



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUINTA SECCIÓN

ASUNTO MENDIETA BORREGO contra ESPAÑA

(Demanda n.º 3958/24)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

16 de octubre de 2025

La presente sentencia es definitiva, pero puede ser objeto de revisión editorial.

En el asunto Mendieta Borrego contra España,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sala Quinta), reunido en comité compuesto por:

Andreas Zünd, *Presidente*, María

Elósegui,

Mykola Gnatovskyy, *jueces*,

y Martina Keller, *secretaria adjunta de la Sección*,

Habiendo tenido en cuenta:

La demanda (n.º 3958/24) contra el Reino de España presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») el 25 de enero de 2024 por una ciudadana española, la Sra. Eva Mendieta Borrego («la demandante»), nacida en 1977, residente en Gelida y representada por el Sr. L. Costa Sánchez, abogado colegiado en Barcelona;

la decisión de notificar la demanda al Gobierno español («el Gobierno»), representado por su coagente, la Sra. H. E. Nicolás Martínez;

la decisión de rechazar la objeción del Gobierno al examen de la solicitud por el Comité;

las observaciones de las partes;

Habiendo deliberado en privado el 18 de septiembre de 2025,

Emite la siguiente sentencia, que fue adoptada en esa fecha:

OBJETO DEL ASUNTO

1. La solicitud se refiere a la denuncia de la demandante, en virtud del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio, por la denegación de una pensión de supervivencia tras el fallecimiento de su pareja. Pertenece a un grupo de solicitudes similares, que dan continuidad a la sentencia del Tribunal en *el asunto Valverde Digon contra España*, n.º 22386/19, de 26 de enero de 2023 (véase también *Domenech Aradilla y Rodríguez González contra España*, n.º 32667/19 y 30807/20, de 19 de enero de 2023).

2. La demandante convivía con su pareja desde 2003. En junio de 2008, su pareja se divorció de su esposa. La demandante y su pareja tienen tres hijos en común, uno nacido en enero de 2008 y otros dos nacidos en 2009.

3. Según el régimen jurídico vigente en Cataluña hasta marzo de 2014, las uniones civiles no estaban obligadas a cumplir ningún requisito formal de registro para que los cónyuges supervivientes tuvieran derecho a una pensión de supervivencia (siempre que cumplieran otros requisitos). Tras la sentencia del Tribunal Constitucional n.º STC 40/2014, de 11 de marzo de 2014, publicada el 10 de abril de 2014, a partir de esta última fecha, el acceso a las pensiones de supervivencia para las uniones civiles en toda España, incluida Cataluña, exigía que la unión hubiera sido registrada formalmente al menos dos años antes del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja. Las disposiciones legales pertinentes y , así como la práctica , incluida , la sentencia impugnada

La sentencia del Tribunal Constitucional se resume en *Valverde Digon* (citado anteriormente, §§ 15-28).

4. La demandante y su pareja nunca se casaron ni se registraron como pareja *de hecho* o pareja civil. El 7 de junio de 2015 falleció la pareja de la demandante. Tras la muerte de su pareja, la demandante solicitó al Instituto Nacional de la Seguridad Social («INSS») una pensión de supervivencia. El 2 de julio de 2015, el INSS rechazó su solicitud por no cumplir los requisitos legales, concretamente por no haber formalizado una unión civil al menos dos años antes de la muerte de su pareja. Su recurso administrativo contra esta denegación fue desestimado el 24 de agosto de 2015.

5. El 29 de diciembre de 2017, el Juzgado de lo Social n.º 4 de Barcelona confirmó la denegación administrativa de reconocer su derecho a la pensión de supervivencia. Según el tribunal de primera instancia, «podría admitirse» que el requisito de inscripción de dos años era imposible de cumplir para las parejas *de hecho*, si habían inscrito su unión después de la sentencia del Tribunal Constitucional, pero uno de los miembros de la pareja había fallecido antes de que expirara el plazo de dos años. Por lo tanto, el tribunal, sin dar detalles, no descartó la posibilidad de modificar el criterio de los dos años cuando fuera imposible o muy difícil cumplirlo debido a circunstancias excepcionales, como una enfermedad o una discapacidad. Sin embargo, consideró que, al no darse tales circunstancias en el caso de la demandante y su pareja, el requisito era plenamente aplicable a ellos. El 11 de marzo de 2019, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmó la denegación en apelación, alegando la falta de registro de su unión dos años antes del fallecimiento de la pareja de la demandante. El recurso de casación posterior de la demandante fue desestimado. El 27 de octubre de 2023, el Tribunal Constitucional declaró inadmisile su recurso *de amparo*.

6. La demandante denunció que la denegación por parte de las autoridades nacionales de concederle una pensión de supervivencia debido a la aplicación retroactiva imprevisible de un nuevo requisito de elegibilidad infringía el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio.

EVALUACIÓN DEL TRIBUNAL

I. SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO N.º 1 DEL CONVENIO

A. Admisibilidad

7. Invocando las mismas razones que en el caso *Valverde Digon* (citado anteriormente, §§ 45-47), el Gobierno alegó que la demandante no podía haber tenido una «expectativa legítima» de adquirir una posesión en el sentido del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio y que, por lo tanto, esta última disposición no era aplicable al presente caso.

8. La demandante mantuvo que tenía una expectativa legítima de recibir una pensión de supervivencia porque ella y su pareja habían constituido juntos, con arreglo al Derecho civil catalán, una unión civil, lo que le daba derecho a la pensión tras el fallecimiento de este.

9. El Tribunal observa que, antes de la entrada en vigor de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2014, la demandante y su difunto compañero cumplían los requisitos legales pertinentes, como la convivencia ininterrumpida durante más de cinco años antes del fallecimiento de su compañero y tener hijos en común, así como otros requisitos (véase *Valverde Digon*, citado anteriormente,

§ 61). El Tribunal acepta que el nuevo requisito de formalizar su unión civil se introdujo antes del fallecimiento de su pareja en junio de 2015, y que no habían procedido a registrar la unión dentro de ese plazo. Sin embargo, al igual que en *Valverde Digon* (ibíd.), el Tribunal observa que la pareja de la demandante falleció menos de dos años después de que entrara en vigor el nuevo requisito de registro, el 10 de abril de 2014. Por las mismas razones que en la citada sentencia *Valverde Digon*, el Tribunal concluye que, en los presentes casos, la demandante podía haber albergado una «expectativa legítima» de tener derecho a una pensión de supervivencia (ibíd., § 63). De ello se desprende que es aplicable el artículo 1 del Protocolo n.º 1.

10. Además, la solicitud no es manifiestamente infundada ni inadmisibile por ninguno de los motivos enumerados en el artículo 35 del Convenio, por lo que debe declararse admisible.

B. Fondo

11. La demandante señaló que no había tenido conocimiento a tiempo del nuevo requisito legal, ya que no había recibido suficiente cobertura mediática, y que ella y su pareja no podrían inscribirse como pareja en un registro público. Destacó que su pareja había fallecido menos de dos años después de la sentencia del Tribunal Constitucional, que introdujo un nuevo requisito de inscripción para tener derecho a la pensión de supervivencia sin ningún período transitorio. Por consiguiente, le era objetivamente imposible cumplir el nuevo requisito, pero las autoridades no habían tenido en cuenta esa circunstancia.

12. En opinión del Gobierno, el requisito de registrar formalmente una unión dos años antes del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja para que el miembro superviviente pueda obtener prestaciones sociales no puede considerarse una «carga excesiva» a efectos del artículo 1 del Protocolo n.º 1. El Gobierno señaló que la demandante y su pareja habían tenido la posibilidad de formalizar su unión mediante escritura notarial o de contraer matrimonio, pero no lo habían hecho durante más de un año después de que se publicara la sentencia del Tribunal Constitucional, ni habían aportado razones convincentes para justificarlo.

13. Teniendo en cuenta los principios generales resumidos en *Valverde Digon* (citado anteriormente, §§ 48-57), el Tribunal no encuentra motivos para apartarse de la conclusión a la que llegó en ese caso (ibíd., §§ 66-82), que es la siguiente.

14. El Tribunal coincide con el Gobierno en que, a diferencia de la demandante en *el caso Valverde Digon* y su pareja, la demandante en el presente caso no tomó ninguna medida para cumplir el nuevo requisito de registro después del 10 de abril de 2014 hasta el fallecimiento de su pareja en junio de 2015. Sin embargo, el quid de la demanda de la demandante en el presente caso es que, incluso si hubieran registrado su pareja, ella no habría obtenido una pensión de supervivencia, ya que habían transcurrido menos de dos años entre la sentencia del Tribunal Constitucional y el fallecimiento de su pareja. Por lo tanto, era imposible que la demandante cumpliera el nuevo requisito legal introducido por la sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2014. De ello se desprende que la demandante se vio afectada por la falta de medidas transitorias, que fue el origen de la constatación de violación por parte del Tribunal en *el asunto Valverde Digon*, al igual que la demandante en ese asunto. Al igual que en el caso principal (ibíd., §§ 71-81), el Tribunal concluye que la imposición de un requisito formal más estricto por parte del Tribunal Constitucional sin disposiciones transitorias adecuadas que se correspondieran con la situación particular de casos como el de la demandante tuvo como consecuencia privarla de su expectativa legítima de recibir una pensión de supervivencia. Por lo tanto, la injerencia en los derechos de la demandante fue desproporcionada e incompatible con el mantenimiento de un equilibrio justo entre los intereses en juego en las circunstancias del presente caso.

15. Por consiguiente, se ha producido una violación del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio.

II. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

16. La demandante reclamó 154 895,36 euros (EUR) en concepto de daños patrimoniales que, según ella, correspondían a la pensión de supervivencia que habría percibido entre 2015 y 2025. Además, reclamó 20 000 EUR por daños morales, así como una cantidad no especificada en concepto de costas y gastos.

17. El Gobierno impugnó tanto el derecho de la demandante a la pensión como la exactitud de su cálculo, y alegó que las reclamaciones en todos los conceptos carecían de fundamento.

18. El Tribunal considera que, a falta de una resolución de las autoridades nacionales que determine que la demandante tenía derecho a una pensión de una cuantía específica, no está en condiciones de determinar el daño pecuniario que ha sufrido como consecuencia de la violación de sus derechos en virtud del artículo 1 del Protocolo n.º 1. Por lo tanto, no concede ninguna indemnización por este concepto. El Tribunal reitera que la legislación nacional prevé la posibilidad de revisar las resoluciones definitivas que hayan sido declaradas contrarias a los derechos del Convenio por una sentencia del Tribunal (véase *Valverde Digon*, citado anteriormente, § 86).

19. El Tribunal considera además razonable conceder a la demandante 8 000 euros en concepto de daños morales, más los impuestos que puedan ser aplicables, y desestimar el resto de sus pretensiones a este respecto.

20. Por último, el Tribunal reitera que el demandante solo tiene derecho al reembolso de las costas y gastos en la medida en que se haya demostrado que se han incurrido realmente y de forma necesaria y que su cuantía es razonable. En el presente caso, teniendo en cuenta los documentos que obran en su poder y los criterios antes mencionados, y observando que la demandante no ha cuantificado sus pretensiones en relación con las costas y gastos ni las ha fundamentado con ningún documento, el Tribunal desestima sus pretensiones a este respecto.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD,

1. *Declara* admisible la demanda;
2. *Considera* que se ha producido una violación del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio;
3. *Declara*
 - (a) que el Estado demandado deberá pagar al demandante, en un plazo de tres meses, las siguientes cantidades, al tipo aplicable en la fecha de liquidación: 8 000 EUR (ocho mil euros), más los impuestos que puedan ser aplicables, en concepto de daños morales;
 - (b) que, a partir de la expiración del plazo de tres meses mencionado anteriormente y hasta la liquidación, se devengarán intereses simples sobre la cantidad anterior a un tipo igual al tipo de interés marginal del Banco Central Europeo durante el período de mora, más tres puntos porcentuales;
4. *Desestima* el resto de la demanda de los demandantes relativa a la satisfacción equitativa. Hecho en inglés y notificado por escrito el 16 de octubre de 2025, de conformidad con el artículo 77, apartados 2 y 3, del Reglamento del Tribunal.

Martina Keller
Secretario adjunto

Andreas Zünd
Presidente