

**DICTAMEN 5/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PAREJAS
DE HECHO**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA
CELEBRADA EL DÍA 26 DE NOVIEMBRE DE 2001**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que sea crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 5 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución con fecha 6 de noviembre de 2001.

II. CONTENIDO

Con este Anteproyecto de Ley se pretende ofrecer un marco normativo para las parejas de hecho y extender a éstas los beneficios que el ordenamiento jurídico viene confiriendo expresamente a las uniones matrimoniales.

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 12, impulsa a la Comunidad Autónoma de Andalucía a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Este Anteproyecto de Ley consta de diecisiete artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Disposiciones Generales

Capítulo II. De las Relaciones Personales

Capítulo III. Del Régimen Económico

Capítulo IV. De las Relaciones con las Administraciones Públicas de Andalucía.

El **Capítulo I** define el concepto de pareja de hecho y establece unos principios para favorecer la libertad y la igualdad de sus miembros. Regula, asimismo, el régimen de acreditación y registro y los supuestos que dan lugar a la disolución de la misma.

El **Capítulo II** se ocupa de las relaciones personales en el marco de las parejas de hecho contemplando la posibilidad de constituir acogimientos familiares por sus miembros de forma conjunta.

El **Capítulo III** arbitra una fórmula contractual de carácter indicativo como modelo de colaboración y orientación para los integrantes de las parejas de hecho.

El **Capítulo IV**, partiendo de su equiparación al matrimonio, reconoce a las parejas de hecho un conjunto de servicios y prestaciones sociales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Establece la integración de las inscripciones registrales del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la entrada en vigor de esta Ley en el Registro previsto en la misma.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Deroga las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo establecido en la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA. Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de esta Ley.

SEGUNDA. Establece la entrada en vigor de la Ley.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho tiene por objeto amparar una realidad familiar existente en la sociedad andaluza, desprovista hasta ahora de un marco regulador suficiente.

La tendencia a una progresiva equiparación de las uniones de hecho a las matrimoniales viene siendo una realidad en los últimos años, tanto en el contexto del ordenamiento jurídico español como en el del derecho comparado.

Cierto es que las uniones de hecho, como modelo alternativo de familia, incorporan fórmulas nuevas y distintas que se caracterizan por la espontaneidad en la relación.

Entre estos modelos familiares se pueden reconocer los constituidos en torno a parejas del mismo sexo. La Ley de parejas de hecho es, evidentemente, de utilidad como instrumento para el reconocimiento gradual de una realidad hasta ahora ignorada y discriminada y para avanzar en la plena equiparación en derechos de este colectivo social.

En este contexto no se puede perder de vista el ámbito competencial que en la materia tiene nuestra Comunidad Autónoma. El Art. 149.1.8 de la Constitución Española establece dentro de las competencias exclusivas del Estado la legislación civil y la ordenación de los Registros e Instrumentos Públicos.

Consideramos necesario que, desde las instancias de nuestra Comunidad Autónoma, se requiera al Gobierno de la Nación para que se acometan las

reformas legislativas necesarias que permitan el matrimonio sin limitaciones por razón de sexo de los contrayentes y no excluir del marco de protección del Derecho y del Estado a aquellas personas que opten por una forma de relación afectiva conyugal, pero con una persona del mismo sexo.

Por ello el CES-A considera la conveniencia y necesidad de articular esta normativa con la de ámbito estatal al objeto de normalizar esta situación y evitar cualquier tipo de discriminación.

En este sentido y con sus inevitables limitaciones, salvo ciertas observaciones al articulado, se manifiesta un acuerdo sustancial con el Anteproyecto de Ley del que ya se han señalado su oportunidad y acierto y que, sin duda, contribuirá a proseguir en el proceso de equiparación de las distintas situaciones familiares existentes en nuestra sociedad.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

- SE PROPONE INCLUIR EN EL TEXTO COMO ARTICULO 1 DEL ANTEPROYECTO DE LEY EL ARTICULO 1 DEL PRIMER BORRADOR:

Artículo 1. Principio de no discriminación

“En la elaboración, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico andaluz, nadie puede ser discriminado por razón del grupo familiar del que forma parte, tenga éste su origen en la filiación, en el matrimonio o en la unión estable de dos personas que convivan en análoga relación de afectividad a la conyugal, con independencia de su opción sexual.”

Este principio debe ser considerado como mandato imperativo que informe al conjunto del ordenamiento jurídico andaluz.

Para evitar modificaciones innecesarias se pueden refundir los actuales artículos 1 y 2 en uno sólo, que quedaría así:

Artículo 2: Objeto y ámbito de aplicación.

- **Artículo 3. Definición**

“A los efectos de la presente Ley, se entenderá por pareja de hecho la unión de dos personas que convivan de una forma pública y estable en una relación de afectividad análoga a la conyugal”

Dentro del punto 2 añadir un nuevo apartado:

“e) las personas incapacitadas judicialmente”

- **Artículo 5. Acreditación**

Apartado 2. “...ante el *titular (o funcionario responsable)* del órgano encargado del Registro correspondiente,...”

El órgano es una ficción jurídica y la comparecencia se hará ante una persona física.

- **Artículo 6: Registro de parejas de hecho.**

Relacionado con el punto 3 y con el artículo 7 se recomienda la posibilidad de promover de oficio la anulación de inscripciones registrales, no sólo por el falseamiento de datos en su constitución, sino cuando se haga un uso fraudulento de la misma haciendo pasar por existente una pareja de hecho en realidad disuelta.

- **Artículo 7. Disolución**

Se propone suprimir el apartado 1.e).

Una unión de hecho llegará a su fin por el cese efectivo de la convivencia. Cuando por mutuo acuerdo o por ruptura unilateral la relación deja de existir la causa expresada en la letra e) no tiene razón de ser.

- **Artículo 10. Protección de menores**

Se propone suprimir “... *sin que en ningún caso la opción sexual pueda ser utilizada como factor negativo en la valoración de su idoneidad*”

- **Disposición Transitoria Única. Integración de inscripciones registrales.**

Habría que contemplar la integración de las inscripciones de los Registros de uniones de hecho actualmente existente en numerosos municipios andaluces. Evidentemente necesitaría de un proceso de homologación previo, por la Consejería a la que se adscribiera en el futuro el Registro y previa petición del Ayuntamiento, para que los requisitos exigidos en la inscripción fueran análogos al del Registro de Uniones de Hecho existente en la Administración de la Junta de Andalucía.

V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Anteproyecto de Ley y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado. No obstante, entiende el CES de Andalucía, que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

Sevilla, a 26 de noviembre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

COPIA

A LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA

Antonio Moya Monterde, mayor de edad, vecino de Sevilla, con domicilio, a efectos de notificaciones en el Centro de Servicios Empresariales de Andalucía, sito en la Isla de la Cartuja, s/n, de esta ciudad, con D.N.I. 50.667.170-X, como Consejero integrado en el Grupo Segundo del Consejo Económico y Social de Andalucía, ante la Secretaría General de ese Organismo, con los debidos respetos, comparezco y **DIGO**:

Que dentro del plazo legal establecido, con el presente escrito acompaño **VOTO PARTICULAR** que formulo en nombre de todos los componentes del Grupo Segundo al Dictamen 5/2001, del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

Por lo expuesto,

SUPLICO A LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA,

Que, al tener por presentado este escrito, con el documento adjunto, se sirva admitirlo; disponga su incorporación al expediente de su razón y, en éste, tenga por formulado, en tiempo y forma, **voto particular**, referido al Dictamen citado en el cuerpo de este escrito, acordando su incorporación al mencionado Dictamen, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía, en sesión celebrada el pasado día 26 de noviembre de 2001, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de la presente institución.

En Sevilla, a 28 de noviembre de 2001.



Antonio Moya Monterde


VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente voto particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen 5/2001, del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho, sobre la base de las siguientes consideraciones:

PRIMERA: Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con algunas valoraciones expresadas en el Dictamen, especialmente en su apartado III, "Observaciones generales", por cuanto entendemos que éste debería de haberse ceñido al estudio, análisis y propuesta de modificaciones, en su caso, de lo contenido en texto del Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho, cuyo objeto queda, por otra parte, claramente establecido en su Artículo 1, que dice:

"La presente Ley tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico aplicable a las parejas de hecho en Andalucía".



En este sentido, serían procedentes en la propuesta apreciaciones sobre el ámbito de aplicación, la definición de pareja de hecho, los principios generales, etcétera. Sin embargo, a nuestro entender, el contenido de la propuesta de Dictamen sobre el citado Anteproyecto que se presentó al Pleno del CES-A en su reunión del 26 de noviembre de 2001, se extralimita en alguno de sus puntos de la labor encomendada, que en el escrito de remisión quedaba claramente resumida como el "examen sobre la oportunidad socio-económica de dicha norma".

La propuesta de Dictamen no se limita al análisis de la regulación de las Parejas de Hecho, sino que realiza una serie de valoraciones que entendemos no son pertinentes. En concreto, después de afirmar en el segundo párrafo del citado apartado III, "Observaciones generales", que las uniones de hecho son un "modelo alternativo de la familia", en el sexto párrafo se afirma textualmente:

"Consideramos necesario que, desde las instancias de nuestra Comunidad Autónoma, se requiera al Gobierno de la Nación para que se acometan las reformas legislativas necesarias que permitan el matrimonio sin limitaciones por razón de sexo de los contrayentes y no excluir del marco de protección del Derecho y del Estado a aquellas personas que opten por una forma de relación afectiva conyugal, pero con una persona del mismo sexo".

Y continua en el siguiente párrafo:

"Por ello el CES-A considera la conveniencia y necesidad de articular esta normativa con la de ámbito estatal al objeto de normalizar esta situación y evitar cualquier tipo de discriminación".

A este respecto, consideramos que estas apreciaciones no sólo podían exceder de las funciones del propio CES-A, reguladas en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, del CES-A, sino que además no se atienen a la realización de un dictamen sobre el contenido solicitado, en virtud del apartado 1 del Artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A, cual es, en este caso, el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

En este sentido, no parece procedente aprovechar la elaboración de un Dictamen sobre una norma de contenido determinado, en cumplimiento de un encargo legalmente establecido por la Junta de Andalucía, para realizar un requerimiento relativo a otra materia ajena al propio texto normativo objeto del Dictamen, como es "el reconocimiento del matrimonio sin limitaciones por razón de sexo" que, en todo caso, habría de ser objeto de otro texto normativo, y cuyas competencias corresponden a otra Administración.



SEGUNDA: Junto a las consideraciones expuestas en el apartado anterior, entendemos que nuestra postura se fundamenta en los siguientes preceptos:

- El Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece:

“Son funciones del Consejo Económico y Social de Andalucía:

1. *Emitir con carácter preceptivo, Informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias, exceptuándose los Anteproyectos de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se informe al Consejo de su contenido simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía”*

- Por su parte, el apartado 1 del Artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A, establece:

“1. Las Comisiones de Trabajo se ocuparán de todos los estudios, informes y dictámenes que le sean encargados por el Pleno o la Comisión Permanente, según el procedimiento establecido en este Reglamento”

TERCERA: En el escrito de remisión del Anteproyecto a los miembros de la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales del CES-A, se comunicaba por la Secretaria General del Consejo que *“por acuerdo de la Comisión Permanente y mediante orden de la Presidenta, se traslada a esa Comisión de Trabajo la documentación recibida a fin de que por la misma se lleve a cabo el correspondiente examen sobre la oportunidad socio-económica de dicha norma y en base al cual se emitirá el acuerdo previsto en el Artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A”*.


CUARTA: Desde este Grupo II se valora la existencia de una regulación jurídica para las Parejas de Hecho, por cuanto supone un avance en la búsqueda de soluciones concretas a problemas sociales de muchos ciudadanos. De esta manera, entendemos que se da respuesta a cuestiones que preocupan a la sociedad y para las cuales, además, es competente la Junta de Andalucía.



A mayor abundamiento, consideramos incluso que habría sido una buena oportunidad aprovechar este proyecto normativo para contemplar en su regulación otras realidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma de convivencia de pareja entre personas, sin que el sexo de éstas fuera el argumento relevante.

No obstante lo anterior, y como ha quedado debidamente justificado, consideramos que no resulta procedente utilizar un Dictamen sobre una norma de contenido determinado como instrumento con el que requerir sobre otra materia ajena al propio texto normativo objeto del Dictamen, y cuyas competencias corresponden a otra Administración.

En Sevilla, a 28 de noviembre de 2001

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above the printed name.

Fdo. Antonio Moya Monterde