



Roj: **STSJ CV 2922/2015 - ECLI: ES:TSJCV:2015:2922**

Id Cendoj: **46250330052015100524**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **5**

Fecha: **26/05/2015**

Nº de Recurso: **36/2015**

Nº de Resolución: **487/2015**

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **FERNANDO NIETO MARTIN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA
COMUNITAT VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

En la ciudad de Valencia, a veintiséis de mayo de 2015.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. **D. JOSÉ BELLMONT MORA, Presidente, D^a ROSARIO VIDAL MÁS, D. EDILBERTO NARBÓN LAÍNEZ, D. FERNANDO NIETO MARTÍN y D^a BEGOÑA GARCÍA MELÉNDEZ, Magistrados**, ha pronunciado la siguiente:

S E N T E N C I A N U M E R O 4 8 7 / 2 0 1 5

En el recurso de apelación número **36/2015**.

Es parte apelante **ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**, representada y defendida por la Sra. abogada del Estado.

Es parte apelada **DOÑA Evangelina**, representada por la procuradora D^a Gemma García Miquel y defendida por el letrado D. Carlos A. Montouto González.

Constituye el objeto del recurso la sentencia 349/2014, de 6 de octubre, que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia ha dictado en el proceso 521/2013.

La decisión judicial *a quo* estima la pretensión de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que la Sra. Evangelina planteó contra un acuerdo del Sr. jefe de la Oficina de Extranjeros de la Subdelegación del Gobierno de 23 octubre 2013 - que fue confirmado, en reposición, el 27 de enero de 2014 -.

El acto administrativo de 23/10/2013 inadmite a trámite la **solicitud de tarjeta de residencia de familiar de comunitario** que había presentado la Sra. Evangelina en función de que:

"... de acuerdo con la reglamentación municipal/legislación autonómica que regula la inscripción de las uniones estables de pareja registrada, el registro tiene carácter administrativo (...) No se trata de un registro público de parejas con una unión análoga a la conyugal (...) de acuerdo con el art. 2.b) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, el presente Real Decreto se aplica también (...) a la pareja con quien mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea".

Ha sido magistrado ponente el Sr. D. FERNANDO NIETO MARTÍN.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO .- La sentencia 349/2014, de seis de octubre, dictada por la Ilma. Sra. Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 2 de Valencia , en los autos seguidos por los trámites del procedimiento ordinario y de los que trae causa el presente rollo de apelación, decía literalmente en su fallo:

"1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña. Evangelina contra la resolución del Jefe de la Oficina de Extranjeros de Valencia de 23 de octubre por la que se inadmite la solicitud de tarjeta de residencia de familiar comunitario. 2.- Declarar dicha resolución contraria a Derecho, y en consecuencia, anularla y dejarla sin efecto. 3.- Declarar como situación jurídica individualizada el derecho del recurrente a que le sea concedida la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano español y en consecuencia condenar a la Administración demandada a conceder tal autorización. 4.- Imponer las costas a la Administración".

SEGUNDO .-Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en plazo y forma por la parte demandada y, admitido en ambos efectos, sin que ninguna de las partes propusiese la práctica de prueba, siendo seguido el recurso con arreglo a los trámites de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando los autos conclusos para dictar sentencia.

Se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día diecinueve de mayo de 2015.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Administración del Estado cuestiona, en la segunda instancia, la adecuación a Derecho de la sentencia 349/2014, de 6 de octubre, que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia ha dictado en el proceso 521/2013.

La decisión judicial *a quo* estima la pretensión de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que D^a Evangelina plantea contra un acuerdo del Sr. jefe de la Oficina de Extranjeros de la Subdelegación del Gobierno de 23 octubre 2013 - que fue confirmado, en reposición, el 27 de enero de 2014 -.

El acto administrativo de 23/10/2013 inadmite a trámite la solicitud de tarjeta de residencia de familiar de comunitario/a que había presentado la Sra. Evangelina en función de que:

"... de acuerdo con la reglamentación municipal/legislación autonómica que regula la inscripción de las uniones estables de pareja registrada, el registro tiene carácter administrativo que no incluye hechos concernientes al estado civil de las personas, es decir, que su naturaleza no es jurídica y por tanto no pueden entrar en cuestiones jurídico-civiles".

"... No se trata de un registro público de parejas con una unión análoga a la conyugal (que sí lo es el Registro Civil), ni genera su inscripción un estado civil, efectos civiles y derechos y obligaciones semejantes al matrimonio, pues la competencia en materia de registros públicos con incidencia en las relaciones jurídico-civiles y la legislación civil corresponde al Estado (art. 149.1.8ª CE)".

"... de acuerdo con el art. 2.b) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero , el presente Real Decreto se aplica también (...) a la pareja con quien mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea".

"... En el presente procedimiento el registro de parejas no tiene el carácter de público con unión análoga a la conyugal".

SEGUNDO.- El Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Valencia estima que el documento que la actora acompañó a su petición de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea, dispone de un peso jurídico suficiente como para acreditar el veraz cumplimiento, por ésta, de la siguiente exigencia normativa que fija el artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007 :

"A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción. Las situaciones de matrimonio e inscripción como pareja registrada se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí".

El documento es un acuerdo procedente del Sr. concejal del Área de Régimen Interior y Personal de 20 de junio de 2013, que obra a los folios 4º y 5º del expediente administrativo:

"Visto que el Pleno de la Corporación Municipal, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 1996, acordó la creación del Registro Municipal de Uniones de Hecho y la aprobación del correspondiente Reglamento".



"... Visto que, revisada la documentación presentada por la pareja correspondiente al Expediente NUM000 se ha podido comprobar que han quedado cumplimentados todos los requisitos exigidos en el Reglamento Municipal correspondiente por lo que procede declarar la inscripción de la unión de hecho que nos ocupa".

"... A la vista de lo expuesto, y en virtud de las atribuciones que me confiere la legislación vigente, por la presente he resuelto:

Primero: proceder a la inscripción de la unión de hecho correspondiente al expediente NUM000 , y cuyos datos se omiten expresamente en esta resolución para preservar la confidencialidad de este registro no público.

Segundo: notificar la presente resolución a la pareja interesada".

En palabras (lo más trascendente) de la sentencia de 06/10/2014 :

"... La resolución impugnada inadmite la solicitud de tarjeta de familiar de comunitario de la recurrente (...) por dos motivos (...) En cuanto a la primera cuestión, el carácter administrativo y no constitutivo de la inscripción y la competencia estatal en relación al estado civil de las personas, no cabe invocarse para negar la virtualidad de los registros civiles. Y ello porque la existencia de pluralidad de registros de parejas de hecho fue admitida por el Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de junio de 2010, recurso 114/2007 ".

"... Y en cuanto al carácter meramente administrativo y no constitutivo de la inscripción tampoco puede admitirse, pues el requisito del artículo 2.b) del RD 240/2007 , como se ha dicho, es formal, inscripción en un registro público, y no un requisito sustantivo".

"... Pues bien de la lectura de los anteriores preceptos tanto del Estatuto de Autonomía como de la Ley 5/2012, de 5 de octubre (...) no se desprende de forma inequívoca que la Comunidad Autónoma mediante la creación de un Registro de Parejas de Hecho a nivel autonómico, avoque para sí con exclusión de los municipios, la competencia en esa materia, pues no se recoge expresamente".

"... El carácter de público de un registro se lo otorga el ser un registro dependiente de una Administración pública (...) De acuerdo con lo anterior la exigencia del artículo 2.b) de inscripción en un registro público, viene referida, a que se trata de un registro dependiente de una Administración, y no a la publicidad de sus inscripciones o la posibilidad de acceder a las mismas".

"... Y la dificultad que supone el poder comprobar por parte de la Administración demandada que no se dan otras uniones de hecho simultáneas del ciudadano comunitario (...) deriva de que no exista un registro único estatal. Y esa deficiencia no es imputable a los administrados ni por tanto pueden sufrir ellos las consecuencias negativas para sus derechos".

"... En el presente caso no habiéndose alegado por la Administración ninguna causa de fondo que obste a la obtención de la tarjeta de familiar de comunitario, y obrando en el expediente administrativo la documentación exigida en el artículo 8.3 del RD 240/2007 , debe accederse a lo solicitado y reconocer el derecho de la recurrente a que le sea expedida una tarjeta de familiar de ciudadano comunitario".

"... en aplicación del citado artículo 241 la orden de expulsión previa no sería óbice para ello, pues debería haberse revocado" (fundamentos de derecho tercero y cuarto, sentencia 349/2014).

TERCERO.- El recurso de apelación sitúa el eje de su impugnación sobre la circunstancia de que el registro de las parejas de hecho es una competencia que (a) corresponde a la Generalitat Valenciana, sub., artículo 49.1., reglas 1ª y 2ª del Estatuto de Autonomía.

Dicha competencia fue desarrollada con el intermedio de la **Ley 5/2012, de 15 de octubre**, de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana.

El escrito de recurso concede un especial valor al artículo 3º de esta norma , a tenor del que:

"Son uniones formalizadas aquellas en que consta su existencia, bien por declaración de voluntad de sus integrantes ante el funcionario encargado o la funcionaria encargada del Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana plasmada en la correspondiente inscripción o bien en otro documento público inscrito en el mencionado Registro, siempre que cumplan los requisitos que determina esta ley para ser tenidas por tales.

La inscripción de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana tiene carácter constitutivo y se producirá mediante resolución del órgano competente para la gestión de dicho Registro, en el plazo de tres meses desde la solicitud, siendo los efectos del silencio administrativo negativos, sin perjuicio de la resolución posterior sobre aquélla. Contra dicha resolución cabrá interponer el correspondiente recurso administrativo".



Luego, comprueba (b) - según el entendimiento del conflicto por el que aboga la defensa en juicio de la Administración del Estado - que las Corporaciones locales carecen de un *título competencial equivalente* al autonómico, como para instituir un registro que ampare la concesión de una tarjeta de residencia de familiar de comunitario:

"... diferentes Ayuntamientos procedieron a crear este tipo de registros pero no por ello desconocía que este Registro no estaba dentro del ámbito de la actuación propiamente municipal, ni que era un servicio que como tal viniera ni reservado ni referido a los municipios (...) lo hicieron amparados en la cláusula de "competencia genérica" contenida en el artículo 25.1 de la Ley 7/1985 (...) por lo que su más exacta calificación es la de los denominados "servicios impropios" y en su regulación a falta de un marco general, ni estatal ni autonómico, podemos encontrar las situaciones más variopintas" (página 4ª, escrito de apelación).

Una vez aprobada la ley autonómica de parejas de hecho, la existencia de registros municipales no tiene (c) mayor sentido:

"... esta situación desaparece en la Comunidad Valenciana cuando se promulga una regulación específica y viniendo esta normativa autonómica a recoger de una forma amplia y actualizada todas las previsiones referentes al Registro y a la inscripción de estas situaciones (requisitos, efectos, procedimiento de inscripción, tramitación electrónica (...), sin que a este respecto el Registro municipal aporte ninguna ventaja a los interesados, sino al contrario, confunde al ciudadano y conlleva una inseguridad jurídica sobre el registro competente y sobre la propia validez de las inscripciones" (página 4ª, apelación).

A estas menciones competenciales (d) adiciona dos datos:

- necesaria interpretación restrictiva del precepto dado el *"... privilegiado régimen que resulta del RD 240/2007, frente al régimen legal de extranjería"*, página 6ª;

- el resultado propuesto como más correcto en Derecho por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia deriva en la imposibilidad de evitar la existencia de dobles inscripciones que *"... los Registros Municipales no pueden garantizar (...) tal posibilidad no es compatible con los principios que inspiran la Directiva Comunitaria, como la normativa nacional y siendo además inconciliable con el deseable control de la inmigración ilegal y regulación de los flujos migratorios"* (página 7ª).

En fin, mantiene que (e) el tribunal deberá, en todo caso, retrotraer el expediente administrativo con el objeto de que se revise, por parte de la Subdelegación del Gobierno en Valencia, si Dª Evangelina respeta la totalidad de los presupuestos normativos exigidos en sede de concesión de una tarjeta de familiar de ciudadano/a de la Unión Europea:

"... o, de forma subsidiaria de entender mal inadmitida la solicitud se acuerde la retroacción de las actuaciones para que la Administración emita un pronunciamiento sobre el fondo y sobre la petición de revocación de la orden de expulsión" (página 2ª, escrito de apelación).

CUARTO.- Accedemos a la revocación de la sentencia 349/2014, de 6 de octubre .

La decisión del tribunal tiene en cuenta lo siguiente:

1.- "... al ser una competencia autonómica la inscripción en este Registro es título constitutivo de la citada unión" (página 2ª, escrito de apelación).

a.- Hemos reproducido, al principio del fundamento de derecho segundo, el enunciado legal que regula la temática litigiosa abierta en el recurso de apelación 36/2015. Se trata del artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero , sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (que se dicta a partir de la *Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril*):

"El presente real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por éste (...) b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo, y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción".

La parte solicitante de la tutela judicial, Doña Evangelina , había acompañado a su petición de tarjeta de residencia de familiar comunitario que presentó el 9 de agosto de 2013, un acuerdo emitido el 20 de junio de ese año por el Sr. concejal del Área de Régimen Interior y Personal del Ayuntamiento de Sagunto:

"Primero.- Proceder a la inscripción de la unión de hecho correspondiente al expediente NUM000 , y cuyos datos se omiten expresamente en esta resolución para preservar la confidencialidad de este Registro no público."



Segundo.- Notificar la presente resolución a la pareja interesada" (parte dispositiva, folios 4º y 5º del expediente administrativo).

Para la Subdelegación del Gobierno, falta un vínculo suficiente entre este documento y la previsión legal que estatuye el artículo 2.b) del reglamento de 16/02/2007 . Para el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia, en cambio, la decisión del Ayuntamiento de Sagunto de 20/06/2013 sí se acomoda al ordenamiento legal aplicable que posibilita el acceso a una tarjeta de familiar de comunitario a quien se encuentre *inscrito en un registro público* de uniones de hecho, porque:

"... el requisito del artículo 2.b) del RD 240/2007 , como se ha dicho, es formal, inscripción en un registro público, y no un requisito sustantivo".

"... no se desprende de forma inequívoca que la Comunidad Autónoma (...) avoque para sí con exclusión de los municipios, la competencia en esa materia".

"... viene referida a que se trata de un registro dependiente de una Administración".

"... deriva de que no exista un registro único estatal" (fundamentos de derecho tercero y cuarto, sentencia 394/2014, de 6 de octubre).

b.- El tribunal se ha pronunciado ya, en alguna ocasión, sobre lo que constituye el campo de debate en el rollo de apelación 36/2015.

Sin embargo, en esos litigios la discusión contaba con una perspectiva sustancialmente diversa a lo que es ahora el eje del proceso.

En ellos, la Administración del Estado consideraba que una inscripción en el registro autonómico de uniones de hecho era insuficiente a los efectos del artículo 2.b):

"que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado".

Para la Sala, en cambio, esta alegación no determinaba el cambio de criterio fijado en la primera instancia dado que - *cf., STSJCV, 5ª, de 2 marzo 2001, recurso de apelación 358/2010 - :*

"... Lo que ha hecho la juez de primera instancia es estimar que, aún vigente y aplicable una cierta disposición normativa, la misma no tiene virtualidad en una cierta controversia a la vista de que la exigencia legal de que se trata ("que impida dos registros simultáneos en dicho Estado") supone, en la realidad de las cosas, vulnerar el acervo de derechos que la Directiva 2004/38/CE, reconoce a los familiares de los nacionales de la Unión Europea.

Pero la vulneración no tiene que ver con el tenor declarativo ínsito al precepto reglamentario de que se trata, del cual en ningún momento se cuestiona - por parte del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 5 de Valencia - su falta de correlación con el ordenamiento jurídico al que debe atenerse y que debe respetar por su superior rango jerárquico. Lo que plantea es la omisión regulativa de la Administración del Estado que, teniendo que velar por el reconocimiento efectivo, tangible, en la realidad de las cosas, del derecho que fija la Directiva del año 2004, ha evitado poner en práctica una conducta explícita que posibilite dar cumplimiento al requisito legal de que se trata.

Esta omisión administrativa es determinante y de notoria relevancia peyorativa para los intereses legítimos de quien, como D. Victoriano , pretende acceder a un título de residencia en España dado su carácter de pareja de hecho de la ciudadana española Doña Esther , y constituye, desde luego, un sustrato suficiente para alcanzar un resultado de invalidez jurídica como el que ha declarado la sentencia 345/2009, de 17 de junio .

2.- *"... debe plantear la correspondiente cuestión de ilegalidad regulada en el artículo 27 de la LJCA " (escrito de apelación).*

La Sala ha dado ya respuesta a este argumento en el punto 1º de los que contiene el Tercer Fundamento de Derecho.

La sentencia de 17/06/2009 no ha inaplicado una disposición normativa de rango reglamentario (Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero), sino que ha considerado que la conducta de la Administración del Estado de no regular la incompatibilidad de los diversos registros existentes de parejas de hecho en España es contrario al ordenamiento jurídico aplicable; y que, por esa circunstancia, ha de anular la decisión que el 2 de julio de 2008 tomó la Subdelegación del Gobierno en Valencia:

"... y ello porque compete a la administración establecer, o bien la coordinación de todos los registros (...) o establecer un registro único de parejas de hecho".



"1. Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición" (art. 27 Ley Jurisdiccional)".

c.- En la actualidad, y como subraya la representación procesal de D^a Evangelina , la cuestión relativa a la "incompatibilidad" ya no entra en juego, al existir una sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que anula esta dicción normativa incluida en el artículo 2 b) del Real Decreto 240/2007 :

"que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado".

Se trata de la STS, 3^a, Sección 5^a, de 1 junio 2010, recurso de casación 114/2007 :

"... CUARTO.- También del Artículo 2º se impugna, dentro de su párrafo 1, apartado b) la expresión "que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado". Expresión que igualmente se contiene en la Disposición Adicional Vigésima, apartado 1.b) y que, también se impugna. Dentro del ámbito subjetivo familiar del Real Decreto, al que nos venimos refiriendo, se incluye también, junto al cónyuge del ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea , "A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo, que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado , y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción, lo que deberá ser suficientemente acreditado. Las situaciones de matrimonio e inscripción como pareja registrada se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí". Esto es, la norma interna española solo va a considerar pareja de hecho susceptible de someterse al régimen recogido en el Real Decreto a aquella pareja inscrita en un registro ad hoc de un Estado miembro cuando este Estado tenga un sistema de registros de parejas de hecho " que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado". O, dicho de otra forma, solo a aquellos Estados miembros que tengan establecido un sistema de registro único. Tal exigencia excede de lo establecido en la Directiva (Artículo 2.2.b), que, al referirse, para definir, a los "Miembros de la familia", solo se refiere a "la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro", sin mas exigencias . Se trata, pues, de una exigencia no contemplada en la Directiva comunitaria, que implica una restricción respecto del contenido subjetivo de la misma y que, por tanto ha de ser anulada. Es cierto que existen diversos sistemas internos europeos de multiplicidad registral ---como acontece con España--- mas, sin siquiera el loable intento que, sin duda, la expresión reglamentaria conlleva de evitar posibles fraudes de duplicidad, puede servir de apoyo a la restricción que se pretende, ya que la solución frente al fraude debe ser regulado desde otras perspectivas jurídicas. La expresión, pues, ha de ser anulada; tanto la contenida dentro del artículo 2º, párrafo 1, apartado b), como en el apartado 1.b) de la Disposición Adicional Vigésima".

d.- En la apelación 36/2015, para la Administración del Estado la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia de 06/10/2014 no se acomoda al ordenamiento legal aplicable en función de unas razones distintas a las de, sin más (como sucedía en el recurso de apelación 358/2010), remitirse a: "que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado":

"... ni que era un servicio que como tal viniera ni reservado ni referido a los municipios".

"... y viniendo esta normativa autonómica a recoger de una forma amplia y actualizada todas las previsiones referentes al Registro y a la inscripción de estas situaciones".

El escrito de oposición a la apelación anota que:

- el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia debió atenerse a la concreta *motivación* que dio lugar al resultado jurídico alcanzado por los acuerdos de la Subdelegación del Gobierno de 23/10/2013 y 27/01/2014;

- esta motivación se adscribe a la vigencia de una competencia exclusiva del Estado en el ámbito de las uniones de hecho, y no (como se alegó en el proceso judicial), al hecho de que la competencia fuese de la Comunidad Autónoma;

- sí existe un título legal para los registros de índole municipal;

- hay supuestos en los que no cabe efectuar la inscripción en el registro autonómico y sí, en cambio, en uno municipal dado el cariz que presentan algunos de los requisitos pedidos por aquél: vecindad civil valenciana; necesidad de aportar un permiso de residencia.

Su expresión justificativa más relevante viene constituida por estos argumentos:

"... en la resolución de inadmisión a trámite de solicitud de TRFUE (...) no hay una sola argumentación de la Administración sobre esa supuesta competencia exclusiva autonómica (...) sino que por el contrario lo que se



fundamenta por la Administración es una alegación de competencia exclusiva a favor del Estado (y no de la legislación autonómica, que es la que se invoca en el recurso de apelación)".

"... lo verdaderamente discutido desde el propio acto administrativo inadmitidor impugnado en vía contenciosa, fue una supuesta competencia exclusiva del Estado (y no de la legislación autonómica)".

"... es por ello que la introducción ex novo en dicha contestación de cuestiones no introducidas previamente ni en el acto administrativo ni en el expediente gubernativo producen indefensión a la parte recurrente que ni pudo alegar ni probar respecto a las mismas".

"... Ley Valenciana 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local en la C.V., se incluyen como competencias municipales: "La prestación de los servicios sociales, promoción, reinserción social y promoción de políticas que permitan avanzar en la igualdad efectiva de hombres y mujeres".

"... La interpretación excluyente de la apelante basada en la Ley Valenciana 5/2012 que solo es aplicable a ciudadanos con vecindad civil valenciana".

"... mientras que algunos registros de parejas de hecho municipales no son tan severos en la exigencia de identificación".

"... donde se comprueba cómo reiteradamente nuestro más alto tribunal territorial no excluye sino que incluye a los registros municipales en la problemática de las parejas de hecho en materia de extranjería".

d.- "Alegación ex novo sobre competencia exclusiva del registro autonómico de parejas de hecho" (página 1ª, escrito de oposición a la apelación).

Para la parte apelada, esta alegación no debió ser visualizada por parte del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia al ser disímil, faltarle la necesaria consonancia, con los motivos jurídicos que abonaron la conclusión a la que llegan los acuerdos de 23/10/2013 y 27/01/2014.

Además, su planteamiento en el trámite de contestación a la demanda de un juicio abreviado coloca al solicitante de la tutela judicial en un supuesto de pérdida de derechos de contradicción y defensa (indefensión material).

El motivo no puede prosperar por una causa de naturaleza formal, procedimental.

Esta Sala de lo Contencioso-administrativo únicamente puede revisar la corrección jurídica de la sentencia 349/2014, de 6 de octubre, al través o con el intermedio de la formulación de un recurso de apelación contra ella. Éste (o éstos, en el caso de que sean varias las partes que hayan cuestionado la legalidad de la decisión judicial a quo) introduce los límites de cognición, el umbral máximo, de la segunda instancia.

Por ello, no cabe comprobar ahora si la solución jurídica más plausible que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia debió dar al proceso 521/2013, era la de asumir que en un trámite de contestación a la demanda resulta ilegítimo ofrecer motivos de oposición - a la solicitud de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada - diversos a aquéllos que incluya/n la/s actuación/es administrativa/s impugnada/s, debiendo haber accedido a dichas pretensiones al renunciar la defensa en juicio de la Administración del Estado a los motivos sobre los que pivotaron los acuerdos de 23 octubre 2013 y 27 enero 2014.

Para desplegar esa actividad de comprobación, era ineludible que Dª Evangelina hubiese presentado un recurso de apelación sobre la base de que aún encontrando satisfacción a sus pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de derechos, éstas se habrían alcanzado sobre un sustrato formal erróneo al partir de un argumento de oposición ("*... al ser una competencia autonómica la inscripción en este Registro*", en palabras del escrito de apelación) cuyo examen debió ser excluido por el Juzgado si quería garantizar:

- la congruencia entre motivación administrativa/oposición en sede judicial del Ente público del que procede la actuación recurrida;
- los derechos de defensa de la parte actora.

No cabe, entonces, acceder a la siguiente solicitud del escrito de oposición a la apelación, página 3ª:

"... En consecuencia, por desbordar los límites del efecto revisor del recurso contencioso sobre el acto administrativo, causando indefensión a la parte recurrente y por vulnerar la alegación ex novo de la Administración en la vista (...) la motivación de la apelación sobre supuesta competencia exclusiva del Registro Autonómico de Parejas de Hecho debe ser rechazada de plano por inadmisibile".



"... No obstante lo expuesto en la alegación anterior, y para el solo supuesto que la indefensión y retorsión del procedimiento denunciadas sobre la alegación ex novo no fueran causa suficiente para la inadmisión o desestimación del motivo alegado en apelación, se nos permitirá entrar al fondo de la argumentación".

e.- Éstos son los enunciados dogmáticos (exposición de motivos) que incluye, para lo que aquí interesa, la ley autonómica de parejas de hecho:

"... A favor de ese reconocimiento y de esa protección se han pronunciado tanto el Consejo de Europa como distintas instituciones de la Unión Europea, mediante las siguientes disposiciones (...) La finalidad de esta ley, por tanto, es establecer un instrumento jurídico adecuado y suficiente que permita a las parejas ordenar su convivencia en el aspecto personal y patrimonial, cuando no hayan contraído matrimonio, de acuerdo con los principios de igualdad y de no discriminación.

Esta norma, que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 49.1.1.^a y 2.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana otorga a la Generalitat, parte del máximo respeto a la libertad de las personas para constituir una unión de las reguladas por la misma y para regular sus relaciones personales y patrimoniales, con pleno respeto a su intimidad y sin mayores requisitos que los necesarios para garantizar la seguridad jurídica tanto de quienes conviven como de terceras personas.

Dicho principio inspira todo el articulado de la presente ley, de modo que la configuración del régimen de convivencia será la que sus miembros hayan acordado atribuirse voluntariamente.

La ley regula las uniones de hecho formalizadas, en las cuales quienes conviven manifiestan de forma expresa su voluntad de constituir una unión de hecho, formalizando la misma mediante su inscripción en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana. Por ello, la ley, siempre en defecto de regulación particular, les reconoce un abanico de derechos y deberes vinculados a dicha convivencia, con inevitables efectos personales y patrimoniales, tanto durante su vigencia como en el momento de su extinción.

En el sentido expuesto, la ley se inicia con un capítulo I que contiene las disposiciones generales. En estas normas se contienen el objeto de la ley, sus principios rectores, fundamentados en evitar las situaciones de discriminación, y el ámbito de aplicación de la norma, que se fundamenta en la vecindad civil valenciana, como se desprende del artículo 3.4 del vigente Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Este capítulo I contiene además tres preceptos dedicados a la acreditación y prueba de las uniones de hecho, a las prohibiciones para su constitución y a los modos de extinción.

En cuanto a las formas de acreditación, se ha optado por un simple régimen de manifestación expresa de la voluntad común, admitiéndose las más simples y menos costosas fórmulas de expresión para facilitarla. La inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Valenciana se regula como un instrumento de publicidad para dotar de certeza y efectos jurídicos a la unión, preservándose así la necesaria seguridad jurídica.

Las prohibiciones para constituir una unión de hecho están inspiradas en el principio de mínima intervención, impidiendo únicamente la constitución de la unión en situaciones de mantenimiento simultáneo de otros vínculos convivenciales, minoría de edad sin emancipación o parentesco muy cercano.

Finalmente, también queda reflejado el principio de libertad individual, inspirador de la ley, al regular los supuestos de extinción de la unión, sus efectos y su cancelación en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas".

"... El capítulo VI de la ley establece determinados supuestos de equiparación de las uniones de hecho formalizadas a las matrimoniales. Dichos supuestos obedecen a la aplicación de las recomendaciones internacionales anteriormente mencionadas y tienen el propósito de evitar situaciones de discriminación o desigualdad injustificada. Así, en diversas materias competencia de la Generalitat la ley dispone que quienes integran las uniones de hecho formalizadas tendrán la misma consideración que quienes son cónyuges".

f.- Para la Sala, la tesis más correcta es la que ofrece la Administración del Estado. Y ello porque:

1.- "... deriva de que no exista un registro único estatal"(fundamento de derecho tercero, sentencia 349/2014); "... en orden a evitar dobles inscripciones que en efecto los Registros Municipales no pueden garantizar" (páginas 6^a y 7^a, escrito de apelación).

a.- Este punto litigioso es irrelevante, al haber anulado el Tribunal Supremo la mención normativa que el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, recogía en lo que hace a:

"que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado".

Así, el alto tribunal dice que:

"... O, dicho de otra forma, solo a aquellos Estados miembros que tengan establecido un sistema de registro único. Tal exigencia excede de lo establecido en la Directiva (Artículo 2.2.b), que, al referirse, para definir, a los "Miembros de la familia", solo se refiere a "la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro", sin más exigencias. Se trata, pues, de una exigencia no contemplada en la Directiva comunitaria, que implica una restricción respecto del contenido subjetivo de la misma y que, por tanto ha de ser anulada (...) tanto la contenida dentro del artículo 2º, párrafo 1, apartado b), como en el apartado 1.b) de la Disposición Adicional Vigésima" (sentencia del Tribunal Supremo, 3ª, Sección 5ª, de 1 junio 2010).

b.- La decisión judicial a quo señala que:

"... En cuanto a la primera cuestión, el carácter administrativo y no constitutivo de la inscripción y la competencia estatal (...) no cabe invocarse para negar la virtualidad de los registros municipales. Y ello porque la existencia de pluralidad de registros de parejas de hecho fue admitida por el Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de junio de 2010 (...) Por tanto cabe admitir registros de pareja de hecho municipales y autonómicos".

Para nosotros, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 junio 2010 únicamente tiene valor desde la perspectiva de la "simultaneidad" de registros de uniones de hecho. Y si bien ello abre, en principio, la posibilidad de que junto al registro autonómico existan otros de cariz municipal, se trata de una posibilidad, cuya realidad y vigencia habrá de comprobarse, *in situ*, al trasluz de los concretos caracteres que presente el registro municipal de que se trate y del sentido que ha de darse a la exigencia legal del Real Decreto 240/2007.

2.- "... es formal, inscripción en un registro público, y no un requisito sustantivo"; "... y no a la publicidad de sus inscripciones o la posibilidad de acceder a las mismas" (fundamento de derecho tercero, sentencia 349/2014).

a.- La circunstancia de que el registro de parejas de hecho que existe en el Ayuntamiento de Sagunto sea "no público", daña la obtención de un resultado judicial coincidente con aquél propuesto por Dª Evangelina : el de lograr una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano comunitario.

Los rasgos, caracteres que presenta la inscripción que se acompaña como título a partir del que se trata de justificar la inclusión de una solicitud de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano comunitario dentro del espacio de alcance al que llega el artículo 2.b) del Decreto 240/2007, tienen importancia a la hora de determinar si ese título es o no suficiente para permitir la concesión de la tarjeta.

Cuanto más se conozca acerca de su naturaleza, rasgos, requisitos para el acceso al registro ..., más probabilidades existen de quedar inmerso dentro de la órbita de dicho precepto reglamentario, precepto que se limita a decir:

"inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea".

Por esta razón, discrepamos del primer argumento que sustenta la decisión judicial a tenor del que la inscripción que presenta la actora del proceso 36/2015 no presenta mayores disfunciones con la exigencia normativa aplicable:

"... el requisito del artículo 2.b) del RD 240/2007, como se ha dicho es formal, inscripción en un registro público, y no un requisito sustantivo (...) ni por tanto referido al contenido de los derechos y obligaciones que puedan nacer de la unión de hecho, y cuya regulación pueda ser competencia estatal" (fundamento de derecho tercero, sentencia 349/2014).

Dada la indeterminación normativa, el concepto ha de interpretarse de forma tal que se rellene con el específico contenido material, regulativo, que ofrezca la inscripción efectuada en un registro de uniones de hecho de origen local, municipal.

No basta con que el registro de uniones de hecho se lleve en un Ente de Derecho público. Este dato es una mención primigenia, ineludible, pero que no habilita, sin más, al acceso a la tarjeta de familiar de comunitario.

b.- Tampoco coadyuva a la obtención de la tarjeta el contenido de la parte dispositiva de la resolución del Sr/a concejal del Área de Régimen Interior y Personal de 20 de junio de 2013 :

"Primero: Proceder a la inscripción de la unión de hecho correspondiente al expediente NUM000, y cuyos datos se omiten expresamente en esta resolución para preservar la confidencialidad de este Registro no público".

La norma exige, en cambio, para acceder a la concesión de una tarjeta de residencia como familiar de comunitario que la solicitud quede encuadrada dentro de este enunciado normativo:

"b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en ...".



3.- "... avoque para sí con exclusión de los municipios, la competencia en esa materia, pues no se recoge expresamente" (fundamento de derecho tercero, sentencia 349/2014); "... La Ley Valenciana 5/2012 no establece competencias exclusivas en materia de Registros de Parejas de Hecho (...) apartado k del artículo 33 de la propia Ley Valenciana 8/2010, de 23 de junio , de Régimen Local en la C.V." (páginas 4ª y 6ª, escrito de oposición a la apelación).

a.- La determinación acerca de cuál es el ámbito competencial dentro del que se dictó la Ley autonómica de parejas de hecho constituye, tanto para la decisión judicial a quo como para las partes que se han personado en el recurso de apelación 36/2015, una temática central.

Lo es para la sentencia de 6 octubre 2014 . Ésta constata el título competencial de que hizo uso la Ley 5/2012 junto con la legítima posibilidad, a la vista de ese título, de que las Corporaciones locales establezcan simultáneos registros municipales:

"... Y así la Disposición Final Primera de la Ley 5/2012 dispone: "La presente ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el art. 49.1.1ª y 2ª del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana otorga a la Generalitat". Y el citado artículo 49.1.1ª y 2ª del Estatut establece: "1. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª. Organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco de este Estatuto. 2ª. Conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano".

"Asimismo el artículo 2 de la Ley 5/2012 extiende su aplicación a "a (...) cuando las partes queden sujetas a la legislación civil valenciana" (fundamento de derecho tercero).

A partir de tales enunciados legales señala que:

"... no se desprende de forma inequívoca que la Comunidad Autónoma mediante la creación de un Registro de Parejas de Hecho a nivel autonómico, avoque para sí con exclusión de los municipios, la competencia en esta materia, pues no se recoge expresamente".

Para la Abogacía del Estado:

"... es una competencia autonómica que en la actualidad se encuentra recogida en la citada ley 5/2012, norma que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 49.1.1ª y 2ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana otorga a la Generalitat (...) Vemos de este modo que al quedar establecida la competencia en la Generalitat" (página 5ª, escrito de apelación).

b.- La conclusión que efectúa la sentencia 349/2014, de 6 de octubre , es correcta.

Sin perjuicio de lo que vamos a exponer en el siguiente apartado expositivo (el 4º), la afirmación judicial de que es posible, en Derecho, que existan registros municipales de parejas de hecho cuenta con un fuerte anclaje competencial: los títulos sobre los que se ampara el dictado de la ley 5/2012, de 5 de octubre, no son, ni mucho menos, taxativos a este respecto lo que hace que concurra la posibilidad de un registro municipal.

Así, la Exposición de Motivos se limita a decir que:

"... Esta norma, que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 49.1.1ª y 2ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana otorga a la Generalitat, parte del máximo respeto a la libertad de las personas para constituir una unión de las reguladas por la misma y para regular sus relaciones personales y patrimoniales, con pleno respeto a su intimidad y sin mayores requisitos que los necesarios para garantizar la seguridad jurídica tanto de quienes conviven como de terceras personas".

4.- "... ni que era un servicio que como tal viniera ni reservado ni referido a los municipios" (página 4ª, escrito de apelación).

a.- El recurso de apelación otorga relieve argumental al hecho de que el registro de parejas de hecho sea uno de los "... denominados "servicios impropios" (apelación) de los Ayuntamientos, y a que:

"... en su regulación a falta de un marco general, ni estatal ni autonómico, podemos encontrar las situaciones más variopintas (...) Es por ello que se pueden considerar justificadas estas iniciativas en el momento que se adoptaron ante la ausencia de otras vías (...) esta situación desaparece en la Comunidad Valenciana cuando promulga una regulación específica" (página 4ª, apelación).

Para la Sra. Evangelina , el título competencial aparece en el artículo 33., apartado k) de la ley autonómica 8/2010:

"La prestación de los servicios sociales, promoción, reinserción social y promoción de políticas que permitan avanzar en la igualdad efectiva de hombres y mujeres".



b.- Lo importante no es tanto el aspecto formal (competencial) como el hecho de si un registro de parejas de hecho, de raigambre *municipal*, queda inserto dentro del espacio de alcance del artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007 a la vista de los rasgos propios del mismo.

Sus rasgos han de analizarse, eso sí, *en comparación* con los que presenta la inscripción *autonómica*, y todo ello bajo el prisma del lugar normativo donde está la exigencia legal: la del acceso a una tarjeta de familiar de comunitario.

5.- "... y viniendo esta normativa autonómica a recoger de una forma amplia y actualizada todas las previsiones referente al Registro y a la inscripción de estas situaciones (requisitos, efectos, procedimiento de inscripción, tramitación electrónica)", página 4ª, escrito de apelación.

a.- Este es el apartado impugnatorio que, en mayor medida, funda la revocación de la sentencia 349/2014, de 6 de octubre - junto con lo que se dirá *infra* sobre la vecindad civil valenciana y documento de identidad exhibido por la recurrente ante la Subdelegación del Gobierno en Valencia -.

La existencia de una Ley autonómica que, con suficiente precisión, ordena la inscripción en un registro de parejas de hecho, con previsión tanto de los *requisitos* para acceder a él como sus *consecuencias* jurídicas, habilita para afirmar que la presentación de un documento de inscripción en el registro autonómico tiene, desde el ángulo al que llega la actual controversia, un superior peso al que ofrece la inscripción en un registro municipal del que se desconoce su contenido.

b.- Caracteres que presenta el documento de inscripción en el registro autonómico existente en la Comunitat Valenciana.

Estos caracteres le vienen dados por las menciones normativas que incluye la Ley 5/2012, de 5 de octubre. De ella, lo que cabe destacar aquí - para ponerlo, luego, en comparación con el registro municipal de parejas de hecho que se lleva en el Ayuntamiento de Sagunto - son estos extremos regulativos:

" **Artículo 1. Objeto y principios de esta ley.** 1. El objeto de la presente ley es la regulación de los derechos y deberes de quienes son miembros de las uniones de hecho formalizadas **Artículo 2. Ámbito de aplicación.** 1. La presente ley se aplicará a las uniones de hecho formalizadas conforme a ella, cuando las partes queden sujetas a la legislación civil valenciana **Artículo 3. Constitución de las uniones de hecho formalizadas.** Son uniones formalizadas aquellas en que consta su existencia, bien por declaración de voluntad de sus integrantes ante el funcionario encargado o la funcionaria encargada del Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana plasmada en la correspondiente inscripción o bien en otro documento público inscrito en el mencionado Registro, siempre que cumplan los requisitos que determina esta ley para ser tenidas por tales. La inscripción de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana tiene carácter constitutivo y se producirá mediante resolución del órgano competente para la gestión de dicho Registro, en el plazo de tres meses desde la solicitud, siendo los efectos del silencio administrativo negativos, sin perjuicio de la resolución posterior sobre aquélla. Contra dicha resolución cabrá interponer el correspondiente recurso administrativo. **Artículo 5. Extinción de la unión de hecho y cancelación de su inscripción.** 1. La unión de hecho se extingue por las siguientes causas: a) Por común acuerdo de sus miembros (...) e) Por cese efectivo injustificado de la convivencia durante un plazo mínimo de tres meses. f) Por matrimonio de cualquiera de sus miembros. 2. En caso de extinción de la unión de hecho formalizada, cualquiera de sus miembros deberá solicitar, en el plazo de un mes, la cancelación de la inscripción que conste en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas. 3. La cancelación de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana se producirá mediante resolución del órgano competente para la gestión de dicho Registro, en el plazo máximo de tres meses desde la solicitud, siendo los efectos del silencio administrativo positivos, sin perjuicio de la resolución posterior sobre aquélla. Contra dicha resolución cabrá interponer el correspondiente recurso administrativo. **Artículo 6. Efectos de la extinción de la unión de hecho formalizada.** La extinción de la unión de hecho formalizada implica la revocación automática de los poderes que cualquiera de sus miembros hubiera otorgado a favor del otro o de la otra durante la unión. Mientras no se cancele en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana, la extinción de la unión de hecho inscrita no perjudicará a terceras personas de buena fe".

c.- El documento de inscripción de alta en el registro de uniones de hecho del Ayuntamiento de Sagunto detalla que:

"Visto que el Pleno de la Corporación Municipal, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 1.996, acordó la creación del Registro Municipal de Uniones de Hecho y la aprobación del correspondiente Reglamento, cuyo texto íntegro fue debidamente publicado en Boletín Oficial de la Provincia nº 255, de 25 de octubre de 1996".

El Reglamento del Registro Municipal de Uniones de Hecho del Ayuntamiento de Sagunto - que fue acompañado junto al escrito de demanda - recoge, para lo que aquí interesa, que:



"... Artículo 2º.- El Registro Municipal de Uniones de Hecho tiene carácter administrativo, no produciendo otros efectos que declarar los actos registrados. 2.1. Los datos contenidos en el Registro de Uniones de Hecho son confidenciales y en consecuencia el Registro no es público (...) y reúnan los siguientes requisitos: (...) estar empadronados en el municipio de Sagunto (...) 5.2. Declaración Jurada o Promesa de que constituyen una Unión de Hecho y reúnen los requisitos previstos en el artículo 3 de este Reglamento. 5.3. Si existe convenio regulador de sus relaciones personales y patrimoniales (...) 5.6. La presentación de la documentación con los requisitos exigidos, deberá hacerse personalmente al objeto de que por el funcionario se compruebe la identidad y aprecie la capacidad de los interesados. Si observase anomalías o deficiencias psíquicas, se exigirá informe médico sobre su aptitud para pedir el consentimiento".

d.- Ahora es momento de comprobar si esa disonancia de requisitos y efectos entre el par registro autonómico/ registros municipal de Sagunto impide - como propugna la Administración del Estado - que el documento que D^a Evangelina acompañó a su petición de tarjeta de familiar de residente comunitario sea título suficiente para acceder a este permiso.

La trascendencia le viene dada, en primer término, por (1) la comparación, de *corte formal* , que media entre una *Ley autonómica* tendente a regular, de forma única, el registro de parejas de hecho versus un *acuerdo del Pleno del municipio de Sagunto* que aprueba la creación de un registro municipal de uniones de hecho junto con su reglamento de funcionamiento.

En el *plano material* (2), la diferencia también es notable, cuando una disciplina, con cierto detalle este registro, mientras que en el segundo caso nada se sabe al respecto. Aquí el único dato que la solicitante de la tutela judicial puso a disposición de la Subdelegación del Gobierno en Valencia fue un acuerdo de la Concejalía del Área de Régimen Interior y Personal de 20 junio 2013 a tenor del que - y tras referirse a la existencia de una decisión del pleno de 28/05/1996 que aprueba la creación del registro municipal de parejas de hecho - que:

"... Primero: Proceder a la inscripción de la unión de hecho correspondiente al expediente NUM000 , y cuyos datos se omiten expresamente en esta resolución para preservar la confidencialidad de este registro no público. Segundo: Notificar la presente resolución a la pareja interesada".

El tratarse de un registro sin carácter público tiene también importancia en el (3) recurso de apelación 36/2015. Ésta tiene su origen en el propio tenor legal vigente en el reglamento de 16/02/2007:

"... en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea".

En cambio, el registro instituido en la Comunitat Valenciana sí dispone de esa naturaleza :

"Son uniones formalizadas aquellas en que consta su existencia, bien por declaración de voluntad de sus integrantes ante el funcionario encargado o la funcionaria encargada del Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana plasmada en la correspondiente inscripción o bien en otro documento público inscrito en el mencionado Registro" (artículo 3º de la Ley de 05/10/2012).

En cuanto al *sentido* de la (4) exigencia legal del artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007 , éste es - en nuestro entendimiento de la norma - el de que dentro de la dicción normativa:

"inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea" , quedan incluidas las solicitudes que se atengan, con cierto rigor, a los términos legales aplicables.

La norma no parece hacer referencia a, sin más, *cualesquiera registros de uniones de hecho* existentes en los países de la Unión o del Espacio Económico Europeo sino, y precisamente, *al registro que, en singular, esté llamado a disciplinar este tipo de uniones*:

"en un registro público establecido a esos efectos".

Al faltar la regulación estatal, la singularidad es cumplida con el registro autonómico. Si éste no existiese (o no resultase aplicable a un determinado caso, porque el comunitario carezca, por ejemplo, de la vecindad civil valenciana), sería razonable dotar de valor a un registro municipal como el instituido por el Ayuntamiento de Sagunto:

"... Lo que plantea es la omisión regulativa de la Administración del Estado que, teniendo que velar por el reconocimiento efectivo, tangible, en la realidad de las cosas, del derecho que fija la Directiva del año 2004, ha evitado poner en práctica una conducta explícita que posibilite dar cumplimiento al requisito legal de que se trata.



Esta omisión administrativa es determinante y de notoria relevancia peyorativa para los intereses legítimos de quien, como D. Victoriano (...) y constituye, desde luego, un sustrato suficiente para alcanzar un resultado de invalidez jurídica como el que ha declarado la sentencia 345/2009, de 17 de junio " (STS/JCV, 5ª, de 02/03/2011).

El reconocimiento de su importancia, en este campo, ha sido asumido, por lo demás, por la propia Administración del Estado en el seno de la *Instrucción DGI/SGRJ/03/2010*.

Pero la afirmación anterior ha de ser ampliamente matizada con lo siguiente - y esta matización constituye uno de los ejes sobre los que circunvala la argumentación judicial de la Sala -:

- para que la inscripción en un registro municipal de parejas de hecho constituya título bastante para acceder a una tarjeta de familiar de comunitario es ineludible, esencial, que se conozca, primero, el *contenido regulativo concreto* de ese registro;

- luego, que de ese contenido se desprenda, con suficiente certeza, que los requisitos reclamados por el registro municipal de que se trate tienen un *suficiente peso específico* desde la perspectiva de la veraz existencia (y su justificación) de una relación como pareja de hecho;

- esa justificación ha de exigirse, por el registro municipal, de un *modo equivalente, con un calado probatorio similar, al que existe en el registro autonómico* ;

- lo dicho hasta ahora únicamente vale para el caso de que el/la solicitante de la tutela judicial *no haya obtenido la inscripción en el registro de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana* por una causa vinculada - y exclusivamente - a:

- la falta de vecindad civil del ciudadano de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo en relación con el que se solicite la tarjeta;

- los caracteres que ofrezca el documento de identidad que presentó el/la actor/a ante la Subdelegación del Gobierno;

- la existencia de estas causas han de detallarse, con suficiencia, por el/la recurrente. Es él/ella quien tiene la *carga procesal de exhibirlas* ;

- en el caso de que falte esa acreditación, el único documento que permite situarse dentro de las lindes de dicción del artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero ("*b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo*"), es la inscripción en el registro de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana previsto en la Ley 5/2012, de 5 de octubre.

Para la Sala, la *finalidad* de la norma queda cumplida, entonces, cuando se asegure que la inscripción que acompaña a la solicitud de una tarjeta de familiar de residente comunitario coincide con aquélla que *mayor determinación, certeza, efectos y contenido regulativo* tiene, de esta situación (registro de parejas de hecho) en el ordenamiento jurídico de que se trate; aquí, el autonómico de la Comunitat Valenciana, al faltar cualquier disciplina estatal a dicho respecto. Y, en el caso de que esa inscripción no sea posible, reclama que el registro municipal del lugar de residencia del solicitante - si existe éste, lo que no siempre sucede - detalle los requisitos y efectos de la inscripción con un valor y peso regulativo parangonable al autonómico, lo que deberá ser mostrado en la controversia (y debió ser exhibido ya en el marco administrativo) por quien pretenda lograr un título de residencia de familiar de comunitario.

Así, debería tener un contenido equivalente al siguiente que aparece publicado en la página de Internet del sitio que en ella cuenta el registro de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana (incluimos aquí una pequeña relación de datos que en ella se ofrecen):

*"... Qué documentación se debe presentar? Solicitud escrita (impreso normalizado) (...) Dicho escrito contendrá una declaración responsable de que los miembros de la unión de hecho conviven en una relación de afectividad análoga a la conyugal (...) A la solicitud normalizada se acompañará la siguiente documentación (...) b) Certificado de empadronamiento histórico de los últimos diez años en algún municipio de la Comunitat Valencian (...) f) En su caso, documento público (por ejemplo, documento notarial) que recoja la declaración de voluntad de los integrantes de la unión que acredite que consta la existencia de una unión de hecho formalizada, siempre que reúna los requisitos que establece la **Ley 5/2012, de 15 de octubre**".*

"... La citada comparecencia, ante el funcionario encargado de dicho registro, podrá ser sustituida por la comparecencia de los miembros de la unión, personal y conjuntamente, ante notario, quien podrá expedir un documento público en el que se deje constancia de la existencia de la unión formalizada, siempre que cumpla los requisitos que determina la Ley 5/2012".



6.- "... ni más aún la recurrente tenga vecindad civil valenciana alguna cuando es nacida también en la República Dominicana y ha carecido hasta la fecha de residencia legal en España (...) supone un supuesto de discriminación legal inaceptable" (página 4ª, escrito de oposición a la apelación)

a.- A tenor de los artículos 2º y 4º de la Ley de 5 octubre 2012 :

"... a las uniones de hecho formalizadas conforme a ella, cuando las partes queden sujetas a la legislación civil valenciana, de acuerdo con el art. 3.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Si solo una de las partes estuviera sujeta al derecho civil valenciano, se aplicarán las disposiciones estatales sobre resolución de conflictos de leyes".

" 3. Cuando la unión de hecho quede fuera del ámbito de aplicación a que se refiere el artículo 2 de esta ley, así como cuando se solicite la unión de hecho en alguno de los supuestos de prohibición recogidos en este artículo, se dictará resolución denegatoria de la inscripción por el órgano competente para la gestión del Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana, en el plazo de tres meses desde la solicitud, siendo los efectos del silencio negativos. Contra dicha resolución cabrá interponer el correspondiente recurso administrativo".

Este dato normativo resulta medular para la defensa en juicio de la parte apelada. Y es que al no disponer - según se alega - de la vecindad civil valenciana el ciudadano comunitario con el que se vincula la solicitud que presentó Doña Evangelina , la recurrente no habría contado con la posibilidad de acompañar, a ésta, una inscripción en el registro autonómico lo que:

"... supone una discriminación legal frente al resto de ciudadanos que carezcan de dicha vecindad (...) y vulnera frontalmente el derecho fundamental de igualdad ante la ley del art. 14 CE , sin que además la Administración haya acreditado en ningún caso que ninguno de los dos miembros de la pareja registrada disponga o le sea aplicable la vecindad civil valenciana" (página 6ª, escrito de oposición a la apelación).

b.- La conclusión abstracta a la que se llega en el recurso de apelación 36/2015 es correcta.

Si una solicitud de tarjeta de familiar de comunitario no puede cumplir (por el tema de la vecindad civil) con el requisito de acompañar un documento que justifique la inscripción en el registro autonómico de su carácter de pareja de hecho de un/a comunitario/a, es legítimo plantear que los derechos previstos en el Real Decreto 240/2007 van a quedar, sin duda, menoscabados.

El perjuicio vendría dado por el hecho de que el cumplimiento de la normativa autonómica impediría, de facto , a quienes se sitúan dentro del enunciado de:

"b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal" ,

asumir la ineludible exigencia normativa de que acompañen la:

"inscripción (inscrita) en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo".

c.- Esta conclusión "abstracta" no basta para decantar la solución judicial a favor de la proposición que, en la segunda instancia, maneja Dª Evangelina .

Para ello esta parte procesal debió acompañar, a la controversia, la documentación que justifique que:

- solicitó la inscripción de la unión de hecho con D. Arsenio en el registro autonómico de uniones de hecho formalizadas;

- que esta solicitud concluyó con un acto administrativo denegatorio por falta de de vecindad civil;

- la carga de exhibir esa situación corresponde a quien trata de probar que su petición queda enmarcada dentro de las lindes del supuesto normativo aplicable;

- que, por el motivo expuesto (negativa autonómica), la única manera de evidenciar el cumplimiento del artículo 2.b) del R.D. 240/2007 pasaba por acompañar una inscripción en el registro municipal existente en la población de residencia de la demandante;

- aquí no basta con señalar que:

"... en ningún caso sus preceptos y su predicada competencia exclusiva sería aplicable a un ciudadano de origen dominicano que obtiene su nacionalidad española por residencia recientemente y en todo caso en periodo de residencia inferior a diez años (conforme consta en fotocopia de su dni que aparece aportado con la solicitud inicial de TRFUE en el expediente administrativo)" (página 4ª, escrito de oposición a la apelación);



- los hechos *determinantes* relativos a la vigencia/falta de vigencia de un supuesto de vecindad civil valenciana del Sr. Arsenio no aparecen en el proceso 521/2013, Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia. En éste existe solo una fotocopia del D.N.I. del ciudadano español en relación con el que se pide la tarjeta, documentación nítidamente insuficiente a los efectos pedidos por la Sala;

- de cualquier manera, el proceso judicial es un lugar inadecuado para mostrar la vecindad/falta de vecindad civil valenciana. Ello tenía que venir indicado ya por el solicitante de la tutela judicial en la sede administrativa (ante la Subdelegación del Gobierno, en el seno de la petición que presentó en el mes de marzo de 2013).

7.- *"... mientras que algunos registros de parejas de hecho municipales no son tan severos en la exigencia de identificación"* (página 6ª, escrito de oposición a la apelación).

La alegación completa es:

"... El Registro Autonómico de Parejas de Hecho exige desde su constitución la aportación por los solicitantes de inscripción de DNI o NIE como únicos documentos acreditativos de la identidad de los mismos, mientras que algunos registros de parejas de hecho municipales no son tan severos en la exigencia de identificación, y les basta, en el caso de extranjeros, con el pasaporte. Ello provoca que haya situaciones en las que la inscripción registral efectuada por extranjeros sin residencia legal en España, puedan acceder a solicitar la residencia en concepto de familiar de ciudadano UE por aplicación del artículo 2.b RD 240/2007, como ha sucedido aquí".

Como ha detallado la Sala en el anterior apartado expositivo, si fuese cierto que la Ley 5/2012, de 5 de octubre, impide el acceso al registro a Doña Evangelina, por no disponer ésta de ningún título de residencia legal en España (y acompañar a su solicitud únicamente su documento de viaje, pasaporte, del país del que es nacional: República Dominicana), sería legítima la solicitud de invalidar - en el bien entendido de que la inscripción en el registro municipal tuviese aquí un peso demostrativo suficiente, del modo que ha sido reclamado *supra* por la Sala - unos actos administrativos como los que fueron impugnados en el proceso 521/2013: resoluciones de la Subdelegación del Gobierno de 23/10/2013 y 27/01/2014 que deniegan la concesión de una tarjeta de familiar de residente comunitario a esta persona física dado que:

"... En el presente procedimiento el registro de parejas no tiene el carácter de público con unión análoga a la conyugal" (acuerdo de 23/10/2013).

Pero también aquí era ineludible dar el paso justificativo y probatorio que allí hemos exigido: el de que junto con la solicitud de tarjeta de familiar de residente de la Unión Europea se acompañe un documento que muestre que la inscripción en el registro autonómico que se lleva en la Comunitat Valenciana fue denegada por la circunstancia de que Dª Evangelina únicamente acompañó a su solicitud su pasaporte. Esta consecuencia no se exhala de los enunciados normativos que incluye la ley de 5 octubre 2012.

2.- *"... el privilegiado régimen (...) justifica una interpretación estricta de su régimen (...) tal posibilidad no es compatible con los principios que inspiran la Directiva Comunitaria, como la normativa nacional y siendo además inconciliable con el deseable control de la inmigración ilegal y regulación de los flujos migratorios"* (página 6ª y 7ª, escrito de apelación); *"... este es el único modo de garantizar un correcto tratamiento en orden a evitar dobles inscripciones"* (páginas 6ª y 7ª, escrito de apelación).

Los argumentos que han sido expuestos ya por el tribunal en el punto 1º de este fundamento de derecho decantan la respuesta judicial a favor de la tesis de impugnación que en el recurso de apelación 36/2015 ha planteado la Administración del Estado contra la sentencia 349/2014, de 6 de octubre.

El argumento de: *"... y siendo además inconciliable con el deseable control de la inmigración ilegal y regulación de los flujos migratorios"*, es, en cierta medida, acogido por la Sala al asumir ésta la necesaria certeza y precisión regulativa (equivalente a la de la Ley 5/2012, de 5 de octubre) que ha de aparecer en el registro municipal que se acompañe como documento que conforme el solar de la petición de tarjeta de familiar de comunitario.

En cuanto a la segunda cuestión, ya se ha visto que ésta es inane cuando hay una sentencia del Tribunal Supremo que la resuelve: *STS, 3ª, de 1 junio 2010*, cuyo tenor fue reproducido ya, en sus trazos básicos, por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia.

3.-Resumen del posicionamiento de la Sala.

En definitiva, para la Sala ha de revocarse la sentencia 349/2014, de 6 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia, al haber otorgado éste valor a la inscripción en el registro de uniones de hecho existente en el municipio de residencia (Sagunto) de Dª Evangelina, solicitante de una tarjeta de residencia como familiar del español D. Arsenio, cuando los datos de hecho y jurídicos obrantes en el proceso 521/2013 reclamaban una solución distinta.



Esa solución parte de este basamento genérico - que, luego, y aplicado al concreto supuesto de hecho abierto en esos autos, da lugar a la estimación del recurso de apelación que la Administración del Estado presentó contra la sentencia de 06/10/2014 -:

- para que la inscripción en un registro municipal de parejas de hecho constituya título bastante para acceder a una tarjeta de familiar de comunitario es ineludible, esencial, que se conozca, primero, el *contenido regulativo concreto* de ese registro;
- luego, que de ese contenido se desprenda, con suficiente certeza, que los requisitos reclamados por el registro municipal de que se trate tienen un *suficiente peso específico* desde la perspectiva de la veraz existencia (y su justificación) de una relación como pareja de hecho;
- esa justificación ha de exigirse, por el registro municipal, de un *modo equivalente, con un calado probatorio similar, al que existe en el registro autonómico* ;
- lo dicho hasta ahora únicamente vale para el caso de que el/la solicitante de la tutela judicial *no haya obtenido la inscripción en el registro de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana* por una causa vinculada - y exclusivamente - a:
 - la falta de vecindad civil del ciudadano de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo en relación con el que se solicite la tarjeta;
 - los caracteres que ofrezca el documento de identidad que presentó el/la actor/a ante la Subdelegación del Gobierno;
 - la existencia de estas causas han de detallarse, con suficiencia, por el/la recurrente. Es él/ella quien tiene la *carga procesal de exhibirlas* ;
 - en el caso de que falte esa acreditación, el único documento que permite situarse dentro de las lindes de dicción del artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero ("*b) A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo*"), es la inscripción en el registro de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana previsto en la Ley 5/2012, de 5 de octubre.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 Ley Jurisdiccional* , no procede efectuar imposición de las costas procesales causadas en el recurso de apelación 36/2015 a ninguno de los litigantes.

FALLAMOS

1.- ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO contra la sentencia 349/2014, de 6 de octubre, que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia ha dictado en el proceso 521/2013.

La decisión judicial *a quo* estima la pretensión de invalidez jurídica y de reconocimiento de una situación personal individualizada que la Sra. Evangelina planteó contra un acuerdo del Sr. jefe de la Oficina de Extranjeros de la Subdelegación del Gobierno de 23 octubre 2013 - que fue confirmado, en reposición, el 27 de enero de 2014 -.

El acto administrativo de 23/10/2013 inadmite a trámite la solicitud de tarjeta de residencia de familiar de comunitario/a que había presentado la Sra. Evangelina :

"... a la pareja con quien mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea".

2.- ESTABLECER la falta de conformidad a Derecho de esta resolución judicial.

3.- ESTABLECER que las resoluciones de 23/10/2013 y 27/01/2014 se ajustan al ordenamiento legal aplicable.

4.- NO IMPONER las costas procesales que se han generado en el rollo de apelación 36/2015 a ninguna de las partes que se han personado en él.

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. FERNANDO NIETO MARTÍN que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Secretario, rubricado.