

LAS PAREJAS DE HECHO ANTE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD: Una revisión crítica a la luz de la última reforma legislativa

COMMON LAW PARTNERS AND SURVIVOR'S PENSION:
A Critical Review Based on the Last Legislative Reform

María Teresa Díaz Aznarte

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

mt Diaz@ugr.es ORCID ID [0000-0003-2032-3926](https://orcid.org/0000-0003-2032-3926)

Recepción de trabajo: 18-01-2022 - Aceptación: 07-03-2022

Páginas: 105-129

- 1. LA PENSIÓN DE VIUDEDAD. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA A LA ESPERA DE LA PROMETIDA REFORMA INTEGRAL.
- 2. EL PACTO DE TOLEDO. RECOMENDACIONES SOBRE LAS PRESTACIONES POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA.
- 3. CONVIVENCIA *MORE UXORIO* Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS SUPERVIVIENTES DE UNIONES NO MATRIMONIALES. UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.
- 4. LA CONTROVERTIDA CONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO DE DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LOS SUPERVIVIENTES DE PAREJAS DE HECHO PARA SER BENEFICIARIOS LA PENSIÓN DE VIUDEDAD.
- 5. LA REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD OPERADA POR LA LEY 21/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES Y DE OTRAS MEDIDAS DE REFUERZO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SOCIAL DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES.
 - 5.1. La supresión del requisito de dependencia económica del superviviente de la pareja de hecho para devengar la pensión de viudedad.
 - 5.2. La acreditación de la condición legal de pareja de hecho a efectos de la pensión de viudedad. Novedades tras la reforma operada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre.
 - 5.3. La inclusión de los supervivientes de parejas de hecho en la configuración de la prestación temporal de viudedad.
 - 5.4. La Disposición adicional cuadragésima de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. Pensión de viudedad de parejas de hecho en supuestos excepcionales.
- 6. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN

El derecho de los supervivientes de parejas de hecho a ser beneficiarios de la pensión de viudedad se configuró en 2007 de un modo restrictivo, marcando importantes diferencias de trato respecto a las uniones matrimoniales. A la exigencia de requisitos formales orientados a acreditar la convivencia estable y notoria, se sumó la necesidad de demostrar dependencia económica del sujeto causante. Durante más de una década, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha venido afirmando la razonabilidad y proporcionalidad de esta diferencia de trato, considerándola acorde al principio de igualdad y no discriminación. La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, ha introducido novedades de calado en relación a esta materia, avanzando hacia una equiparación real entre uniones matrimoniales y uniones de hecho, en una acertada decisión político-jurídica por parte del legislador ordinario.

PALABRAS CLAVE: viudedad, parejas de hecho, modificaciones legislativas.

ABSTRACT

The right of the survivors of common-law partners to be beneficiaries of the widow's or widower's pension was configured in 2007 in a restrictive manner, marking important differences in treatment with respect to married couples. In addition to the formal requirements aimed at proving stable and notorious cohabitation, there was also the need to prove economic dependence on the deceased. For more than a decade, the jurisprudential doctrine of the Spanish Constitutional Court has been affirming the suitability and proportionality of this difference in treatment, considering it to be in accordance with the principle of equality and non-discrimination. Law 21/2021, of December 28, on guaranteeing the purchasing power of pensions and other measures to reinforce the financial and social sustainability of the public pension system, has introduced significant innovations in relation to this matter, moving towards a real equality between marital unions and de facto unions, in a wise legal and political decision by the legislator.

KEYWORDS: widowhood, common-law partners, legislative amendments.

1. LA PENSIÓN DE VIUEDAD. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA A LA ESPERA DE LA PROMETIDA REFORMA INTEGRAL

El legislador lleva décadas siendo plenamente consciente de que la suerte de reformas parciales que vienen incidiendo en el régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia, es claramente insuficiente (sin ánimo de exhaustividad, RD 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia, RD 1795/2003, de 26 de diciembre, de mejora de las pensiones de viudedad, Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social). La propia Disposición adicional vigésima quinta de la Ley 40/2007 de Medidas de la Seguridad Social, contenía un mandato (difuso), hasta ahora flagrantemente incumplido: "El Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, elaborará un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad".

La pensión de viudedad carece de una modalidad no contributiva y en la única versión existente (la contributiva) resulta compatible con las rentas procedentes del trabajo o del capital mobiliario o inmobiliario (sea cual sea su cuantía). Esta regulación, en lo referente a la situación de necesidad de los beneficiarios, solo incorporó un mecanismo corrector que ha estado vigente desde 1 de enero de 2008 hasta 31 de diciembre de 2021, respecto a los supervivientes de parejas de hecho, que únicamente accedían a la prestación acreditando, junto a otros requisitos, dependencia económica del sujeto causante. Y así fue como el criterio defendido por el legislador en 2007 al regular una diferencia de trato carente de justificación alguna entre uniones de hecho y uniones matrimoniales, ha desplegado efectos perversos durante catorce años, ni más ni menos. Nunca debió hacerse de este modo y el tiempo ha dado la razón a quienes fuimos críticos con este requisito desde el inicio de su implantación.

Pero debemos tener presente que además, cuando la muerte deriva de contingencias profesionales o accidente común (si la causa del fallecimiento es la enfermedad común, se exigen quinientos días de cotización en los cinco años inmediatamente anteriores al hecho causante), no se requiere periodo de carencia para causar la pensión de viudedad, siempre que el sujeto causante se encuentre en situación de alta o asimilada (si no lo estuviese, el periodo de cotización ha de ser de quince años). Es igualmente reseñable, que tampoco se ha concretado límite alguno de edad para causarla de forma vitalicia. A la luz de esta configuración legal, resulta obvio que, a día de hoy, esta pensión constituye un verso suelto en el sistema público de Seguridad Social español.

Como es sabido, la Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, introdujo relevantes reformas en el régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia aunque, lamentablemente, no cumplió las expectativas que se habían depositado en ella. Ciertamente incluyó una serie de relevantes modificaciones respecto a alguno de los temas demandados, pero lo hizo con una cantidad tal de matizaciones, cautelas y requisitos que, al menos

en lo que se refiere a la pensión de viudedad, propició la consolidación en nuestro Ordenamiento de diferencias de trato no siempre justificadas entre supervivientes de parejas matrimoniales y de parejas de hecho.

Así, aunque se anunció insistentemente la equiparación entre beneficiarios de parejas matrimoniales y parejas de hecho en cuanto a la pensión de viudedad,¹ tal objetivo solo se acometió en parte, al condicionar el derecho a percibir la prestación al cumplimiento de requisitos de diferente calado por parte del superviviente de una pareja no matrimonial (art. 221 TLGSS): en primer lugar, exigiendo convivencia estable, notoria e ininterrumpida de al menos cinco años, a lo que se añadió el requerimiento de la certificación de la inscripción, al menos dos años antes del fallecimiento, en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que constase la constitución de dicha pareja; en segundo término, obligando a acreditar dependencia económica o hijos en común con derecho a percibir pensión de orfandad. El legislador por tanto optó por afianzar la diferencia de trato respecto al acceso a la pensión de viudedad de los beneficiarios según se trate de personas con un vínculo matrimonial (pasado o presente) con el sujeto causante o de parejas de hecho. Resulta llamativo que la propia Exposición de Motivos de la Ley manifestase que “habida cuenta de la imposibilidad de conseguir la plena equiparación entre las parejas matrimoniales y las de hecho, se hace inviable la plena igualación en el régimen jurídico de las prestaciones de viudedad”.

Esta equiparación limitada entre parejas matrimoniales y parejas de hecho se extendió al auxilio por defunción y a las indemnizaciones a tanto alzado en caso de muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional, cuando se acreditaran los requisitos ya apuntados.

Desde nuestro punto de vista, la redacción del art. 221 del TRLGSS, resultaba criticable no por el establecimiento de una serie de requisitos mediante los cuales se debiese acreditar la convivencia de la pareja de hecho (exigir que se pruebe la unión es completamente lógico), sino por la falta de idoneidad de los medios que el legislador concretó para ello. Como tendremos ocasión de analizar, la circunstancia de condicionar el nacimiento de la pensión a una convivencia probada de al menos cinco años y la inscripción como pareja de hecho en el registro habilitado para ello en CCAA o ayuntamientos, o la certificación en documento público, al menos dos años antes del hecho causante, ha provocado un importante nivel de litigiosidad y pronunciamientos dignos de comentario tanto en el orden jurisdiccional social como en el contencioso-administrativo.

¹ Esta reforma legislativa, fue pactada en el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, que, a su vez, traía causa de la Declaración para el diálogo social firmada por los mismos interlocutores el 8 de julio de 2004, se incluían una serie de compromisos que afectaban a la pensión de viudedad. En concreto, entre otras medidas se acordó adecuar la acción protectora del sistema a las nuevas realidades sociales y así reconocer la pensión de viudedad a las parejas de hecho que acrediten “convivencia mutua, estable y notoria, durante un periodo amplio, a determinar en el desarrollo del Acuerdo”

Pero incuestionablemente, el punto más controvertido, lo constituyó la exigencia de dependencia económica para poder acceder a la pensión de viudedad, únicamente a los supervivientes de parejas de hecho. El art. 221 TRLGSS exigía al superviviente de una pareja de hecho acreditar que sus ingresos durante el año natural anterior no alcanzaron el 50 por ciento de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período, matizando que dicho porcentaje sería del 25 por ciento en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad. En paralelo, la norma preveía que se devengaría también la pensión de viudedad cuando los ingresos del sobreviviente resultasen inferiores a 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante, requisito que debía concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el período de su percepción (límite que se incrementaba en 0,5 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente, por cada hijo común con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente).

Lo cierto es que resultaba sumamente difícil justificar, desde la perspectiva técnico-jurídica, el alcance tan limitado con el que se configuró el acceso a la pensión de viudedad de los supervivientes de uniones de hecho. La exigencia de desequilibrio económico entre la pareja, en los términos expresados, se apartaba de la lógica que inspira esta prestación contributiva y desembocaba en una diferencia de trato inasumible (y sin embargo asumida) por el legislador. Como venimos comentando a lo largo de este estudio, nos encontramos frente a uno de los aspectos más controvertidos de la reforma de 2007, en la que se dibujó una línea de trazo grueso entre la protección que el sistema estaba dispuesto a reconocer a los supervivientes de parejas de hecho y el que venía dispensando a los de las uniones matrimoniales.

Así, el legislador, no satisfecho con las intensas exigencias en torno a la acreditación de la existencia de la pareja de hecho, ligadas a un intenso formalismo difícil de justificar (tema que desarrollaremos más adelante), optó por apartarse de la naturaleza contributiva de la pensión de viudedad, supeditando el nacimiento de la prestación en el caso de uniones *more uxorio* a la acreditación de una situación real de necesidad.

2. EL PACTO DE TOLEDO. RECOMENDACIONES SOBRE LA PENSIÓN DE VIUEDAD

Desde el Pacto de Toledo, ese propósito insistentemente anunciado y siempre postergado de acometer de una vez por todas una reforma integral de la pensión de viudedad, no ha tenido la acogida pretendida. Seguramente, porque el quid de la cuestión en lo tocante a esta prestación, pivota sobre dos cuestiones sumamente delicadas: en primer lugar, su naturaleza netamente contributiva,

alejada de la constatación de la situación de necesidad real de las personas beneficiarias², algo profundamente asentado respecto a las parejas matrimoniales, que sin embargo fue observado desde una óptica distinta cuando la pensión era devengada por supervivientes de uniones de hecho; en segundo término, pero igualmente relevante, la debilidad consolidada de los requisitos de acceso a la pensión de viudedad, que no se ha visto afectada por el endurecimiento experimentado por otras prestaciones (v.gr. la pensión de jubilación contributiva), en las que el incremento de los periodos de carencia y el retraso en la edad de percepción, llevan marcando el paso en los últimos años.

¿Cómo se ha dado respuesta desde el Pacto de Toledo a los requerimientos del legislador? La Comisión del Pacto de Toledo, en su reciente *Informe de evaluación y reforma*³, propuso llevar a cabo de manera gradual la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia —en especial la de viudedad— en línea con lo ya previsto por el Pacto de Toledo en 2003. Y reconoce lo obvio, esto es, que pese a los avances, la reforma tantas veces demandada no ha sido aún llevada a término. Cabría preguntarse cómo va a ser factible reformular integralmente una prestación haciéndolo de manera gradual, máxime si no se concreta cronograma ni plazo alguno. Lo gradual implica una secuencia de modificaciones parciales y si nos remitimos a la experiencia acumulada en las últimas décadas, el panorama no es demasiado halagüeño.

En la Recomendación Decimotercera del mencionado Informe, la Comisión se ha pronunciado sobre una serie de cuestiones esenciales en torno a las prestaciones por muerte y supervivencia en general y la pensión de viudedad en particular:

- a. Continúa defendiendo el mantenimiento del carácter contributivo de las prestaciones por muerte y supervivencia y entiende que “esta naturaleza básica no puede ser modificada por la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades...)”.
- b. Insiste en que la reforma integral de la viudedad (siempre proyectada y nunca implementada), “pasa por acomodar la configuración de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, a fin de mejorar la protección de los pensionistas sin otros recursos, y de adecuar la protección de los colectivos menos vulnerables”.

-
- 2 Con total claridad lo ha expresado reiteradamente el Tribunal Constitucional al afirmar que el derecho a percibir esta prestación “no está estrictamente condicionado en el régimen contributivo a la existencia de una real situación de necesidad o de dependencia económica por parte del cónyuge superviviente, ni a que éste estuviera incapacitado para el trabajo y a cargo del fallecido”, o defendiendo que esta prestación tiene la finalidad de “compensar frente a un daño, cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge superviviente”, pues de acuerdo con esta doctrina, la pensión de viudedad “en su configuración actual (...) no tiene por estricta finalidad atender a una situación de necesidad o de defensa económica” (SSTC 184/1990 y 35/1991).
 - 3 Boletín Oficial de las Cortes Generales, 10 de noviembre de 2020. Se señala que la pensión media de viudedad fue de 727,04 euros al mes, lo cual supone un incremento del 1,97 %, añadiendo que al abono de pensiones de viudedad, se destinaron 1.710,38 millones de euros, un 1,53 % más que hace un año. El montante de las prestaciones de orfandad fue de 139,8 millones (lo que supone un incremento del 1,05 %), y el de las prestaciones a favor de familiares, de 25,4 millones de euros (implica un incremento del 3,08 %)

- c. Incluye la perspectiva de género, al reparar en la baja proporción de mujeres que acceden a la pensión de jubilación, la brecha existente en la cuantía y la elevada edad de acceso a la pensión de viudedad. Todas ellas circunstancias que deben tenerse muy presentes a la hora de impulsar las reformas en esta materia.
- d. Considera que la acción protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad con 65 o más años, esencialmente en aquellos casos en los que esta prestación constituye su principal fuente de ingresos, al objeto de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente. Identifica, como el mecanismo más adecuado para alcanzar este objetivo, en línea con actuaciones previas, la elevación del porcentaje de la base reguladora de la pensión.
- e. Recomienda al Gobierno estudiar los efectos que tendría en la cuantía de la pensión de viudedad tomar en consideración para su fórmula de cálculo los periodos de cotización acreditados por el causante, con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación.
- f. Y, en relación con el tema que nos ocupa, la Comisión considera que debe profundizarse en reformas de la pensión de viudedad encaminadas a suprimir toda discriminación injustificada que afecte a la persona beneficiaria de la pensión por no existir vínculo matrimonial previo, como singularmente ocurre con el requisito legal que, en último término, viene a determinar que los ingresos del eventual beneficiario/a durante el último año hayan sido inferiores a los ingresos del causante.

Es evidente por tanto que la expresión “reforma integral”, no es interpretada por los actores del Pacto de Toledo como una profunda y estructural revisión de la pensión de viudedad. Se reafirma sin ambages la naturaleza contributiva de estas prestaciones, perseverando en el intento de conjugar esta idea, con la necesidad de proteger a los colectivos más vulnerables. La crónica anunciada de las modificaciones venideras en gran medida, no hace sino incidir en aspectos ya retocados, que en la práctica no han desplegado efectos significativos (pensemos en la limitada efectividad del incremento del porcentaje de la base reguladora para estos colectivos, perfectamente palpable cuando traducimos a cifras los mecanismos correctores que ha ido introduciendo el legislador).

Mención aparte merece la alusión a la perspectiva de género, que es preceptivo tener en cuenta de cara a futuras reformas, pero que se desenfoca completamente en la formulación que recoge el Informe. Efectivamente, históricamente, la pensión de viudedad se encuentra fuertemente feminizada. Según los datos del último trimestre de 2020 del Instituto Nacional de Estadística (INE), el número total de viudos y viudas en España asciende a 2.917.800 personas. De ellos, 2.331.200 son mujeres, mientras que los hombres solo representan 586.600. Es decir, el 80 % de quienes enviudan en España son mujeres. Sin embargo, la pensión de viudedad no puede configurarse (ni reconfigurarse) para paliar la brecha de género existente respecto a otras prestaciones de la Seguridad Social, ni mucho menos para cubrir vacíos de cobertura del sistema. Cualquier intento de transitar por este sendero, resultará quimérico.

En el documento que comentamos, se atisba, tímidamente, la intención de calibrar la posibilidad de poner fin, siquiera parcialmente, a la lógica autónoma que preside la protección por muerte y supervivencia, para acompañarla con el resto del sistema. La alusión expresa a la conveniencia de estudiar el impacto que tendría aplicar a estas prestaciones las reglas sobre periodos de carencia que rigen la pensión de jubilación, apunta en esa línea.

Y, finalmente, la Comisión se posiciona sobre la injustificada disparidad de trato entre supervivientes de parejas matrimoniales y no matrimoniales, instando al legislador a eliminar el requisito de dependencia económica impuesto a las segundas para acceder a la pensión de viudedad. De todas las recomendaciones contenidas en el citado Informe, hasta el momento actual, esta es la única que ha tenido respuesta. Es el momento de analizar el contenido y alcance de la modificación operada a finales de 2021.

3. CONVIVENCIA *MORE UXORIO* Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS SUPERVIVIENTES DE UNIONES NO MATRIMONIALES. UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

La utilización por parte del legislador del sustantivo “cónyuge” en el tenor literal de la normativa reguladora de la pensión de viudedad (anterior a 2007), propició la existencia de arduos debates tanto en sede doctrinal como jurisprudencial ya que esta circunstancia desembocaba en la exigencia de vínculo matrimonial entre el sujeto causante y el beneficiario de la pensión de viudedad, en cualquiera de las formas previstas en la legislación civil (art. 49 CC). Sin embargo era notorio que la realidad social y familiar española caminaba por otros senderos. Consecuentemente, la posibilidad de entender comprendida en el concepto de cónyuge, a efectos de percepción de la pensión de viudedad, a la persona que mantenía con el causante una relación de convivencia *more uxorio*, fue desechada por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones. En este sentido, resulta ineludible la referencia a la STC 184/1990, de 15 de noviembre: “Es claro que en la Constitución Española de 1978 el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes. El matrimonio es una institución social garantizada por la Constitución, y el derecho del hombre de la mujer a contraerlo es un derecho constitucional (art. 32.1), cuyo régimen jurídico corresponde a la Ley por mandato constitucional (art. 32.2). Nada de ello ocurre con la convivencia *more uxorio*, que ni es una institución jurídicamente garantizada ni hay un derecho constitucional expreso a su establecimiento. El vínculo matrimonial genera *ope legis* en la mujer y en el marido una pluralidad de derechos y deberes que no se produce de modo jurídicamente necesario entre el hombre y la mujer que mantienen una unidad de convivencia estable no basada en el matrimonio. Tales diferencias constitucionales entre matrimonio y unión de hecho pueden ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia”.

No obstante, el propio Tribunal Constitucional reconoció que “el legislador podría extender a las uniones estables de hecho, al menos en determinadas condiciones, los beneficios de la pensión de viudedad. Extensión que en modo alguno está vedada por el artículo 14, ni encontraría obstáculo en los artículos 32 y 39 de la Constitución” (STC 184/1990).

La trascendencia de este tema obligó al legislador a adaptar la normativa vigente a la realidad social de nuestro tiempo y, para ello, concretó (aunque de un modo discutible y discutido) los requisitos que habían de concurrir para atribuir a las uniones de hecho derechos equiparables a las uniones matrimoniales en relación a la pensión de viudedad.

El modo en el que esta cuestión fue objeto de tratamiento por parte del legislador en 2007, ha venido obligando al Tribunal Constitucional a pronunciarse en diversas ocasiones. Sin ánimo de exhaustividad, podemos citar las SSTC 41/2013, de 14 de febrero; 40/2014, de 11 de marzo; 44/2014, 45/2014 y 51/2014, de 7 de abril, y 60/2014, de 5 de mayo, y dos Autos del TC, 167/2017, de 12 de diciembre y 8/2019 de 12 de febrero. Nuevamente, de manera reiterada, el Tribunal Constitucional viene afirmando que la exigencia de acreditación de la pareja de hecho mediante los mecanismos probatorios recogidos en el TRLGSS, no vulneran el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el art. 14 CE.

No obstante, sí que se han tenido que matizar determinados aspectos, como vamos a tener ocasión de desarrollar a continuación. En definitiva, el hecho en sí de exigir requisitos diferentes a los supervivientes de parejas matrimoniales y uniones de hecho se entiende compatible con el principio de igualdad y no discriminación, mientras que el modo de acreditar la convivencia *more uxorio*, ha experimentado correcciones concretas por parte de la doctrina jurisprudencial constitucional.

4. LA CONTROVERTIDA CONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO DE DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LOS SUPERVIVIENTES DE PAREJAS DE HECHO PARA SER BENEFICIARIOS LA PENSIÓN DE VIUDEDAD

Las dudas sobre la constitucionalidad de esta diferencia de trato entre supervivientes de parejas de hecho y de uniones matrimoniales, a efectos de la pensión de viudedad, se formularon de manera reiterada desde la entrada en vigor de la reforma de 2007. Y es imprescindible recordar que el Tribunal Constitucional, afirmó reiterada y contundentemente que la exigencia de acreditación de una situación real de necesidad al superviviente de la pareja de hecho, es perfectamente compatible con el art. 14 CE. Es así como, a través de una serie de Autos, inadmitió sucesivamente diferentes cuestiones de inconstitucionalidad que se plantearon sobre este controvertido requisito:

En primer lugar, hemos de mencionar el ATC 8/2019, de 12 de febrero, en el que se argumenta que “desde la perspectiva del artículo 14 CE nada impide que el legislador pueda regular legítimamente

la pensión de viudedad de las parejas de hecho, “condicionando su reconocimiento o su cuantía (o su compatibilidad con otras rentas del trabajo o pensiones del beneficiario) a la existencia de un estado real de necesidad del supérstite o de dependencia económica del causante, así como, en su caso, a la existencia de cargas familiares” (STC 41/2013, FJ 4). Por tanto, es perfectamente constitucional una regulación de la pensión de viudedad para parejas de hecho [...] que no replique enteramente el régimen jurídico de la pensión de viudedad previsto para los matrimonios, en particular una regulación cuyo “reconocimiento se fundamenta en la concurrencia de una situación real de necesidad del supérstite, en función de su nivel de ingresos propios y de la existencia o no de cargas familiares” (STC 41/2013, FJ 4)” [FJ 3.c)]⁴, y añade que “en la determinación de las situaciones de necesidad que han de ser atendidas, el legislador tiene un amplio margen de apreciación a la hora de regular y modificar las prestaciones para adaptarlas a las necesidades del momento, teniendo en cuenta el contexto general en que aquellas situaciones se producen, las circunstancias socioeconómicas, la disponibilidad de medios de financiación y las necesidades de los diversos grupos sociales, así como la importancia relativa de las mismas” [FJ 3.c)].

Con anterioridad, en el ATC 167/2017, de 12 de diciembre de 2017, se incidía en que la pensión de viudedad de parejas de hecho en relación a la existencia de hijos en común tal y como la configuró el legislador. El Tribunal Constitucional entiende que en estos casos, la pensión, “se fundamenta en la concurrencia de una situación real de necesidad del supérstite, en función del nivel de ingresos propios y de la existencia o no de cargas familiares. Tanto si existen o no cargas familiares el derecho a la pensión de viudedad queda sujeto a la exigencia de que el supérstite no perciba rentas en un importe que supere los límites legalmente establecidos, que son distintos en función de que se tengan o no cargas familiares. De este modo, si se tienen cargas familiares (hijos en común con derecho a la pensión de orfandad) el umbral de rentas es mayor (50 por 100 de la suma de los ingresos propios y los del causante en el año natural anterior al fallecimiento) que si no se tienen (25 por 100 de la suma de esos mismos ingresos en igual periodo)”. Y añade que “este trato diferente en cuanto al límite de ingresos que no se puede superar para tener derecho a la pensión de viudedad de parejas de hecho, ligado a la existencia o inexistencia de cargas familiares, no carece de justificación objetiva y razonable de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. Parte de la evidencia de que el supérstite sin cargas familiares (hijos comunes con derecho a pensión de orfandad) se encuentra en mejor situación económica que el supérstite que sí las tiene. La diferencia de trato que establece el legislador en el precepto cuestionado responde pues a una finalidad objetivamente justificada: dispensar mayor protección a aquellas situaciones de necesidad en las que existan cargas familiares para el supérstite de la pareja de hecho”.⁵

4 Realiza un interesante comentario de este Auto CASAS BAAMONDE, M.E.: “La pensión de viudedad de las parejas de hecho y su legítima vinculación asistencial a situaciones de necesidad económica” en Revista de Jurisprudencia Constitucional, núm. 1, 2019.

5 No olvidemos que la STC 41/2013, declaró inconstitucional por ausencia de justificación objetiva y razonable el requisito, establecido por la letra c) de la Disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de hijos en común, para conceder la pensión de viudedad para parejas de hecho en casos de fallecimiento anterior a la entrada en vigor de esa Ley (desde el 1 de enero de 2008). En la práctica, ello suponía excluir de la posibilidad de acceder a la pensión de viudedad a los supérstites de parejas de hecho sin hijos en común y afortunadamente, el TC entendió que tal exigencia era incompatible con el art. 14 CE.

De forma nítida y contundente, el Tribunal Constitucional despejó las dudas sobre la constitucionalidad de este requisito de dependencia económica, defendiendo la adecuación al art. 14 CE de la diferencia de trato entre supervivientes de parejas de hecho y matrimoniales, una opción del legislador que consideró perfectamente legítima y acorde al texto constitucional, si bien expresó claramente que lo contrario sería igualmente respetuoso con el principio de igualdad y no discriminación. Se desplaza por tanto al legislador ordinario, la potestad de regular este tema como considere oportuno, partiendo de la ausencia de reproche constitucional decida lo que decida al respecto.

Y eso ha sido lo que finalmente ha sucedido. El legislador ordinario ha adoptado una decisión político-jurídica, auspiciado eso sí, por los compromisos contraídos tanto en el Pacto de Toledo como en el marco de la concertación social. En el plazo indicado (antes de finalizar 2021), ha procedido a modificar el art 221 del TRLGSS, equiparando al fin, a los supervivientes de las parejas matrimoniales y de hecho. Desde 1 de enero de 2022, no será necesario acreditar dependencia económica del sujeto causante, con independencia de que el superviviente lo sea de una pareja matrimonial o de hecho.

Es esencial que no perdamos de vista la trascendencia del recorrido que esta cuestión ha tenido en la jurisprudencia constitucional. Considerar acorde al art. 14 CE la diferencia de trato que ha estado vigente hasta 31 de diciembre de 2021, en base a los argumentos esgrimidos por el TC, implica ser conscientes de que el legislador ordinario, en cualquier momento, podría revertir de nuevo la situación, sin que ello supusiera una vulneración del derecho fundamental a la igualdad y la no discriminación de los supervivientes de uniones de hecho. Y esto, debería darnos qué pensar.

5. LA REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD OPERADA POR LA LEY 21/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES Y DE OTRAS MEDIDAS DE REFUERZO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SOCIAL DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

5.1. La supresión del requisito de dependencia económica del superviviente de la pareja de hecho para devengar la pensión de viudedad

El art. 221 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, ha experimentado una relevante modificación de la mano de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, en relación al derecho de los supervivientes de parejas de hecho a devengar la pensión de viudedad. Se ha puesto fin a la necesidad, por parte del superviviente de la unión de hecho, de acreditar dependencia económica del sujeto causante para devengar la prestación. Una exigencia, rodeada de polémica, que ha estado

vigente desde 1 de enero de 2008 hasta 31 de diciembre de 2021. La perseverancia de este colectivo (encomiable la labor desarrollada por la Asociación vida de mujeres viudas y madres de hijas e hijos huérfanos), ha culminado por fin en la nueva redacción de este precepto, que equipara a las parejas matrimoniales y no matrimoniales. Desde este momento, los supervivientes para ser beneficiarios de la pensión, no tendrán que demostrar que dependían económicamente de su pareja fallecida, sea matrimonial o de hecho.

Tal y como hemos señalado, la propia Recomendación Decimotercera del Pacto de Toledo (noviembre 2020), ha insistido en la naturaleza contributiva de las prestaciones por muerte y supervivencia, llegando incluso a afirmar que este hecho no se ve cuestionado por la regulación, por parte del legislador, de condiciones específicas de acceso a estas pensiones, como pueden ser la renta, la existencia de hijos, la edad o el régimen de compatibilidades. Desde nuestro punto de vista, la alusión a condicionantes vinculados a la renta (y por tanto, a la acreditación de una situación objetiva de necesidad), siempre entró en contradicción con esa nota formalmente indiscutida de contributividad. Que, además, esa dependencia económica se exigiese únicamente a los supervivientes de parejas de hecho legalmente constituidas, resultaba del todo inaceptable. De ahí la necesidad imperiosa de rectificar cuanto antes y dotar de coherencia el régimen jurídico de esta pensión en lo que concierne al tema que estamos desarrollando.

En esta línea se habían pronunciado también los agentes sociales en el Acuerdo sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de recuperación, transformación y resiliencia (firmado el 1 de julio de 2021 por el Gobierno, CCOO, UGT y CEOE-CEPYME)⁶, en el que llegaron a concretar un plazo de seis meses para abordar de nuevo, en el marco del diálogo social, una revisión del marco regulador de acceso a la pensión de viudedad de los supervivientes de parejas de hecho.

Demasiadas contradicciones en torno a la naturaleza contributiva de la pensión de viudedad, reafirmada hasta la saciedad por el legislador, la jurisprudencia e incluso los agentes sociales y que, sin embargo, queda en entredicho en cuanto profundizamos en el marco protector del sistema de Seguridad Social tal y como quedó configurado de la mano de la reforma de 2007. Efectivamente, con anterioridad a esta fecha, la pensión de viudedad era netamente contributiva. Tras la fallida equiparación entre uniones matrimoniales y de hecho a estos efectos y, en base a las razones que hemos aducido, esta característica quedó diluida al hacer pender el nacimiento de la pensión de la acreditación de una situación de dependencia económica, pero solo si el posible beneficiario era superviviente de una relación *more uxorio*. Apremiaba por tanto revertir esta situación, avanzando hacia la equiparación real entre beneficiarios.

6 El Consejo de Ministros ha aprobado el 28 de agosto de 2021, en su segunda vuelta, el Proyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. En el mismo, nuevamente se alude a la revisión del marco regulador de la pensión de viudedad en relación a las parejas de hecho.

La equiparación legal, a efectos de la pensión de viudedad, entre parejas matrimoniales y de hecho, pone fin a una diferencia injustificada de trato pero no a la esencia del debate sobre la fundamentación de esta prestación. Seguimos a la espera de esa anunciada y siempre postergada reforma integral, que en algún momento tendrá que acometerse (y que será, a todas luces, sumamente impopular y conllevará un importante coste político, de ahí la procrastinación de la tarea). Nos encontramos ante una pensión cuyo nacimiento resulta absolutamente independiente de la situación de necesidad de los beneficiarios, vitalicia como regla general (a menos que concurran causas extintivas o se trate de la modalidad temporal) y que exige para su devengo requisitos muy suaves en relación al periodo de carencia, máxime si la comparamos con otras pensiones contributivas del sistema público de Seguridad Social (el ejemplo paradigmático es la jubilación). Por tanto, a nuestro juicio, el problema se desenfocó en 2007, ya que en lugar de acometer una reforma integral, valiente y coherente de la prestación, vinculando su devengo y cuantía a la situación real de necesidad de los beneficiarios (punto este último que ha experimentado algunos retoques de escaso calado), el legislador optó por circunscribir a las parejas de hecho la acreditación de dependencia económica, provocando una diferencia de trato discriminatoria entre uniones matrimoniales y no matrimoniales, (aunque jurisprudencialmente se halla defendido hasta la saciedad su constitucional e irreprochabilidad técnico-jurídica). Una huida hacia adelante que, en cumplimiento de las previsiones y plazos previstos en el Pacto de Toledo (2020) y el Acuerdo Social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de recuperación, transformación y resiliencia (2021), por fin ha experimentado una corrección insistentemente anunciada y que va en la línea de equiparar a los beneficiarios con independencia de que hayan o no contraído matrimonio con el sujeto causante y sin atender a su situación real de necesidad.

En sintonía con lo expresado hasta ahora, nos reafirmamos en lo que venimos defendiendo desde hace tiempo. La conformación actual de la pensión de viudedad “origina tanto situaciones de sobreprotección —ampara situaciones claramente «privilegiadas» pues otorga una prestación al margen de la existencia o no de necesidad económica—, como de infraprotección —especialmente en lo referente al colectivo de viudas que sobreviven únicamente con lo que esta pensión les ofrece (...). Frecuentemente, esta prestación “persigue más una finalidad típica de normas de Derecho privado —como puede ser la compensación de la disminución de ingresos, o de los períodos de convivencia, derivados del fallecimiento de la pareja—, que la propia de normas de Derecho de Seguridad Social —cobertura suficiente de estados de necesidad real—. Por ello, urge una reordenación general y a fondo, es decir, estructural de esta rama de protección”.⁷

Es evidente que la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, no acoge esa reiterada pretensión de acometer, siquiera gradualmente, una reforma

7 AA.VV. (DIR. MORENO VIDA, M.N. y DÍAZ AZNARTE, M.T.): La pensión de viudedad: un necesaria reforma ante los cambios en las estructuras familiares, Granada, Comares, 2013.

integral de las prestaciones por muerte y supervivencia. Es curioso constatar que en la Exposición de Motivos, ni una vez se alude a la modificación de la pensión de viudedad que contiene su articulado. Sumamos por tanto una nueva reforma parcial que, más que avanzar en la reestructuración de la pensión, viene a corregir una diferencia de trato que jamás debió tener cobijo legislativo. Desde el 1 de enero de 2022, no se exige al superviviente de una unión de hecho, acreditar su situación de dependencia económica respecto al sujeto causante para poder devengar la pensión de viudedad.

5.2. La acreditación de la condición legal de pareja de hecho a efectos de la pensión de viudedad. Novedades tras la reforma operada por la Ley 21/ 2021, de 28 de diciembre

El art. 221 TRLGSS, reconoce la pensión de viudedad a los supervivientes de uniones *more uxorio* que acrediten un período de convivencia específico y certificación de la inscripción formal como pareja de hecho. Además, el legislador ha insistido en la necesidad de cumplir los requisitos generales en materia de alta y cotización, destacando además que el superviviente de una pareja de hecho que pretenda acceder a la pensión de viudedad, ha de encontrarse unido al causante en el momento de su fallecimiento. En su redacción actual, de la mano de la reforma introducida por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, el mencionado precepto ha experimentado un cambio relevante en su redacción, ya que cuando existan hijos en común, sólo tendrá que acreditarse la constitución de la pareja de hecho mediante la 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, que tendrá que haberse producido como mínimo dos años antes de la muerte del sujeto causante.

Se incorpora por tanto un nuevo elemento, la existencia de hijos en común, que exige al superviviente del deber de acreditar convivencia estable y notoria mediante el correspondiente certificado de empadronamiento durante al menos cinco años inmediatamente anteriores al fallecimiento del causante.

De este modo, nos encontramos ante una duplicidad de posibilidades, que conduce a la exigencia de distintos requisitos, dependiendo de si la pareja de hecho tiene o no hijos en común:

- a. En el primer caso, si existen hijos en común, solo se requerirá la aportación de la 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, que tendrá que haberse formalizado al menos dos años antes del fallecimiento del sujeto causante. Por tanto, desde el 1 de enero de 2022, en este supuesto, ya no se tendrá que demostrar convivencia estable y notoria durante los cinco años inmediatamente anteriores a la muerte del causante.
- b. En la segunda hipótesis, si la pareja de hecho no ha tenido hijos en común, el superviviente continúa viéndose obligado a acreditar dos requisitos, que son acumulativos: la acreditación de la convivencia estable y notoria durante los cinco años inmediatamente anteriores a la muerte del causante y, además, la 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, que tendrá que haberse formalizado al menos dos

años antes del fallecimiento del sujeto causante. Esta duplicidad, queda así reafirmada con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, si bien únicamente para los supervivientes de parejas de hecho que careciesen de hijos en común.

Así, se obvia por parte del legislador, el importante nivel de litigiosidad, que ha rodeado la doble exigencia contenida en el art. 221 TRLGSS, ya que de manera recurrente, se ha puesto en tela de juicio la razonabilidad y adecuación de lo preceptuado en la norma, incidiendo en el hecho de que el exceso de formalismo a la hora de demostrar la existencia de una relación afectiva de convivencia *more uxorio* se compece mal con la fundamentación teleológica de la pensión de viudedad.

Sin embargo, alejado de la tesis que mantenemos, el Tribunal Constitucional (STC 40/2014, de 11 de marzo), se pronunció de manera contundente sobre esta cuestión, afirmando que “la pensión de viudedad que la norma establece no es en favor de todas las parejas de hecho con cinco años de convivencia acreditada, sino en exclusivo beneficio de las parejas registradas al menos dos años antes del fallecimiento del causante (o que han formalizado su relación en documento público en iguales términos temporales) y que asimismo cumplan el aludido requisito de convivencia...”, argumentación que reitera en posteriores resoluciones (SSTC 51/2014, de 7 de abril y 60/2014, de 5 de mayo), en las que expresa que “a los efectos de la Ley, unas no tienen la consideración de pareja de hecho y otras sí”, siendo esta una “opción adoptada por el legislador a la hora de acotar el supuesto de hecho regulado que no resulta *prima facie* arbitraria o irracional”.⁸ De este modo, el TC encuentra una justificación objetiva y razonable, a lo preceptuado en el art. 221.2 TRLGSS, que “obedece al objetivo legítimo de proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social. La constitución formal, *ad solemnitatem*, de la pareja de hecho (...) no carece de una finalidad constitucionalmente legítima, en tanto que atiende a constatar, a través de un medio idóneo, necesario y proporcionado, el compromiso de convivencia entre los miembros de una pareja de hecho, permitiendo al legislador identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social. Además, esa exigencia formal favorece la seguridad jurídica y evita el fraude en la reclamación de pensiones de viudedad...”.

Por tanto, el Tribunal Constitucional zanjó el debate alineándose sin fisuras con el legislador y abogando por una interpretación literal del precepto cuestionado, que considera perfectamente ajustado a la Constitución. Sumamente discutible es la fundamentación que contienen estos pronunciamientos del TC, en los que se alude, entre otros argumentos, al principio de seguridad jurídica y a la idoneidad de estos condicionantes para huir del fraude. A la vista de los numerosos pronunciamientos existentes en el orden jurisdiccional ordinario, no es de recibo esgrimir como razón central la necesidad de atajar conductas fraudulentas, cuando la realidad es bien distinta (y la mala fe, en

⁸ En la misma línea argumental, la STS de 22 de septiembre de 2014, llega a distinguir entre “parejas de derecho” y “genuinas parejas de hecho”, restringiendo el acceso a la pensión de viudedad a los supervivientes de las primeras.

Derecho, no se presume). No dejamos de preguntarnos si esta formulación legal, tan formalista, unida a la interpretación literal realizada por nuestros tribunales, salvaguarda la fundamentación central de la pensión de viudedad.

Adicionalmente, hemos de señalar que la acreditación de la existencia de una pareja de hecho, conforme al tenor literal del art. 221.2 TRLGSS, continúa provocando innumerables problemas interpretativos, a los que se va dando respuesta desde el orden jurisdiccional social con mayor o menor acierto. Múltiples sombras han planeado sobre el art. 221.2 TRLGSS (anterior art. 174.3), algo lógico si aceptamos que nos enfrentamos a una redacción confusa, abierta a la posibilidad de exigencia de requisitos dispares en función del lugar de residencia de la pareja (que culminó con una cuestión de inconstitucionalidad a la que haremos alusión a continuación). Desde el inicio se plantearon serias dudas en torno a validez de los medios de prueba de la convivencia *more uxorio*, contemplados o no por la norma. Un formalismo excesivo nos está abocando a perder de vista algo esencial: la fundamentación político-jurídica de la protección por muerte y supervivencia que justifica la configuración actual de la pensión de viudedad. Hemos llegado demasiado lejos en la distinción entre supervivientes de parejas de hecho y parejas matrimoniales de cara al reconocimiento de su condición de beneficiarios de la pensión de viudedad. Es evidente que en el caso de convivencia “con análoga relación de afectividad a la conyugal”, habrá que exigir la acreditación fehaciente de la relación, dada la trascendencia de los efectos jurídicos en juego. Pero, ¿la fórmula adoptada para demostrar la existencia de la pareja de hecho es la adecuada?⁹

Como ya hemos comentado, el Tribunal Constitucional, ha manifestado de manera clara y contundente, que respeta el juicio de proporcionalidad y razonabilidad (en palabras del TC, “no resulta *prima facie* arbitraria o irracional”) la definición que el legislador ha acogido de parejas de hecho estables a efectos de la pensión de viudedad. Y añade incluso que “no carece de una finalidad constitucionalmente legítima, en tanto que atiende a constatar, a través de un medio idóneo, necesario y proporcionado, el compromiso de convivencia entre los miembros de una pareja de hecho, permitiendo al legislador identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social” (STC 40/2014, FJ 3). Posteriormente, en la STC 51/2014, de 7 de abril, reitera que “la exigencia de constitución formal de pareja de hecho para ser beneficiario de la pensión de viudedad, contenida en los párrafos cuarto y quinto del art. 174.3 LGSS, en la redacción dada por la Ley 40/2007, no vulnera el principio de igualdad en la ley, puesto que obedece al objetivo legítimo de proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social”. Pero lo cierto es que hasta llegar a esta interpretación, defendida en la actualidad tanto por la doctrina cons-

9 Sumamente interesante resulta a estos efectos la fundamentación jurídica de la STS, Sala 4ª, de 22 de septiembre de 2014 (EDJ 2014/223374), que textualmente reconoce la incoherencia de la norma: “Ciertamente hemos de reconocer que la norma de cuya interpretación se trata (art. 174.3 LGSS) no ofrece la claridad que es siempre deseable en cualquier disposición legal, pero ese innegable defecto de técnica legislativa no puede justificar que se arrumbe el mandato de la Ley y se sustituya la expresa voluntad del legislador, construyendo una nueva norma cuyos mandatos se consideren —o incluso pudieran ser— más coherentes y/o adecuados a la realidad social y a la finalidad protectora de la Seguridad Social”.

titucional como por la jurisprudencia social ordinaria, el proceso ha sido arduo. Porque a pesar de los notables esfuerzos —no exentos de vaivenes— del aplicador del Derecho por efectuar una interpretación integradora del art. 221.2 (anterior art. 174.3) TRLGSS, resulta evidente que su redacción es —¿deliberadamente?— ambigua. El legislador ordinario contaba con el plácet del Tribunal Constitucional para diseñar un modelo protector diferenciado, que se sustentase en el requerimiento de una serie de condicionantes adicionales a los supervivientes de parejas de hecho para poder acceder a la pensión de viudedad. Ahora bien ¿la diferencia se ha sustentado en unas bases sólidas? Resulta evidente que no, especialmente si nos detenemos en el análisis de la doctrina jurisprudencial, en la que se pone de manifiesto que la redacción del precepto es notablemente mejorable.

En primer lugar, se comenzó a discutir en sede judicial si el certificado de empadronamiento municipal al que alude la norma, era el único medio de prueba admisible para acreditar la convivencia estable y notoria con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años con carácter inmediato al fallecimiento del causante. El Tribunal Supremo, en las SSTs de 25 de mayo de 2010 y 15 de marzo de 2011, finalmente entendió que “la convivencia *more uxorio* debe poder acreditarse mediante otros medios de prueba admisibles en Derecho y no exclusivamente mediante el certificado de empadronamiento. Y ello porque dicha solución es válida “para todos los casos en que se deba aplicar el artículo 174.3 que, haciendo una aproximación hacia el cumplimiento del principio de igualdad entre quienes optan por el matrimonio y quienes lo hacen por la convivencia de hecho *more uxorio*, concede por primera vez en nuestra evolución jurídica la pensión de viudedad también a los segundos, si bien lo hace imponiendo, en los tres primeros párrafos, determinados requisitos adicionales (...)”. Para afianzar esta tesis, la Sala añadía que el precepto discutido dispone que “la existencia de la pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja”; ello “entra en contradicción con cualquier interpretación que lleve a concluir que el certificado de empadronamiento es la única prueba admisible de la convivencia. Es claro que la inscripción o el documento público recién citados tienen mucho mayor valor jurídico que el certificado de empadronamiento que, al fin y la postre, no refleja más que un hecho cambiante y aleatorio, como es la vecindad. Vecindad que, por mil motivos diferentes, por ejemplo por muy justificadas razones de trabajo y más en un mercado laboral tan móvil como el actual, puede ser distinta para ambos integrantes de la pareja de hecho —o de un matrimonio— sin que ello signifique absolutamente nada respecto a la existencia del vínculo en cuestión” (...). En este caso, suscribimos la tesis del Tribunal Supremo. Ahora bien, fue necesario que se pronunciase en casación para la unificación de doctrina, porque tanto el INSS como la TGSS, venían exigiendo a los posibles beneficiarios, el certificado de empadronamiento como único medio para probar la convivencia de hecho requerida por la norma. Interpretaciones diversas, que despliegan efectos jurídicos muy diferentes, con un farragoso art. 221.2 TRLGSS que mantiene inalterada su redacción en este punto. Sea como fuere, a día de hoy resulta meridianamente claro que el certificado de empadronamiento no constituye el medio exclusivo de prueba para acreditar la convivencia de hecho que puede dar lugar al reconocimiento de la pensión de viudedad.

En segundo término, tampoco ha sido pacífica la interpretación del art. 221.1 párrafo segundo del TRGSS, en virtud del cual, para acreditar la convivencia estable y notoria de los convivientes *more uxorio*, a efectos de causar derecho a la pensión de viudedad, se exige bien la inscripción en alguno de los registros de parejas de hecho existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, bien la constitución formal de la pareja de hecho en documento público. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante. El precepto, en este punto, también ha requerido significativos ajustes. El requisito de inscripción de la pareja de hecho en registros autonómicos previsto en el art. 174.3 TRLGSS, en su párrafo quinto (actual art. 221.2 párrafo segundo), fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 40/2014, de 11 de marzo¹⁰, “por vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE (...) La norma cuestionada introducía en la regulación de la pensión de viudedad un criterio de diferenciación entre los supervivientes de las parejas de hecho carente de justificación, en tanto que la remisión que realizaba a la legislación específica de las Comunidades Autónomas de Derecho civil propio daba lugar a que los requisitos de acceso a la pensión de viudedad fueran distintos en función de la definición de la pareja de hecho y los modos de acreditarla previstos en las correspondientes legislaciones de las referidas Comunidades Autónomas. A este respecto, precisamos que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS no constituía una norma de legislación civil vinculada al art. 149.1.8 CE, sino una norma de Seguridad Social, que en principio y salvo justificación suficiente, que no concurría en ese caso, debía establecer «con el más exquisito respeto al principio de igualdad» los requisitos a cumplir por las parejas de hecho para poder acceder a la pensión de viudedad. Lo contrario, conducía «al resultado de introducir diversidad regulatoria en un ámbito en el que el mantenimiento de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional deriva del art. 14 CE en relación con el art. 149.1.17 CE» (FJ 5). En definitiva, “no es posible deducir finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato diferenciado entre los solicitantes de la correspondiente pensión de viudedad en función de su residencia o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación específica en materia de parejas de hecho” (FJ 5).¹¹

10 Esta Sentencia responde a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo (Auto, Sala 4ª, de 14 de diciembre de 2011), en la que plantea al Tribunal Constitucional “Si el precepto cuestionado viola el principio de igualdad ante la ley al establecer unos requisitos —y unos medios de acreditación de los mismos— para acceder a la pensión de viudedad en los casos de las parejas de hecho que no son los mismos para todos los ciudadanos/as del Estado español sino que dependen de varias circunstancias: que estén o no en el ámbito de aplicación de una Comunidad Autónoma con Derecho Civil propio; que, en caso afirmativo, dicha Comunidad tenga o no una legislación específica aplicable a las parejas de hecho a efectos de causar la pensión de viudedad; y, en fin, que todas esas legislaciones específicas establezcan o no los mismos requisitos y las mismas formas de acreditarlos”.

11 La Disposición adicional tercera de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, bajo la rúbrica *Concepto de pareja de hecho a efectos del sistema de Seguridad Social*, incide en esta cuestión, si bien se limita otorgar al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el plazo de un año para analizar la configuración de la pareja de hecho desde el punto de vista de la Seguridad Social “a efectos de determinar su alcance en orden a garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional”.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en relación a este tema, podría sistematizarse del siguiente modo (de acuerdo con la STS de 9 de febrero de 2015):¹²

- a. Los requisitos legales de “existencia de pareja de hecho” y de “convivencia estable y notoria”, son distintos, debiendo concurrir ambos para el reconocimiento del derecho a pensión a favor del sobreviviente.
- b. Las reglas de acreditación de uno y otro requisito son asimismo diferentes.
- c. La “existencia de pareja de hecho” debe acreditarse, bien mediante “inscripción en registro específico” de parejas de hecho, bien mediante “documento público en el que conste la constitución” de la pareja, lo que refleja la voluntad de la ley de limitar la atribución de la pensión en litigio a las parejas de hecho regularizadas.
- d. La pensión de viudedad que la norma establece no es en favor de todas las parejas «de hecho» con cinco años de convivencia acreditada, sino en exclusivo beneficio de las parejas de hecho «registradas» cuando menos dos años antes [o que han formalizado su relación ante Notario en iguales términos temporales] y que asimismo cumplan aquel requisito convivencial; lo que ha llevado a afirmar que la titularidad del derecho —pensión— únicamente corresponde a las “parejas de derecho” y no a las genuinas “parejas de hecho” .
- e. La acreditación de la pareja de hecho, se configura como una exigencia *ad solemnitatem*, y sólo tendrá validez, a los efectos de la pensión de viudedad, si se ha inscrito en el registro específico de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento del lugar de residencia, o formalizado a través de documento público. Es reiterada la doctrina (en la línea de lo manifestado por el TC) sobre esta materia ya unificada por reiteradas sentencias como las de 20 de julio de 2010, 27 de abril de 2011, 3 de mayo de 2011; 15 y 26 de junio de 2011; 4 de octubre 2011; 17 , 22 y 28 de noviembre de 2011; 20 y 26 de diciembre de 2011; 23 de enero de 2012; 21 y 28 de febrero de 2012; 12 de marzo 2012; 10 , 24 y 30 de mayo de 2012; 11 de junio de 2012; 16 de julio de 2013; 20 de mayo de 2014; 9 de febrero de 2015; 29 de abril de 2015; 29 de junio de 2015, 11 de mayo de 2016). Afirma el TS que “la solución por la que ha optado el legislador no consiste en una exigencia probatoria duplicada sobre un mismo extremo, tal y como pudiera deducirse de la confusa redacción del precepto, sino que los dos mandatos legales van referidos a otras tantas exigencias diferentes: a) la material, de convivencia como estable pareja de hecho durante el mínimo de cinco años; y b) la formal —*ad solemnitatem*— de su verificación de que la pareja se ha constituido como tal ante el Derecho y dotada de «análoga relación de afectividad a la conyugal», con dos años de antelación al hecho causante (en forma muy similar a la que se produce en el matrimonio)”.

12 DÍAZ AZNARTE, M.T.: “Parejas de hecho “acreditadas” y pensión de viudedad. el triunfo del formalismo frente a la justicia material”, *Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm.0, 2016, pp. 167 y ss.

- f. El Tribunal Supremo excluye de la consideración de documento público hábil para acreditar la constitución de una pareja de hecho:¹³
- Las disposiciones testamentarias en favor mutuo (SSTS de 29 junio 2015 y 11 de mayo 2016).
 - El documento en que aparece como beneficiaria del derecho de asistencia sanitaria la persona con la que se convive pero sin especificarse el motivo del reconocimiento de ese beneficio (STS de 28 de abril de 2015)
 - El certificado de empadronamiento en un mismo domicilio (SSTS de 16 de diciembre de 2015 y 7 de diciembre de 2016).
 - Una sentencia que da cuenta de la existencia de la pareja de hecho que después se rompió (STS de 12 de diciembre de 2017).
 - La declaración de su existencia en la escritura de constitución de la comunidad de bienes sobre una vivienda (STS de 13 de marzo de 2018).

5.3. La inclusión de los supervivientes de parejas de hecho en la configuración de la prestación temporal de viudedad

La prestación temporal de viudedad, se diseñó en 2007 al margen de la situación de necesidad real del posible beneficiario o su grado de dependencia económica del sujeto causante. La causa de la muerte (contingencias profesionales o accidente común), la duración del matrimonio (más de un año o al menos dos años computando la convivencia como pareja de hecho formalmente constituida y el tiempo de vínculo matrimonial) o la existencia de hijos en común, inicialmente fueron los elementos esenciales para determinar el nacimiento de la pensión vitalicia de viudedad (arts. 219 y 222 TRLGSS).

Inexplicablemente, el legislador decidió en aquel momento que la prestación temporal de viudedad solo incluyese como beneficiarios a los supervivientes de parejas matrimoniales, dejando sin cobertura a las uniones de hecho, al margen de las circunstancias que concurriesen. El precepto aludía, de manera expresa e inequívoca, al “cónyuge superviviente”, como único beneficiario de esta prestación que se podrá devengar durante solo dos años, colocando extramuros de esta prestación, a los supervivientes de parejas de hecho.

Lo cierto es que desde la primera lectura, esta previsión normativa generó perplejidad, al partir de una presunción de mala fe por parte de los posibles beneficiarios de la pensión de viudedad, a quie-

¹³ Vid. el análisis que realiza sobre este tema CAVAS MARTÍNEZ, F. “Ajustes constitucionales recientes a la regulación sobre acceso de la pareja de hecho a la pensión de viudedad contenida en la Ley 40/2007”, en Revista de Derecho de la Seguridad Social-Laborum, núm. 1, 4º trimestre 2014, pp.183-198. Del mismo autor “Pensión de viudedad y acreditación de la existencia de pareja de hecho: ¿rigor probatorio causante de discriminación indirecta para las mujeres?”, en Revista de Jurisprudencia Laboral, núm. 5/2021, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2021-0000001287, consultado el 20 de agosto de 2021.

nes se considera contrayentes “de conveniencia” ante la inminencia del fallecimiento de su pareja. En ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, existe esta figura, una prestación temporal de viudedad, que no obstante se anuda a otros criterios, mucho más acordes a la finalidad de la pensión: edad del beneficiario (en el entendido de que los supervivientes más jóvenes han de encontrar más límites al acceso a una prestación vitalicia), situación económica (dependencia real del causante, por carencia de rentas o patrimonio propios), dificultades para la incorporación o reincorporación al mercado de trabajo, etc. Esta es la senda que debería haber trazado el legislador, y no la de la configuración de una prestación que “castiga” preventivamente a quien contrae matrimonio con una persona que padece una grave enfermedad. La concreción temporal que maneja la norma, se aparta de cualquier consideración de carácter tuitivo e incluso humanitario, además de alejarse de toda lógica o consideración médica, pues este precepto se ha redactado como si se pudiese calcular un elevado grado de precisión el tiempo de vida que le resta a alguien a quien se ha diagnosticado una enfermedad terminal.

El Tribunal Supremo, en unificación de doctrina (STS de 20 de julio de 2010) expresó con nitidez lo que el legislador perseguía redactando de este modo el art. 222 TRLGSS. El fin no es otro que “evitar los matrimonios “de conveniencia”, contraídos precisamente con el único fin de devengar una pensión de viudedad cuando se teme el próximo fallecimiento del causante [interpretación teleológica que complementa a la literal —art. 3.1 “in fine” del Código Civil (LEG 1889, 27)—]”. Y afirma además que ese es el motivo por el que se estableció “una doble cautela: por un lado, que durante un plazo anterior de duración razonable —fijado en dos años en conjunción con la del matrimonio si ésta última hubiera sido menor de un año— hubieran convivido los cónyuges, o que hubiera habido hijos comunes; y en segundo término, que la enfermedad común de la que derivó la muerte del causante haya tenido su origen antes de la celebración del matrimonio. Se trata de un supuesto especial, como lo revela la frase —“en los supuestos excepcionales...”— con la que se inicia el párrafo; pero el supuesto está comprendido, sin duda alguna, dentro de la vía matrimonial por la que se accede al devengo de la prestación”.

En cuanto a la obligación de acreditar la existencia de la pareja de hecho, el TS señala que “si el derecho a la pensión en las singulares situaciones matrimoniales que se examinan [fallecimiento por enfermedad común previa al matrimonio que no hubiese alcanzado el año de duración] se sujeta a haberse acreditado «un periodo de convivencia ... en los términos establecidos en el párrafo cuarto del apartado 3, que, sumado al de duración del matrimonio, hubiera superado los dos años», está claro que con tal mandato el legislador únicamente está imponiendo que se cumpla el expresamente citado requisito de la convivencia [por dos años, menos la duración que haya tenido el propio matrimonio], a justificar por el correspondiente empadronamiento [u otro singular medio de prueba, conforme a nuestras indicadas sentencias de 25/05/10 —rcud 2969/09— y 09/06/10 — rcud 2975/09—], sin que en forma alguna sea también exigible —para esa convivencia prematrimonial— el requisito de inscripción o escritura pública, que es propio de la pensión correspondiente a la «pareja de hecho» cuyo miembro superviviente pretende el derecho a la pensión, y cuya razón de ser [acreditación fehaciente del compromiso de convivencia] ya está cumplidamente atendido por el propio matrimonio posterior; porque —insistimos— el supuesto de que tratamos se encuadra en la vía matrimonial para el acceso a la prestación de viudedad”.

Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, ha modificado el art. 222 del TRLGSS, incluyendo por fin a los supervivientes de parejas de hecho en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma. Por tanto, desde 1 de enero de 2022, serán beneficiarios de la prestación temporal de viudedad, “tanto el cónyuge como la pareja de hecho superviviente no pueda acceder al derecho a pensión de viudedad por no acreditar, respectivamente, que su matrimonio con el causante ha tenido una duración de un año en los términos del artículo 219.2, o por la inexistencia de hijos comunes, o que su inscripción como pareja de hecho en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o su constitución mediante documento público se han producido con una antelación mínima de dos años respecto de la fecha del fallecimiento del causante, pero concurren el resto de requisitos enumerados en el artículo 219, tendrá derecho a una prestación temporal en cuantía igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con una duración de dos años”.

De este modo, desaparece otra de las previsiones normativas que colocaba a los supervivientes de parejas de hecho en una situación de desventaja respecto a las matrimoniales en cuanto al acceso a la protección social por viudedad.

5.4. La Disposición adicional cuadragésima de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre. Pensión de viudedad de parejas de hecho en supuestos excepcionales

Acertadamente, si bien con carácter excepcional y limitado en el tiempo, el legislador ha decidido otorgar determinados efectos retroactivos a la norma, permitiendo que el superviviente de la pareja de hecho, solicite la pensión de viudedad aunque el fallecimiento del sujeto causante se hubiese producido antes del 1 de enero de 2022, fecha de entrada en vigor el nuevo texto normativo.

Con ello se da respuesta a la lógica reivindicación que han sostenido en el tiempo asociaciones de personas viudas supervivientes de parejas de hecho que han expuesto su realidad, incluso en las instituciones comunitarias, para poner de manifiesto la flagrante injusticia que desde su punto de vista suponía negar la pensión de viudedad a los supervivientes en base al criterio de dependencia económica del causante, tal y como se había configurado por el legislador en 2007. Su crítica, perfectamente fundamentada, apuntaba en dos direcciones: por un lado, se ponía en tela de juicio la exigencia de la acreditación de una situación de necesidad sólo a los supervivientes de parejas de hecho; además, se incidía en un aspecto que agravaba, más si cabe, su ya precaria situación. A la hora de determinar si el superviviente de una unión de hecho cumplía con el condicionante de dependencia económica del causante, se tomaban como referencia los ingresos percibidos en el momento del hecho causante y, de manera contundente, afirmaba el art. 221 TRLGSS en su anterior redacción, que tal requisito tenía que mantenerse durante todo el tiempo de percepción de la pensión de viudedad. Consecuentemente, se dio la espalda a los supervivientes de parejas de hecho que en momento de la muerte del sujeto causante percibían unos ingresos que superaban estos límites (exiguos por otra parte), aunque posteriormente los mismos descendieran significativamente o incluso desaparecieran.

La Disposición adicional cuadragésima de la Ley 21/2021, se redacta con una finalidad reparadora, permitiendo que viudos y viudas de parejas de hecho, soliciten la pensión en los casos en los que el fallecimiento se hubiese producido con anterioridad a la entrada en vigor de esta reforma (1 de enero de 2022), con independencia de la cuantía de sus ingresos en el momento del hecho causante.

El legislador, concreta una serie de circunstancias que deben concurrir para poder aplicar esta disposición normativa:

- a. El sujeto causante, en el momento de su fallecimiento, ha de reunir los requisitos de alta y cotización a que se refiere el artículo 219 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- b. El miembro superviviente de la unión de hecho, ha de acreditar que, en el momento de fallecimiento del causante, ambos formaban una pareja de hecho, en los términos establecidos en art. 227.2 TRLGSS (convivencia estable y notoria durante al menos cinco años inmediatamente anteriores a la muerte y, si no tenían hijos en común, además, inscripción en el registro correspondiente o constancia en documento público como mínimo dos años antes del hecho causante)
- c. El beneficiario no ha de tener reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.
- d. Se arbitra un plazo improrrogable de doce meses, contados desde la entrada en vigor de esta norma (1 de enero de 2022) para presentar la solicitud de la pensión de viudedad. La prestación, una vez que se reconozca cumpliendo los requisitos anteriormente señalados, tendrá efectos económicos desde el día primero del mes siguiente a la solicitud.

Entendemos que era esencial incluir en el texto normativo que abordase esta cuestión, una disposición adicional de esta naturaleza y alcance, ya que dejar fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la norma a los supervivientes de fallecidos entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2021, no habría sido de recibo. Quede claro, no obstante, que se ha tratado de una opción político-jurídica del legislador, que compartimos, pero desde la perspectiva netamente técnica, otro escenario habría sido posible, toda vez que el Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones (tal y como hemos visto), ha entendido compatible con el art. 14 CE la diferencia de trato entre parejas matrimoniales y uniones de hecho a efectos de la pensión de viudedad.

6. REFLEXIONES FINALES

La supresión total de las diferencias de trato entre supervivientes de uniones matrimoniales y parejas de hecho cara al disfrute de la pensión de viudedad, continúa constituyendo un desafío para el legislador español. La configuración técnico-jurídica inicial del derecho a acceder a esta prestación

en el caso de parejas no matrimoniales, se sometió a una serie de requisitos de naturaleza heterogénea que obedecían a lógicas diferenciadas, no siempre debidamente justificadas que suscitaron un intenso debate doctrinal y jurisprudencial.

Perfectamente comprensible, resulta la exigencia de acreditación formal de la convivencia de hecho, es una cuestión de simple lógica. Sin embargo, no tan razonable es, a nuestro juicio, el modo en el que ha de justificarse esta circunstancia, ya que el nacimiento de la pensión de viudedad exige una convivencia probada de al menos cinco años y la inscripción como pareja de hecho en el registro habilitado para ello en CCAA o ayuntamientos, o la certificación en documento público, al menos dos años antes del hecho causante. Un tema debatido intensamente en los tribunales que se ha zanjado aceptando, con matices puntuales (que hemos desarrollado en este estudio), la idoneidad de este doble condicionante.

En cuanto a la exigencia de desequilibrio económico entre los componentes de la unión de hecho, en los términos expresados por la norma en 2007, desde nuestra perspectiva, en primer lugar entraba en contradicción con la naturaleza netamente contributiva de la pensión de viudedad, afirmada y reafirmada de manera insistente y, de otra parte, instituía una diferencia de trato entre uniones matrimoniales y de hecho, a nuestro modo de ver, carente de justificación suficiente. Hemos de insistir, no obstante, en una idea central: en ningún momento se consideró en sede judicial, que la exigencia de dependencia económica requerida por la norma en su anterior redacción, fuese contraria al art. 14 CE. Se entendía (y se mantiene) que obedecía a una legítima opción por parte del legislador con perfecto acomodo constitucional.

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, afortunadamente, ha abordado este controvertido tema, suprimiendo la necesidad por parte del superviviente de la unión de hecho, de acreditar dependencia económica del sujeto causante para devengar la prestación. Una reforma parcial más de la pensión de viudedad, que únicamente incide en un aspecto puntual, cuando lo que realmente necesita la protección por muerte y supervivencia en nuestro país es una revisión estructural de calado, mucho más ambiciosa.

La nueva redacción que se ha dado al art. 221 TRLGSS, junto a la eliminación del requisito de acreditación de la situación de necesidad económica por parte del superviviente de la pareja de hecho, ha incidido en un aspecto adicional, la existencia de hijos en común, que viene a modular el procedimiento a la hora de demostrar la existencia formal de la pareja de hecho:

- En el caso de que existan hijos en común de esa unión no matrimonial, solo se requerirá la aportación de la 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, que tendrá que haberse formalizado al menos dos años antes del fallecimiento del sujeto causante. Por tanto, desde el 1 de enero de 2022, en este supuesto, ya no se tendrá que demostrar convivencia estable y notoria durante los cinco años inmediatamente anteriores a la muerte del causante.

- Si la pareja de hecho no ha tenido hijos en común, el superviviente continúa viéndose obligado a acreditar los dos requisitos previstos por la norma que, como sabemos, son acumulativos: convivencia estable y notoria durante los cinco años inmediatamente anteriores a la muerte del causante y, además, la 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, que tendrá que haberse formalizado al menos dos años antes del fallecimiento del sujeto causante.

En paralelo, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, ha modificado el art. 222 del TRLGSS, regulador de la prestación temporal de viudedad que, incomprensiblemente, en su redacción originaria, excluía de la condición de beneficiarios de la misma, a los supervivientes de parejas de hecho. Ello supone que, desde 1 de enero de 2022, serán beneficiarios de la prestación temporal de viudedad, tanto el cónyuge como el superviviente de una unión de hecho, cumpliendo, naturalmente, el resto de requisitos exigidos por la norma.

Finalmente, la Disposición adicional cuadragésima de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, excepcional y temporalmente, permite que el superviviente de una pareja de hecho, siempre y cuando reúna los requisitos exigidos ya analizados, solicite la pensión de viudedad aunque el fallecimiento del sujeto causante se hubiese producido antes del 1 de enero de 2022, fecha de entrada en vigor el nuevo texto normativo. Para ello, la norma habilita un plazo de 12 meses desde su entrada en vigor, concretando además que la prestación tendrá efectos económicos desde el día primero del mes siguiente a la solicitud. Se descarta de este modo la posibilidad de retroacción de los efectos económicos de la pensión al momento del hecho causante, en sintonía con la reiterada doctrina jurisprudencial existente sobre la legitimidad de la decisión del legislador ordinario en 2007 de introducir en el régimen jurídico de la pensión de viudedad para supervivientes de parejas de hecho el requisito de dependencia económica.

La orientación político-jurídica de enésima reforma parcial de la pensión de viudedad, en términos generales nos parece acertada. El legislador ha seguido la senda marcada por el Pacto de Toledo, al tiempo que ha reaccionado por fin, tras más de una década, a las legítimas reivindicaciones de los supervivientes de parejas de hecho, que insistían en la necesidad de derogar la exigencia de dependencia económica para causar esta prestación.

Queda pendiente una vez más, la aplazada revisión en profundidad de las prestaciones por muerte y supervivencia en general y de la pensión de viudedad en particular. Una reforma integral anunciada en reiteradas ocasiones, sobre la que parece existir consenso en torno a su necesidad, pero pospuesta *sine die* pues, a la vista de los hechos, nunca llega el momento idóneo para acometerla.