cónyuges pues, en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, como se ha expuesto en el fundamento jurídico precedente, tal igualdad jurídica de trato ya se había establecido expresamente por el legislador autonómico, tanto en las normas fiscales (art. 26 del Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre; y art. 3.6 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre) como al regular las uniones de hecho (art. 9 de la ley 11/2001, de 19 de diciembre). La desestimación vino justificada en el hecho de no haber formalizado previamente la donataria su inscripción como miembro de una unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, la discrepancia entre la administración tributaria y la demandante estaba centrada exclusivamente en los efectos jurídicos del incumplimiento del requisito formal de inscripción de dicha unión en el citado registro autonómico y, paralelamente, en los que había de producir su inscripción en el registro *ad hoc* de un municipio madrileño.

b) La segunda aclaración relevante en este caso se dirige a destacar que tampoco nos corresponde analizar en este proceso de amparo la hipotética discriminación que puedan sufrir las uniones de hecho inscritas en un registro público frente a las que no han realizado inscripción alguna, dado que -como hemos reiterado- en el presente caso sí se había producido su inscripción en el registro público municipal del ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, donde tenían su residencia los dos componentes de la unión de hecho.

No resulta ocioso recordar que la vivienda objeto de donación parcial constituía el domicilio familiar de la unión de hecho y, poco después, del matrimonio de quienes la integraban.

Así consta en diferentes documentos que figuran en las actuaciones, como son la inscripción en el registro municipal de uniones de hecho, la escritura de donación, o la escritura de apoderamiento. Donante y donataria residían en la vivienda objeto de donación en Rivas-Vaciamadrid, que constituía su domicilio: se trata de una vivienda de protección oficial, que conforme al art. 4 del Decreto 11/2005, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, debía “destinarse a domicilio habitual y permanente de sus ocupantes legales”.

c) La tercera y última consideración se dirige a destacar que la demandante de amparo, donataria en este caso, tenía su residencia en la Comunidad de Madrid. Se trata de un dato objetivo que resulta relevante porque conduce a desestimar uno de los motivos de queja que califica como no fundada en Derecho la resolución recurrida porque el criterio judicial sobre la ley autonómica pudiera llegar a producir una discriminación fiscal por razón de la residencia.

Aunque no resulte difícil apreciar las disfunciones que pueden llegar a producirse por la ausencia de una regulación estatal que defina el estatuto jurídico de las parejas de hecho en todo el territorio nacional, no es posible abordar la queja expuesta con ocasión de la resolución del presente recurso de amparo pues “es doctrina reiterada de este Tribunal que el objeto del recurso de amparo ha de referirse necesariamente a lesiones concretas y efectivas de derechos fundamentales (entre otras muchas, SSTC 167/1986, de 22 de diciembre, FJ 4; 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4; 52/1992, de 8 de abril, FJ 1; y 78/1997, de 21 de abril, FJ 3). Este carácter esencialmente subjetivo que lo caracteriza impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de ninguna clase de normas” (STC 54/2006, de 27 de febrero, FJ 3).

Y por más que la demandante invoque en abstracto la posibilidad de que, en algún supuesto, llegara a producirse una pretendida discriminación por razón de la residencia, no estamos ahora ante un problema que resulte equiparable al resuelto en la invocada STC 60/2015, de 18 de marzo. En dicho pronunciamiento este tribunal examinó la vulneración del derecho a la igualdad por el hecho de que una bonificación en el impuesto sobre sucesiones y donaciones se aplicase únicamente a los parientes de los grupos I y II que tenían su residencia habitual en la Comunidad Valenciana, y no así a los parientes de los mismos grupos que residían fuera del territorio de dicha comunidad. Por tanto, en aquella ocasión el lugar de la residencia de los causahabientes constituyó precisamente el elemento discriminador que introdujo el trato diferenciado que daba lugar a la duda de constitucionalidad, algo que no sucede en el presente recurso de amparo.

### *5. El derecho a la igualdad en la aplicación de la ley: criterios de enjuiciamiento.*

Al igual que en los procedimientos administrativo y judicial previos, la demandante invoca en este proceso de amparo los derechos fundamentales a recibir una resolución fundada en Derecho (contenido garantizado por el derecho a la tutela judicial efectiva –art. 24.1 CE–) y a no recibir un trato desigual en la aplicación de la ley (cláusula general de igualdad reconocida en el art. 14 CE). En la solicitud de amparo y en el debate habido en el proceso administrativo y judicial previo, así como en este proceso constitucional, resulta nuclear la queja que alega la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley. Junto con ésta, la demandante afirma de forma añadida que, en sí misma, no fue fundada en Derecho la respuesta que recibió de la Sección de Casación por la que vio revocada la sentencia estimatoria dictada en la instancia por la Sección Novena de la misma Sala.

En consecuencia, analizaremos en primer lugar la alegada vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley que se imputa en la demanda a las decisiones administrativas tributarias y, también, a la sentencia de casación que las confirmó. No obstante, a diferencia de otros supuestos en los que se alega conjuntamente el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva con el de otro derecho fundamental sustantivo, la invocación en la demanda del derecho a recibir una respuesta fundada en Derecho sobre las pretensiones en litigio no carece aquí de sustantividad propia dada la falta de relación entre la pretensiones planteadas al oponerse al recurso de casación y la respuesta recibida, que no tomó debidamente en consideración las circunstancias fácticas del caso; por lo que, en el orden expuesto, analizaremos de forma separada ambas quejas, pese a su evidente relación.

En su condición de integrante de una pareja de hecho inscrita en un registro municipal de la Comunidad de Madrid, la demandante alega haber sufrido un trato tributario desigual, vedado por el art. 14 CE, en relación con los miembros de las uniones de hecho inscritas en el registro autonómico creado por la ley 11/2001, tantas veces citada. El reproche se dirige tanto a la administración tributaria autonómica como a la resolución judicial de casación que, con variados razonamientos, ratificó la denegación de la bonificación fiscal pretendida.

Desde la perspectiva del art. 14 CE, el enjuiciamiento de la interpretación judicial hace precisa una reflexión previa dirigida a explicitar los presupuestos y criterios desde los que la pretensión de amparo ha de ser analizada. Se refiere no solo a la noción misma de “unión de hecho” como realidad social que puede ser objeto de tratamiento y consideración jurídica por el legislador, sino que la reflexión ha de extenderse a la finalidad de la norma autonómica que, a efectos fiscales, prevé su equiparación con la unión matrimonial. Finalmente, resulta también

necesario traer a colación la reiterada doctrina constitucional sobre la exigencia de igualdad establecida en el art. 14 CE, que ha de ser aplicada para la resolución de la queja.

a) Las uniones de hecho ante el Derecho. En la STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 8, caracterizamos ya la heterogénea noción de “unión de hecho” por referencia a ciertas notas comunes que permiten identificarla como “una relación estable de convivencia *more uxorio*, cuyo elemento definitorio común queda cifrado en la voluntad libremente configurada de permanecer al margen del Derecho en cuanto a las consecuencias jurídicas inherentes a la institución matrimonial a que se refiere el art. 32 CE”. Al estar tal decisión estrechamente relacionada al libre desarrollo de la personalidad, resulta consustancial a la misma la libertad de decisión que posibilita a quienes la integran gobernarse libremente en la esfera jurídica de su ámbito privado propio, sin interferencias no justificadas de los poderes públicos.

No obstante, hemos admitido también en la citada STC 93/2013 que la unión de hecho, en cuanto realidad socialmente relevante que es, puede ser objeto de tratamiento y consideración por el legislador, lo que supone -en la mayor parte de los casos- que, respetando la libertad de decisión que la caracteriza, su reconocimiento jurídico quede supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones materiales y formales, como legítimamente se exige para reconocer el derecho a determinadas prestaciones sociales (STC 51/2014, de 7 de abril, FJ 3). En todo caso, su régimen jurídico debe ser eminentemente dispositivo y no imperativo; es decir, sujeto a su previa asunción por los miembros de la pareja mediante una explícita declaración de voluntad. Las condiciones materiales y formales que en cada caso se establezcan son garantía de que la atribución de derechos, que la norma reconoce, satisface elementales exigencias de seguridad jurídica y evita el fraude en la reclamación de los beneficios que otorga.

Resta señalar, por último, que tales límites y condicionamientos no operan respecto a aquellas medidas legales que tutelen derechos fundamentales de cualquiera de los componentes de la unión de hecho, ni a las que reconozcan un contenido adicional a los que la Constitución establece.

b) La finalidad de la norma aplicada. Dada su relevancia para nuestro enjuiciamiento, nos corresponde detenernos, en segundo lugar, en la declarada finalidad igualitaria de la norma autonómica aplicada en el caso presente.

Si atendemos a las declaraciones de su preámbulo, la ley autonómica 11/2001 tiene como finalidad remover las barreras jurídicas que dificultan el reconocimiento público de las uniones de hecho de carácter estable. Al explicar la norma, el legislador señaló que “la regulación

normativa debe ser el mecanismo equilibrador e igualitario para aquellas personas que, por el libre ejercicio de sus opciones, sean éstas cuales fueren, están o pudieran sentirse discriminadas” pese a mantener una convivencia estable. Por esta razón, se añade, la ley encuentra su justificación en el artículo 14 de la Constitución y en la obligación constitucional de promover la igualdad que corresponde a todos los poderes públicos. En tal medida, el legislador concluye señalando que: “la Comunidad de Madrid debe poner sus medios y sus competencias al alcance de las uniones de hecho no reguladas, con el fin de otorgarles un reconocimiento y, además, introducir así una mayor seguridad jurídica que permita evitar situaciones de desigualdad.”

c) El canon de enjuiciamiento constitucional. Por último, hemos de reiterar que la cláusula general de igualdad ante la ley establecida en el art. 14 CE exige la razonabilidad de la diferencia normativa o aplicativa de trato. Este principio general de igualdad ha sido configurado por una reiterada doctrina constitucional como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, debe existir una suficiente justificación que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en relación con el homólogo art. 14 CEDH, este Tribunal ha declarado que el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello. Como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Es un mandato dirigido a todos los poderes públicos, desde luego al legislador, pero también a los aplicadores del Derecho, para quienes los derechos fundamentales constituyen un criterio hermenéutico nuclear de la tarea que tienen encomendada.

Como destacamos en las STC 103/1990, de 4 de junio (FJ 2), usualmente, los recursos de amparo que se plantean en defensa del derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley vienen, normalmente, referidos a resoluciones judiciales que se consideran contradictorias con

otras anteriores recaídas sobre pretendidos supuestos sustancialmente idénticos. Que ello sea lo más frecuente no significa que el principio de igualdad en la aplicación de la ley agote su ámbito protector en los indicados supuestos, pues dicho principio puede igualmente resultar vulnerado cuando los órganos judiciales aplican las normas jurídicas con un criterio interpretativo que produzca o no corrija un trato discriminatorio en relación con otras situaciones válidamente comparables, y además la norma a aplicar sea susceptible de distinta interpretación que, siendo admitida en Derecho, conduzca a eliminar la desigualdad injustificada que, en aquel caso, se produce.

Esta reflexión concluía declarando que “los órganos judiciales, como titulares exclusivos que son de la potestad de juzgar, deben cuidar con especial atención de no desconocer o inadvertir el alcance constitucional que pueda tener su interpretación y aplicación de las disposiciones legales a fin de que, puesto de manifiesto en el proceso ese alcance o relevancia, pueda acomodar éstas a las exigencias constitucionales y, entre ellas, las que se deriven del principio de igualdad ante la ley, cuando éste resulte, expresa o implícitamente, implicado en la cuestión a resolver”. En definitiva, hemos reiterado que “si existe esa alternativa de interpretación más conforme con la igualdad, su no utilización equivale a una aplicación de la norma que el art. 14 de la Constitución no consiente” (SSTC 39/1992, de 30 de marzo, FJ 3; y 20/1994, de 27 de enero, FJ 2; y 103/2002, de 6 de mayo, FJ 4).

En suma, lo que prohíbe el principio de igualdad son las desigualdades normativas o aplicativas que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 2/1983, de 24 de enero, FJ 4; 23/1984, de 20 de febrero, FJ 6; 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 110/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8, por todas).

*6. La vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley: resolución del caso.*

En el asunto ahora sometido a nuestra consideración, el tribunal autonómico de casación ha ratificado la denegación administrativa de la bonificación fiscal solicitada con base en consideraciones de estricta legalidad, que derivan de la interpretación literal que efectúa de los arts. 1.1 y 3.1 de la ley autonómica 11/2001. Tales preceptos, para reconocer efectos jurídicos a las uniones de hecho, les exigen como modo de acreditación su previa inscripción en el “Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid”, y también como criterio delimitador de su ámbito de aplicación.

Según razona el órgano judicial, el reconocimiento a las parejas de hecho de los beneficios establecidos en favor de los cónyuges en la normativa madrileña de Derecho público (art. 9) – singularmente en materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios–, queda sometido de forma única e ineludible a su previa inscripción en el citado registro autonómico.

Esta fundamentación genera un trato desigual no justificado entre situaciones materialmente iguales, pues prescinde de toda ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso, así como de aquellos criterios interpretativos usuales que son complementarios del literal y permiten abordar supuestos como el aquí abordado, que no están expresamente previstos en la norma.

Dicha conclusión se apoya en las siguientes consideraciones:

a) El cumplimiento del requisito de la inscripción de la unión de hecho en el registro autonómico no aparece regulado en la norma tributaria (art. 26 del Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre), que se limita a establecer como regla común del impuesto sobre sucesiones y donaciones la asimilación a los cónyuges de los miembros de las uniones de hecho que cumplan los requisitos establecidos en la ley autonómica 11/2001.

Si bien es cierto que la norma autonómica solo hace referencia a la inscripción en el Registro de la de la Comunidad de Madrid creado al efecto (arts. 1.1. y 3.1), no contempla, sin embargo, previsión alguna para los casos de inscripción en un registro oficial madrileño de ámbito municipal. Cabe apreciar por tanto que la sentencia impugnada tuvo en consideración únicamente la literalidad del art. 1.1. de la ley, sin tomar en cuenta, para completar su criterio interpretativo, otros criterios hermenéuticos posibles que eran favorecedores de los valores concernidos.

La reclamación denunciaba un trato desigual injustificado. Se refería a una pareja de hecho que reunía las condiciones materiales exigidas por la ley para su reconocimiento e inscripción, y estaba relacionada con la tributación de la donación de parte de un inmueble que

constituía el domicilio familiar de quienes hacían y recibían la donación (que meses después contrajeron matrimonio). Por ello, la solución de la impugnación planteada no podía limitarse a una interpretación literal del precepto cuya consecuencia es establecer como efecto un trato desigual entre las parejas inscritas en el registro autonómico y las inscritas en otros registros oficiales del territorio de la Comunidad de Madrid, aún con menor alcance territorial pues, como sucede en este caso, había sido alegado y estaba concernido el principio de igualdad ante la ley. En tal medida, debemos recordar que “los órganos judiciales en su aplicación no pueden interpretar las disposiciones legales de un modo incompatible con la Constitución, cuando es posible otra interpretación alternativa sin violentar la letra de la ley” (STC 77/2015, FJ 4, in fine).

De otra parte, la interpretación judicial no podía obviar la finalidad igualadora pretendida por la ley a la que ya nos hemos referido al exponer su preámbulo. Y tampoco podía dejar de contemplar las concretas circunstancias del caso concreto que fue sometido a su consideración para denegar la pretensión de equiparación de trato.

b) Una interpretación sistemática de la norma autonómica, y su aplicación a las circunstancias concretas del caso, le hubiera permitido observar que el propio legislador no desconocía la posibilidad de que se hubieran realizado inscripciones de uniones de hecho en otros registros públicos. Precisamente la Disposición Adicional Única de la ley autonómica 11/2001, establece que “La Administración de la Comunidad de Madrid mantendrá las oportunas relaciones de cooperación con otras administraciones públicas que cuenten con registros de uniones de hecho o similar al objeto de evitar supuestos de doble inscripción”.

No se pretende aquí cuestionar ni privar de legitimidad a la exigencia de inscripción registral, requisito que, en relación con las uniones de hecho hemos ya declarado conforme a la Constitución por perseguir una legítima finalidad de seguridad jurídica y evitación del fraude (STC 51/2014, a la que antes hicimos referencia). Pero parece oportuno destacar, como señala el Ministerio fiscal y como hizo la sentencia dictada en la instancia que fue revocada en casación, que esta llamada a la cooperación pone objetivamente de relieve un posible solapamiento de inscripciones provocado por la ausencia de una regulación estatal uniforme. Pero, además, es preciso que la falta de coordinación entre registros no vaya en detrimento del administrado, hasta el punto de que la falta de reconocimiento mutuo de las inscripciones pueda llegar a causar una posible discriminación por razón del lugar donde se haya realizado la inscripción cuando -como en este caso- sus requisitos materiales son idénticos. A ello no obsta el rango normativo de la norma reguladora del registro municipal, pues su inscripción en el mismo permitió someter a escrutinio público tanto la voluntad de ser tomada en consideración jurídica como pareja de

hecho, como el cumplimiento de los requisitos materiales exigidos por la ley 11/2001; son estas dos circunstancias las que permiten considerar dicha inscripción municipal como un término de comparación válido merecedor de un trato no desigual.

c) En el caso presente, la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad expresada en la STC 77/2015, de 27 de abril, fue utilizada por la Sección Novena del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para llegar a una resolución estimatoria de la pretensión de la demandante de amparo. Sin embargo, aquel pronunciamiento, como ya expusimos, se estima inaplicable por la sentencia impugnada afirmando que, en este caso, no existe título oficial alguno acreditativo de la relación de la unión de hecho que se pretende hacer valer. En tal sentido, cabe apreciar ahora, *mutatis mutandis*, que la inscripción en el registro municipal es materialmente equivalente al título oficial suficiente al que se refería la STC 77/2015, porque permite garantizar la seguridad jurídica exigible al objeto de obtener los beneficios fiscales.

Siguiendo el razonamiento empleado por la STC 77/2015, cabe apreciar que, entre dos interpretaciones posibles de la norma, la resolución judicial impugnada ha optado por aquella que, por su formalismo, no sólo resulta irrazonable sino que no es conforme con la igualdad de todos (en este caso, las uniones de hecho) en el cumplimiento del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos pues, a la fecha del devengo del tributo (momento de la adquisición de participación la vivienda que constituía su domicilio habitual), la unión de hecho cumplía los requisitos materiales establecidos por la ley y se había inscrito en un registro público, estando acreditada su condición ante la administración tributaria por el certificado de inscripción expedido por secretario general del ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid.

d) Desde la interdicción del trato desigual no justificado, tampoco puede compartirse la interpretación judicial cuestionada porque no tuvo en consideración ni el contexto normativo referido a las uniones de hecho en otros ámbitos materiales, ni la confianza legítima que la anterior inscripción municipal pudo generar en la demandante y su pareja donante.

En ningún momento se tuvo en cuenta que, para casos asimilables, el legislador estatal había modificado en 2015 el apartado cuarto del art. 174.3 Ley General de la Seguridad Social, para permitir que la existencia de una pareja de hecho y la obtención de prestaciones sociales pudiese acreditarse “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” (actual art. 221.2 párrafo segundo TRLGSS, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

Tampoco se hace referencia en la sentencia impugnada a que el ente local de residencia de los donantes, el ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, había creado un registro municipal al efecto, emitiendo un certificando en el que se otorgaba eficacia constitutiva a la inscripción en el mismo. Independientemente del valor interpretativo que pudieran tener estas normas, lo cierto es que este contexto normativo generó en la demandante de amparo una situación de confianza respecto de la validez de su inscripción, que le otorgaba la condición de unión de hecho, al menos tanto a los ojos del Estado como del ente local, sin que ello fuera tenido en cuenta por el órgano judicial. Esa idea de *confianza legítima* en la actuación del poder público constituyó, según se expresa en la STC 1/2021, de 25 de enero (FJ 2), la *ratio* estimatoria de la STEDH de 8 de diciembre de 2009, dictada en el asunto Muñoz Díaz c. España, en la que, según señalamos, fueron las circunstancias específicas del caso las que permitieron la apreciación de desproporción en el trato desigual que la sentencia declaraba.

e) Tomando en consideración el principio general de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución, cabe concluir que no pueden ser tratadas jurídicamente como situaciones o realidades distintas las uniones de hecho que se inscriban en diferentes registros que exigen el cumplimiento de los mismos requisitos materiales para su reconocimiento legal (ATC 77/2004, de 9 de marzo, 174/2004, de 11 de mayo, 69/2007 de 16 de abril), sino que tales inscripciones, en cuanto se acreditan con un título oficial justificativo satisfacen las exigencias de seguridad jurídica y evitación del fraude que persigue la inscripción, por lo que resultan plenamente equiparables. En tal medida, el trato desigual resultante, aunque apegado al tenor literal de la ley, no persigue un fin legítimo, ni tampoco pueden ser consideradas proporcionadas las diferencias de trato que produce como resultado.

El hecho de que el órgano judicial no se haya planteado la cuestión de si, en las concretas circunstancias del caso que habían sido alegadas desde la reclamación administrativa, denegar la bonificación fiscal solicitada suponía una diferencia de trato entre uniones de hecho inscritas en diferentes registros públicos, significa no haber valorado adecuadamente la dimensión constitucional *ex art. 14 CE* de la cuestión que se le planteaba. De esta suerte, como hemos afirmado en diversas ocasiones en relación con otros derechos fundamentales, el reproche que desde la perspectiva constitucional merece formularse contra la sentencia recurrida en amparo “no es tanto ni sólo que haya renunciado a interpretar la normativa aplicable de la manera más favorable a la efectividad del derecho fundamental, sino que ni siquiera haya tenido en cuenta que este derecho estaba en juego y podía quedar afectado” (SSTC 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 5; y 92/2005, de 18 de abril, FJ 5).

### *7. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.*

De acuerdo con la reiterada doctrina de este tribunal, el derecho a la tutela judicial efectiva integra, como una de sus manifestaciones, la de obtener de los jueces y tribunales una resolución fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso (SSTC 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 4; 198/2000, de 24 de julio, FJ 2; 116/2001, de 21 de mayo, FJ 4, entre otras). También hemos señalado que es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos, si bien no incluye el derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva (SSTC 256/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2). El recurso de amparo no es cauce idóneo para corregir posibles errores en la selección, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico al caso, so pena de desvirtuar su naturaleza (STC 226/2000, de 2 de octubre, FJ 3); sin embargo, el derecho alegado en el caso presente sí conlleva la garantía de que el fundamento de la decisión sea la interpretación y aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuera arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6).

El análisis de las actuaciones permite anticipar la estimación de esta pretensión de amparo dado que, al margen del trato desigual injustificado que ya hemos analizado, la respuesta judicial recibida puede ser calificada en sí misma como manifiestamente irrazonada e irrazonable por otros motivos distintos, aunque relacionados: (i) porque no tomó en consideración las circunstancias fácticas del caso planteado, sino que dio una respuesta genérica y estereotipada con remisión íntegra a anteriores soluciones jurisprudenciales que analizaban un supuesto diferente; pero además, (ii) porque, a partir de un error fáctico, cuestionó injustificadamente la aplicación al caso de los criterios de solución establecidos en la STC 77/2015, de 27 de abril (FJ 4); criterios que, además, justificaron en este caso la solución estimatoria del recurso judicial en la instancia previa.

Desarrollaremos a continuación ambas conclusiones:

a) La sentencia de la Sección de Casación identificó la cuestión planteada que dotaba de interés casacional al recurso señalando que era “la atinente a los arts. 3 y 9 de la Ley 11/2001 de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, delimitando así la interpretación relacionada que

debe darse a los miembros de las uniones de hecho con relación al beneficio fiscal de los matrimonios, tal y como se recoge en el art. 3.6 de la ley 10/2009, de 23 de diciembre” (FJ CUARTO).

Al fijar los criterios aplicables a la solución del caso, la sala afirmó que el tema objeto del recurso ya había sido analizado y resuelto en dos previos recursos de casación autonómica (los recursos núms. 2 y 23/2018; que dieron lugar a las SSTSJMs núms. 2 y 3/2019, de 27 de junio, de la propia Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo). A continuación, dedicó todos sus razonamientos a justificar la estimación del recurso de casación mediante la transcripción íntegra de dichos pronunciamientos previos, pero sin detenerse en las circunstancias diferenciadoras del caso concreto.

Sin embargo, como hemos dicho en el fundamento jurídico anterior, no se trataba de comparar la situación jurídica de la demandante de amparo con la de un cónyuge, ni tampoco con la de un miembro de una unión de hecho no inscrita en registro público alguno. En este caso, la demandante y su pareja de hecho sí se habían inscrito como tales en el registro municipal del ayuntamiento madrileño de Rivas Vaciamadrid. Se trata de un registro público que, para aceptar la inscripción, exige acreditar el cumplimiento de los mismos requisitos materiales establecidos en la ley autonómica 11/2001. Pese a ello, la sentencia impugnada se limitó a apreciar que la unión de hecho no estaba inscrita en el registro autonómico, pero no tomó en consideración ni valoró que en el caso examinado no había una ausencia total de inscripción (como sí ocurría en los casos abordados en las sentencias anteriores a las que se remite), sino que existía una inscripción en un registro público municipal del territorio de la Comunidad de Madrid.

De esta manera, desatendiendo las circunstancias fácticas de la pretensión formulada por la demandante, no abordó la cuestión medular sobre la que debió pronunciarse; esto es, si podría resultar excesivamente formalista reconocer únicamente la bonificación fiscal pretendida a las uniones de hecho inscritas en el registro autonómico, denegándola a las que se encuentran en la misma situación material –por tratarse de una unión de hecho que cumple todos los requisitos legales–, pero se han inscrito en un registro administrativo público de uniones de hecho diferente.

Precisamente por no haber atendido a las circunstancias del caso concreto, algunos de los razonamientos básicos de la sentencia impugnada resultan inaplicables en el caso examinado. Así sucede con toda la argumentación que realiza el órgano judicial sobre la necesidad de cumplir el requisito de la inscripción de un registro público, sus efectos frente a terceros y las consecuencias de su incumplimiento; argumentos que decaen en este caso dado que nunca se eludió por la unión de hecho la inscripción, aunque se hizo en un registro distinto al expresamente previsto por la

ley. Para resolver con una resolución fundada en Derecho sobre la pretendida bonificación tributaria, la sentencia impugnada debió haberse pronunciado expresamente sobre la relevancia y consecuencias de esta concreta manifestación de voluntad inscrita en el registro municipal. Tal omisión supone que, de forma indiferenciada, el razonamiento del órgano judicial sea aplicable por igual a toda unión de hecho que no se haya inscrito en el específico registro autonómico de la Comunidad de Madrid.

b) Como ha sido expuesto, la impugnación judicial de la decisión administrativa inicial había sido estimada en la instancia por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid (STSJ núm. 408/2018, de 24 de mayo). La estimación vino fundada en apreciar que “entre (la) recurrente y su donante existía una unión de hecho por cumplirse los requisitos materiales del art. 1 de la ley autonómica 11/2001”, elemento fáctico que “no ha[bía] sido discutido por las administraciones demandadas, como tampoco lo fue por el TEAR, dado que su oposición a la pretensión del reclamante se sustenta únicamente en la falta de inscripción de la unión en el registro” (FJ QUINTO). En consecuencia, pese a que la unión de hecho del donante y la donataria no estaba inscrita en el registro autonómico previsto por la ley 11/2001, la sentencia de instancia apoyó su posición estimatoria del recurso en la consideración de que el supuesto planteado era semejante al examinado en la STC 77/2015, de 27 de abril y, aplicando su razonamiento, concluyó que “la prevalencia de la situación de hecho material sobre la formal de la posesión de un título u otro instrumento acreditativo es extensiva, *mutatis mutandis*, al problema que ahora examinamos” (FJ CUARTO).

Pues bien, la sentencia de casación impugnada parte de una premisa que no cabe compartir, según la cual, para resolver las pretensiones en litigio, no debía otorgarse trascendencia a los pronunciamientos de la STC 77/2015, en la que este tribunal apreció una diferencia de trato no justificada por denegar una bonificación fiscal establecida en favor de las familias numerosas pese a haber sido acreditada la situación material que contempla la norma tributaria que la reconoce.

La Sección de Casación consideró que el supuesto analizado no era asimilable al de la STC 77/2015 porque “en este caso no existe título oficial alguno acreditativo de la relación de unión de hecho que se pretende hacer valer al objeto de equiparar la deducción fiscal a la de los cónyuges”. Ya anticipamos que este razonamiento se apoya en una premisa de hecho errónea y, en tal medida, resulta también manifiestamente irrazonable. Como ya hemos expuesto, donante y donatario contaban, al tiempo de realizar y aceptar la donación sometida a tributación, con una certificación oficial acreditativa de haberse inscrito en un registro municipal madrileño que, para

reconocer como tal a la unión de hecho, imponía los mismos requisitos materiales que, para su inscripción en el registro autonómico, exigen los arts. 1, 2 y 3 de la citada Ley autonómica 11/2001, de 19 de diciembre, sobre uniones de hecho.

Ambas conclusiones conducen a estimar de forma añadida la aducida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el de recibir una respuesta fundada en Derecho sobre las pretensiones en litigio.

#### *8. Conclusión y efectos de la estimación de la pretensión de amparo.*

Con su decisión, el órgano judicial de casación autonómica ha provocado como consecuencia inmediata la exclusión de la recurrente del ámbito de aplicación de un beneficio fiscal legalmente previsto para las uniones de hecho, estableciendo de forma irrazonable una diferencia de trato que no sólo carece de justificación objetiva suficiente, sino que, además, provoca una consecuencia que resulta excesivamente gravosa. El legislador ha decidido otorgar el mismo trato en el impuesto sobre sucesiones y donaciones a los matrimonios y a las uniones de hecho inscritas, por lo que –para acreditar la condición de unión de hecho– los órganos judiciales deben realizar una interpretación integradora de la norma que, a tales efectos, permita reconocer la eficacia de la inscripción en otros registros oficiales cuando se halle condicionada al cumplimiento de los mismos requisitos materiales que permiten su inscripción en el registro autonómico, pues esta interpretación de la norma, que fue reconocida por la sentencia de instancia, garantiza la seguridad jurídica y, al mismo tiempo, la igualdad ante la ley exigidas por la Constitución.

Las conclusiones expuestas en los fundamentos precedentes conducen directamente al otorgamiento del amparo solicitado por la recurrente, lo cual exige fijar, con arreglo a lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, su alcance.

La demandante de amparo solicita la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y que se confirme la sentencia dictada en el proceso judicial previo por la Sección Novena del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa también la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, pero al apreciar únicamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, solicita se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia de casación para que por el órgano judicial se dicte otra respetuosa con el derecho vulnerado.

En este punto conviene recordar que el art. 55 LOTC faculta al Tribunal para realizar algún o algunos de los pronunciamientos que dicho precepto contempla, confiriendo a la

sentencia en la que otorgue el amparo demandado una flexibilidad que resulta especialmente intensa en lo que se refiere a la determinación del mecanismo adecuado para el restablecimiento de la recurrente en la integridad de sus derechos fundamentales (SSTC 99/1983, de 16 de noviembre, F5, y 186/2001, de 17 de septiembre, FJ 9).

En el presente caso el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley comporta indudablemente la declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas [art. 55.1 a) LOTC] y, a la vista de la naturaleza sustantiva de la vulneración declarada, el restablecimiento de su derecho impone el reconocimiento en favor de la demandante de la bonificación fiscal pretendida. En tal medida, resulta innecesario acordar la retroacción de actuaciones para reintegrar a la recurrente en la integridad de sus derechos ordenando un nuevo enjuiciamiento del caso, pues no se trata aquí de corregir el desconocimiento de normas procesales con relevancia constitucional (SSTC 131/2017, de 13 de noviembre; 149/2017, de 18 de diciembre; 151/2021, de 13 de septiembre; 172/2021, de 7 de octubre; y 5/2022, de 24 de enero).

En definitiva, en protección del derecho sustantivo cuya vulneración se reconoce y por razones de economía procesal, nos corresponde declarar firme el reconocimiento del derecho a la aplicación de la bonificación fiscal prevista para las uniones de hecho que ha sido efectuado por la sentencia núm. 408/2018, de 24 de mayo, de la Sección Novena de la de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -que se confirma-, debiendo únicamente declarar la nulidad de la sentencia núm. 5/2019, de 26 de noviembre y del auto de 24 de febrero de 2020, dictados por la Sección de Casación de la propia Sala que han sido objeto de impugnación en este proceso constitucional.

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo promovido por doña María Carmen Rueda Domeque y, en consecuencia:

1º Declarar vulnerado el derecho de la recurrente a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

2º Restablecerla en sus derechos y, a tal fin, declarar la nulidad de la sentencia núm. 5/2019, de 26 de noviembre, y del auto de 24 de febrero de 2020 dictados por la Sección de

Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el Recurso de Casación núm. 12/2019, declarando la firmeza de la sentencia núm. 408/2018, de 24 de mayo, de la Sección Novena de la propia Sala.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil veintidós.