

**XII.2- INFORME APRESURADO  
SOBRE UN ASPECTO DE LA PROPUESTA DEL  
ACADÉMICO DON CARLOS JIMÉNEZ GALLEGO  
SOBRE LA REFORMA DE LA LEY  
DE PAREJAS ESTABLES DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS.**

**Tomás Mir de la Fuente**

**I**

Tal como se dice en el muy fundado informe-propuesta del Sr. Jiménez Gallego, en sede de la Comisión Académica de Derecho Privado de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears, la Ley Balear 18/2001, de 19 de diciembre *exige una reforma urgente y profunda.*

**La ley que la haya de reformar, en mi opinión, debe, por lo menos, derogar las Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª y la Final 2ª, sin sustituirlas por otras, como la adicional que se propone.** Por lo que se dice a continuación, y hago como miembro de la Comisión Académica de Derecho Público y autor, en 2002, de un artículo, publicado en el N° 1 de la Revista Jurídica de las Illes Balears, págs. 200 a 207, titulado *Las parejas estables y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2002. Sección Segunda de la Sala Tercera. Ponente: Pujalte Clariana).*

## II

Contra lo que decía la Exposición de Motivos de la Ley 18/2001, de 18 de diciembre, de Parejas estables, lo que hicieron las citadas Disposiciones Adicionales<sup>1</sup> y Final<sup>2</sup> no fue regular los aspectos fiscal y de función pública del régimen jurídico específico de las parejas estables, ajustado al marco competencial de las Illes Balears, ni siquiera los regímenes fiscal y administrativo de ellas, sino<sup>3</sup>:

1) *Proclamar*, en el ámbito competencial normativo de la CAIB, *la no discriminación* de tales parejas, respecto de las matrimoniales<sup>4</sup>.

Sin mucha concreción, en lo referente “al campo administrativo” (que no precisa, más que en la “esfera de la función pública”), al expresarse en términos de *entender* las normas establecidas para los cónyuges *de igual aplicación* a los miembros de la pareja estable. Y *equipararles* a ambos, en cuanto a derechos y obligaciones del régimen estatutario de los funcionarios y personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2) En lo referente al “campo fiscal”, mediante una mera remisión a su *regulación por ley* (consciente seguramente de la reserva de ley en materia tributaria y de las escasas competencias normativas, a la sazón, sobre todo, en los tributos estatales cedidos, que se referían a la unidad familiar, en el IRPF, y a los extraños, como distintos de los parientes y el cónyuge, en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones), *expresar, en voz alta, la aspiración de*

---

1.- La Disposición adicional primera dijo: *Los miembros de una pareja estable que estén sometidos al régimen estatutario de los funcionarios de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears o al régimen del personal laboral al servicio de ésta, se entenderán equiparados, en cuanto a derechos y obligaciones, a los cónyuges, en el marco de la esfera competencial autonómica.*

La Disposición adicional segunda dispuso: *Los derechos y las obligaciones establecidas para los cónyuges en el marco competencial normativo de las Illes Balears se entenderán de igual aplicación para los miembros de una pareja estable.*

2.- La Disposición final segunda estableció: *La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el marco de sus competencias normativas, regulará por ley el tratamiento fiscal específico para los miembros de las parejas estables previstas en esta norma y equipará su régimen, en la medida de lo posible, al de los cónyuges.*

3.- Con invocación genérica del derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna, por cualquier condición o circunstancia personal o social (que el artículo 14 CE califica de fundamental de los españoles) y, citando expresamente el artículo 39, sobre el principio rector de la política social y económica de los poderes públicos, que, dice, asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia.

4.- La ley navarra habla de no discriminación por el grupo familiar del que se forma parte. La ley andaluza dice que la pareja será considerada unidad de convivencia.

*la equiparación del tratamiento fiscal de los miembros de las parejas estables al de los cónyuges, en la medida de lo posible. Reconociendo la Exposición de Motivos que sólo contiene la remisión a una futura regulación o a una adecuación normativa en materias fiscales (y administrativas).*

### III

La Disposición adicional que se propone<sup>5</sup> (como las dos de la Ley vigente) no establece ninguno de los regímenes específicos –territorial, personal, económico y procesal– creadores de normas jurídicas reguladoras de situaciones diferentes de las previstas en la parte dispositiva y de imposible situación en el articulado, de que habla la Directriz 39, de las de Técnica legislativa del Anexo del acuerdo del Consejo de Ministros de de 21 de septiembre de 2005.

Tampoco parece se adecúe a las del acuerdo de 29 de diciembre de 2000 del Consejo de Gobierno de la CAIB, sobre forma y estructura de los anteproyectos de ley, que, además de los citados regímenes jurídicos especiales que no se pueden situar en el texto articulado, contempla los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la creación de normas jurídicas y los preceptos residuales que no se pueden colocar en otro lugar.

No contiene especialidad alguna en el *régimen jurídico* de las parejas no matrimoniales regulado por la ley (propuesta), en su articulado, que se refiere a los efectos personales y patrimoniales de la unión. Sino, en su caso, en el estatuto de los funcionarios públicos (CE 103.3), los derechos y deberes de los administrados (de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública en el artículo 35 de la LRJAPPAC) y los derechos y obligaciones de los contribuyentes (Ley de derechos y garantías del contribuyente).

Tampoco confiere mandato o autorización no dirigidos a la creación de normas. Sino, más bien, lo contrario. Y, si los preceptos son residuales, no tienen ni dejan de tener lugar en la ley, teniéndolo en otras: las que regulan las situaciones administrativas o fiscales a que se refieren.

---

5.- Corresponsiéndose con la primera y segunda de la Ley vigente, en dos párrafos, establece: *Los miembros de una pareja estable que estén sometidos al régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se entenderán equiparados, en cuanto a derechos y obligaciones, a los cónyuges, en el marco de la esfera competencial autonómica. Lo mismo se entenderá, en cuanto a todas las parejas sujetas a esta ley, en relación a los beneficios concedidos por normas de Derecho Administrativo dictadas en el marco de la esfera competencial autonómica y en relación a normas fiscales respecto de las cuales la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tenga competencia normativa.*

El eventual título competencial para la regulación de las uniones civiles de la CAIB es distinto del que pueda tener para regular sus efectos jurídico-públicos, en lo administrativo, en general, y fiscal o tributario, en particular. Y aunque fueran ejercitables en la misma ley, la principalmente reguladora de su constitución los efectos personales y patrimoniales de su constitución, no parece aconsejable hacerlo, ni siquiera para establecer la equiparación al cónyuge matrimonial del miembro de la pareja no matrimonial en el ámbito de su relación con la Administración Pública autonómica<sup>6</sup>.

Antes que una equiparación en abstracto, como la que se hace en el párrafo segundo de la Disposición adicional propuesta, si hubiera que equiparar, debería modificarse la norma de Derecho Administrativo o de Derecho Tributario, que se refiera al *cónyuge*, añadiendo *y el miembro de la pareja estable regulada en la ley autonómica*. En los precisos términos que disponga la ley concreta de Derecho Administrativo o Tributario, que, si la inscripción no es constitutiva, como se propone, acaso, para la equiparación, exija la inscripción.

En cualquier caso, por lo que se refiere al Derecho Tributario, la Disposición adicional propuesta, es menos respetuosa del reparto competencial que la Disposición final segunda vigente, que no es de automática aplicación, sino dilatoria y remisiva, y en todo caso dubitativa. En cuanto se refiere a una regulación por ley, sobre el tratamiento fiscal específico que, en lo posible, equipare los miembros de la pareja de estable a los cónyuges.

Creo que ha de ser la ley propia de cada tributo, propio o cedido, la equiparadora, al ser la ley a que remite la LGT, cuando trata del significado de los términos (jurídico, económico, técnico o usual según proceda) y prohíbe la analogía en la delimitación del hecho imponible y las exenciones, reducciones y demás beneficios tributarios.

En cuanto al Derecho Administrativo, de que se habla (que es menos que el marco competencial normativo de que habla la Ley vigente, en expresión aún más excesiva), el texto nuevo, al contemplar sólo los beneficios concedidos, no parece ecuánime, ni siquiera equiparador, pues para serlo debería referirse a derechos y obligaciones (como el precedente).

Por lo que alcanza al ámbito de la función pública, la propuesta es plausible en cuando no alude al personal laboral de la Administración

---

6.- La ley aragonesa declara de igual aplicación a los miembros de la pareja de hecho no casada los derechos y obligaciones establecidos para los cónyuges en la *normativa aragonesa de derecho público*. Las del País Vasco, Andalucía y Canarias entienden hechas a las parejas de hecho todas las referencias al matrimonio *de las normas legales y reglamentarias aprobadas por la Comunidad Autónoma*. Incluso la del País Vasco equipara al matrimonio las parejas de hecho *en todas las materias no reguladas expresamente en esta Ley* y alude a las relaciones jurídicas que puedan establecer con las diversas Administraciones Públicas del País Vasco.

autonómica, pero no en cuanto habla de derechos y obligaciones, y no deberes, como corresponde a la naturaleza de la relación jurídica funcional, que es de lo que habla la legislación básica, de competencia estatal exclusiva. La legislación autonómica de desarrollo es la que, en cada caso y situación, ha de ponderar la equiparación. Como hace la del Estado, al tratar de deberes como la abstención y recusación y cuantas veces alude a las relaciones afectivas análogas al matrimonio.

Las Disposiciones adicionales y final 2º de la Ley vigente (y, en cuanto las mantenga, aunque las reforme, la propuesta) parecen propias de lo que alguna doctrina<sup>7</sup> llama *legislateur bavarder*, con neutrones legislativos, textos *d'affiche, droit mou o flou* o en estado gaseoso, en una ley *memorielle*<sup>8</sup>.

En resumen, creo que hay que ir, en Derecho Administrativo y Tributario, golpe a golpe, verso a verso o partido a partido<sup>9</sup>.

#### IV

**Acaso el legislador civil** (convertido, en este caso, en total) **prefiera**<sup>10</sup> **no derogar expresamente las Disposiciones dichas**, o toda la ley, sustituyéndola por una nueva, que nada diga, del Derecho Administrativo y del Derecho Tributario, y no hable de equiparación, **y decir lo mismo de otra forma mejorada**, después de que el legislador fiscal (no total, sino especial, como veremos), con posterioridad a ley de parejas estables de 2001 –cuando en 2006 tuvo competencia legislativa parcial en un impuesto estatal cedido, como de de Sucesiones y Donaciones– haya establecido la equiparación en este concreto impuesto, en términos correctos.

Si tal sucede, lo hará, mejor, técnicamente, si en la propuesta que se estudia se introducen modificaciones en línea con lo hasta aquí sugerido. Y, precisando más, creemos:

---

7.- CAMBY J.P *La loi et la norme*.

8.- MOLFESSIS N. *Le titre des lois*.

9.- En el Derecho comparado autonómico español ha habido de todo. Vid. *Las parejas de hecho como sujeto de las políticas familiares en la España de las autonomías*. José Javier ESQUERRA UBERO e Isabel Eugenia LÁZARO GONZÁLEZ. Fundación BBVA 2007.

10.- Por inercia, comodidad, discreción, mimetismo, o convicción de la utilidad de decir, de momento, lo que, si ahora conviene, luego, otra norma posterior de igual o superior rango, si no conviene, contradirá. O simplemente derogará. Tácita (así se nota menos) o expresamente (incluso sin explicación, como –por *desuso, obsolescencia, pérdida de objeto o finalidad, a causa de la evolución del contexto social, jurídico o político, o del simple trascurso del tiempo*– ha admitido la EM de la Ley de Racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario de la CAIB 5/2015, de 23 de marzo. BOIB nº 44 de 28 de marzo).

1) En lo relativo a funcionarios: No debería decir sometido, sino sujeto, ni decir se entienden equiparados, sino se equiparan o igualan. Debería referirse a derechos y deberes, y no a derechos y obligaciones. También, por una parte, a los miembros de una pareja estable e inscrita (si la inscripción en el Registro *ad hoc* deja de ser, como se propone, constitutiva, por seriedad, publicidad y reciprocidad) y, por otra, a los casados (así se diluirá la imagen de que la constitución de la pareja no matrimonial es como la celebración del matrimonio civil o canónico, en los que los cónyuges están casados, mientras que los miembros de la pareja estable no). Enfatizar, en todo caso, que la equiparación o igualdad opera solamente en el marco o ámbito competencial de la CAIB, que es de mero desarrollo de la legislación básica, de competencia exclusiva del estatal, dentro de la que se incluyen los derechos (el permiso por matrimonio o acaso el llamado derecho de cónyuge en algún Cuerpo, en materia de traslados<sup>11</sup>) y deberes (incompatibilidades y deber de abstención), por lo que, de hecho, la competencia en este tema es poco relevante.

2) En lo que se refiere a la condición de administrado (titular de derechos y obligaciones o intereses legítimos, o, en su caso, persona sujeta al Derecho Administrativo): No debe decirse se entenderán equiparados, sino se equiparan o igualan; debe exigirse que estén inscritos, por lo dicho antes. No se han de contemplar solamente los beneficios concedidos, sino los derechos y obligaciones, o situaciones sujetas al Derecho Administrativo, reguladas por normas dictadas por la CAIB en la esfera de sus competencias (que son muchas y bien distintas en cada materia<sup>12</sup>). La Disposición ha de excluir la referencia a las normas fiscales.

3) Sobre lo tributario: se ha de hablar aparte, por las especialidades de esta legislación, que, pese a la codificación mínima de la LGT, cada día que pasa más vuelve ser, en buena medida, como lo fue hace tiempo, mera legislación de Hacienda.

Sólo puede convenir la previsión equiparadora a los miembros de las parejas inscritas, por seriedad, congruencia y reciprocidad. No puede ser sólo de beneficios fiscales (exenciones, reducciones o bonificaciones), sino en derechos y obligaciones tributarias, incluso formales, en relación con los

---

11.- En otras CCAA se alude a excedencia voluntaria, permisos por fallecimiento o enfermedad, lactancia, maternidad o jornada. Alguna contempla al personal laboral de la Administración, y hasta los contratos y convenios, respecto de las relaciones laborales.

12.- El proponente alude, en su informe, a las subvenciones y presupuestos y añade puntos suspensivos (¿pensiones del RGSS? ¿clases pasivas?). Las leyes de otras CCAA se refieren, en las más generales y programáticas, a las materias: presupuestaria, de subvenciones y tributos propios: habiéndolas, más particulares, referidas a incorporación a la vida social de los drogodependientes, centros penitenciarios, adjudicación de viviendas, residencias de personas mayores y derechos sanitarios.

tributos y recargos propios de la CAIB, o los impuestos estatales cedidos, con potestad normativa en el ámbito de la equiparación, en cualquier caso, concretos. Figuras tributarias para los que operan principios restrictivos, como los permanentes de la LGT, sobre prohibición de la analogía y reserva ley en casi todos los elementos de la relación jurídico tributaria, sobre todo, hecho imponible, base imponible, sujeto pasivo y algunos de los demás determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, y los del propio tributo, contingentes, en cuanto sometidos, de hecho, al vaivén de la Ley de Presupuestos, primero, y de la de Acompañamiento después. Leyes posteriores y de igual rango que la eventual equiparadora, genérica, abstracta o universal del miembro de la pareja de hecho, regulada por la CAIB, al cónyuge de matrimonio.

Si se dice algo con esas prevenciones (pero no una tan vergonzante para un legislador cabal<sup>13</sup>, como la de la vigente Disposición final segunda, que dice “en la medida de que sea posible<sup>14</sup>”) u otras, ha de remitir al legislador tributario, más oportunista y cambiante, o advertir de la existencia de éste, dispuesto a deshacer lo hecho. Aunque bastaría con olvidarse de él, y de pretendidas injusticias y situaciones de desamparo. Que, si no encuentran suficiente respuesta en la aplicación analógica por parte de los órganos jurisdiccionales, lograron, al parecer, según se dice en la ponencia, que “la práctica haya admitido la equiparación al cónyuge de la pareja inscrita” en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (el más importante de los estatales cedidos, con creciente competencia legislativa), y no sé bien<sup>15</sup> cómo pudo ser, hasta la ley autonómica 22/2006, de 16 de diciembre, de reforma de este Impuesto<sup>16</sup>, que modificó lo establecido en la 8/2004, de 23 de diciembre (cuyos artículos 1, 2, 14 a 19, en relación con la ley estatal 27/1897, de 12 de diciembre, contemplaban el trato fiscal del cónyuge, incluido en el grupo II de parentesco, junto los descendientes mayores de 21 años y los ascendientes), estableciendo la equiparación a él de los miembros de las parejas estables o de hecho.

La Disposición adicional única de la citada ley terminó, con plena autoridad, y porque lo consideró fiscalmente conveniente, con la eventual aplicación analógica a los miembros de la pareja estable autonómica, de la

---

13.- El legislador debe saber lo que es posible y lo que no. Si no lo sabe debe callarse.

14.- La Ley navarra 6/2000, que modificó la foral 22/98 de 30 de diciembre de Régimen fiscal de las parejas de hecho, dice que trata, en IRPF, de equiparar *en lo posible* la situación del *compañero* a la del cónyuge. Como las normas fiscales forales de los territorios históricos de Vizcaya 8/2003, de 13 de octubre y de Guipúzcoa 20/2003, de 15 de diciembre.

15.- El imperio de la ley afecta a los gestores de los tributos. Arts. 103, 133. 2 y 3 CE.

16.- Antes, traté del tema en *Las parejas estables y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (Comentario sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2002. Sección segunda de la Sala Tercera, Ponente: Pujalte Clariana)*. RJIB n° 1 págs. 200 a 207.

reducción y deducción autonómicas establecidas para el cónyuge. Dice así:  
1. El régimen jurídico aplicable a los cónyuges en virtud de esta ley en relación con las reducciones estatales y autonómicas, las cuantías y los coeficientes de patrimonio preexistente se hará extensivo a los miembros de las parejas estables reguladas en la ley 18/2001, de 19 de diciembre, de parejas estables, siempre que los convivientes verifiquen todos los requisitos y las formalidades a que se refiere el artículo 1.2 de dicha ley, *incluida la inscripción en el Registro de Parejas Estables de las Illes Balears*. 2. En todo caso, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 18/ 2001, de 19 de diciembre, de parejas estables, el conviviente que sobreviva al miembro premuerto tiene los mismos derechos y las mismas obligaciones que la Compilación de Derecho Civil de las Illes Balears prevé para el cónyuge viudo, tanto en la sucesión testada como en la intestada<sup>17</sup>.

Si una nueva Adicional calla, sobre la necesidad de inscripción en el Registro, dudo que, sin modificar la de la Ley autonómica del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en este sentido, puedan beneficiarse de la equiparación los miembros de la pareja estable, constituida pero no inscrita.

---

17.- El apartado 2 de este precepto es impropio del legislador fiscal, porque reproduce la norma civil, que rige independientemente de él. Pero en buena parte justifica el apartado 1. Si, como se propone, en la nueva, los efectos sucesorios de la extinción, por muerte, son otros (los del artículo 12), podrán ser tenidos en cuenta y recordados en la norma tributaria, y la adquisición, testamentaria o legítima (por parte del ajuar de la vivienda común) tributar como si del cónyuge del premuerto se trata.