



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

SECCIÓN QUINTA

CASO VALVERDE DIGON VS ESPAÑA

(Solicitud n° 22386/19)

JUICIO

ESTRASBURGO

26 enero 2023

Esta sentencia será definitiva en las circunstancias previstas en el artículo 44 § 2 del Convenio. Puede estar sujeto a revisión editorial.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

En el caso Valverde Digon c. España, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Quinta), reunido en Sala integrada por: Georges Ravarani, Presidente, Carlo Ranzoni, Mārtiņš Mits, María Elósegui, Mattias Guyomar, Kateřina Šimáčková, Mykola Gnatovskyy, jueces, y Victor Soloveytchik, Secretario de Sección, Vistos: la demanda (n.º 22386/19) contra el Reino de España presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales ("el Convenio") por una ciudadana española, la Sra. Sofia Valverde Digon ("la solicitante"), el 16 de abril de 2019;

la decisión de notificar la solicitud al Gobierno español ("el Gobierno"); las observaciones de las partes;

Habiendo deliberado en privado el 6 de diciembre de 2022,
Emite la siguiente sentencia, la cual fue adoptada en esa fecha:

INTRODUCCIÓN

1. La solicitud se refiere a la negativa de las autoridades a conceder una pensión de supervivencia al solicitante. Se queja en virtud del artículo 1 del Protocolo n.º 1 de que las autoridades no tuvieron en cuenta la imposibilidad objetiva de que ella cumpliera con un requisito de registro formal que no se aplicaba a su caso antes de una sentencia de 2014 del Tribunal Constitucional.

Afirmó además que la denegación impugnada equivalía a discriminación, en virtud del artículo 14 del Convenio leído en conjunción con el artículo 1 del Protocolo núm. 1, con respecto a los miembros sobrevivientes de sociedades cuyos socios habían muerto antes de la sentencia del Tribunal Constitucional o hacía más de dos años. después del dictado de esa sentencia.

LOS HECHOS

2. El solicitante nació en 1978 y reside en Valdepeñas. El demandante estuvo representado por D. AF Holgado Torquemada, abogado en ejercicio en Ciudad Real.

3. El Gobierno estuvo representado por su Agente, la Sra. SE Nicolás Martínez, Coagente del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. Los hechos del caso pueden resumirse como sigue.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

5. La demandante y su pareja vivían juntas en Santa Coloma de Gramanet, Cataluña, desde el 10 de febrero de 2006, y estaban empadronadas en el municipio desde su llegada. Ya habían comprado juntos un apartamento en diciembre de 2004. El 18 de noviembre de 2008 tuvieron una hija. El 22 de julio de 2014, la demandante y su pareja formalizaron su unión civil estable mediante escritura notarial. En la escritura, declararon que habían formado una unión civil estable (aunque no registrada en ese momento) en 2005.

6. La pareja del solicitante falleció el 25 de julio de 2014, tres días después del registro formal de su unión civil. La solicitante fue designada heredera de su socio en su testamento.

7. La demandante presentó una solicitud de pensión de supervivencia el 12 de septiembre de 2014, alegando que cumplía tanto los requisitos económicos pertinentes como los requisitos del estado de unión civil.

8. The applicant moved from Santa Coloma de Gramanet, Catalonia, to Ciudad Real, in Castilla La Mancha, on 17 September 2014.

II. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

9. El 16 de septiembre de 2014, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, "INSS") dictó resolución desestimando la solicitud de la demandante por no haber cumplido con el requisito de haber inscrito su unión civil con el causante al menos dos años anteriores a su fallecimiento en virtud del artículo 174.3, párrafo cuarto, de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, "LGSS") en la redacción dada por la Ley 40/2007 (véanse los párrafos 21 y 25 siguientes). El INSS también indicó que la demandante no había demostrado que cumplía los requisitos económicos pertinentes para tener derecho a la pensión, y que ni ella ni su pareja habían demostrado que no hubieran estado casados previamente con otra persona.

10. El demandante apeló contra la decisión; el recurso fue desestimado el 21 de octubre de 2014 por resolución del Director Provincial del INSS en Barcelona. La decisión del Director consideró que la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 ya era aplicable al caso y que, en consecuencia, ella no cumplía con el requisito formal de haber registrado su unión civil dos años antes de la muerte de su pareja para tener derecho a recibir una pensión de supervivencia. Reiteró que la solicitante no había demostrado que había cumplido con todos los requisitos de elegibilidad.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

tercero EL PROCESO JUDICIAL INTERNO

11. El 6 de noviembre de 2014, la demandante interpuso un recurso de apelación contra las decisiones del INSS ante el Juzgado de lo Social núm. 2 de Ciudad Real, reiterando que había demostrado de manera inequívoca que había convivido con su pareja fallecida durante cinco años ininterrumpidos, y que el artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS y el artículo 234-1 del Código Civil catalán no había estipulado que había necesidad de registrar su sociedad. Afirmó que, en última instancia, la existencia de una unión civil podría considerarse formalmente probada por otros medios.

12. El 11 de abril de 2016, el Juzgado de lo Social desestimó el recurso de apelación, considerando aplicable el requisito de haber estado empadronado dos años antes del fallecimiento del socio fallecido. La sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 había sido publicada el 11 de abril de 2014 y tenía efecto pro futuro (es decir, se trataba de nuevos casos o procedimientos administrativos), y la demandante había presentado su solicitud de pensión de supervivencia el 12 de septiembre de 2014. Como En consecuencia, su caso se vio afectado por la nueva regulación, que exigía a todas las parejas civiles no sólo haber convivido ininterrumpidamente durante al menos cinco años, sino también haber registrado formalmente su sociedad al menos dos años antes de la muerte de uno de los socios. ordenar que el otro socio (sujeto al cumplimiento de todos los demás requisitos económicos) tenga derecho a una pensión de sobrevivencia. La sentencia judicial no se pronunció sobre el cumplimiento o no de la demandante de los requisitos económicos para acceder a una pensión de sobrevivencia ni sobre la cuestión de si los cónyuges habían estado o no casados anteriormente, lo que también había sido cuestionado por el INSS.

13. La demandante interpuso otro recurso de casación, que también fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (en adelante, "el TSJ") el 18 de mayo de 2017 por existir en ese momento jurisprudencia consolidada según que la sociedad civil sólo puede constituirse formalmente mediante la inscripción de la sociedad en un registro específico o mediante acta notarial, y que ésta debe haberse hecho por lo menos dos años antes de la muerte de uno de los socios. La sentencia insistió en que el legislador había tenido la clara intención de no reconocer automáticamente la elegibilidad para una pensión de sobrevivencia de todos los miembros de una pareja estable, sino sólo la elegibilidad de aquellos que (i) hubieran formalizado voluntariamente sus respectivas uniones a través de uno de los medios disponibles (a saber, inscripción en un registro o mediante acta notarial), y (ii) lo hubiera hecho al menos dos años antes del fallecimiento de uno de los socios. El solicitante simplemente no había cumplido con es

14. A continuación, interpuso recurso de casación ante la Sala de Trabajo del Tribunal Supremo, que lo declaró inadmisibile el 25 de abril de 2018 por no reunir los requisitos para que el Tribunal Supremo declarara admisible su recurso de casación. El demandante interpuso entonces un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando una violación de

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

su derecho a no ser discriminada, dado que un superviviente de una unión civil no registrada en Cataluña recibiría un trato diferente en función de si el fallecimiento de su pareja se hubiera producido antes de la fecha de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 hubiera sido adoptado, en los dos años siguientes o dos o más años después de esa fecha. También alegó que se había violado su derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el registro de su unión con la fallecida dos años antes de la muerte de ésta había sido imposible dada la fecha de dicha muerte.

El 16 de octubre de 2018 el Tribunal Constitucional declaró improcedente el recurso de amparo por carecer la causa de especial trascendencia constitucional.

MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA PERTINENTES

15. Las disposiciones pertinentes de la Constitución Española dicen lo siguiente:

Artículo 9 § 3 (El principio de seguridad jurídica)

"3. La Constitución garantiza [i] el principio de legalidad, [ii] la jerarquía de los principios rectores, [iii] la publicidad de las normas, [iv] la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras que no sean favorables o restrictiva de los derechos individuales, [v] la seguridad jurídica, y [vi] la responsabilidad y prohibición de la arbitrariedad por parte de los poderes públicos".

Artículo 14 (Prohibición de discriminación)

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que prevalezca ninguna discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

Artículo 24 (Derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo)

"1. Toda persona tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus legítimos derechos e intereses, y en ningún caso puede quedar indefensa.

2. Asimismo, todas las personas tienen el derecho de acceso al juez ordinario predeterminado por la ley; a la defensa y asistencia de un abogado; ser informados de los cargos que se les imputan; a un juicio público sin dilaciones indebidas y con plenas garantías; al uso de las pruebas adecuadas para su defensa; no realizar declaraciones autoinculpatorias; a no declararse culpable; y que se presuma su inocencia.

La ley determinará los casos en que, por razones de parentesco o de secreto profesional, no será obligatorio declarar sobre presuntos delitos penales."

Artículo 33 (El derecho a la propiedad privada)

"1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y el derecho a la herencia."

2. La función social de estos derechos definirá su contenido, de conformidad con la ley.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

3. Nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de interés público... o social, con la correspondiente indemnización, y conforme a lo dispuesto en la ley.”

Artículo 41 (El sistema de seguridad social)

“Los poderes públicos mantendrán un sistema público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice una adecuada asistencia social y prestaciones en situaciones de necesidad (especialmente en caso de desempleo). La asistencia y las prestaciones complementarias serán gratuitas.”

16. Tradicionalmente, el reconocimiento del derecho a pensión contributiva de supervivencia en el sistema español requería que el solicitante de la pensión hubiera celebrado previamente matrimonio con la persona fallecida. De acuerdo con la redacción original de la legislación pertinente, si la pareja había estado casada, la fecha en que se había celebrado el matrimonio era irrelevante a los efectos de tener derecho a recibir una pensión, siempre que se hubieran cumplido los requisitos económicos. Las reformas posteriores destinadas a prevenir el fraude introdujeron el requisito de que, en caso de que la muerte hubiera sido el resultado de una enfermedad anterior a la fecha de la boda de una pareja, entonces su matrimonio tenía que haber tenido lugar al menos un año antes de la fecha del fallecido. muerte del cónyuge (o alternativamente, antes del nacimiento de los hijos biológicos compartidos), a menos que se pueda proporcionar una prueba de cohabitación durante los dos años anteriores a la muerte.

17. Aunque es posible el matrimonio religioso, el matrimonio según la ley española puede ser estrictamente civil.

18. La Corte Constitucional ha sostenido que no existe una paridad constitucional general entre parejas casadas y no casadas, y que la legislatura tiene discrecionalidad para tratar de manera diferente a las parejas casadas y no casadas sin violar el principio de igualdad. En particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que si bien el legislador puede extender el derecho a la pensión de supervivencia a las parejas de hecho estables, no hacerlo no vulnera el artículo 14 de la Constitución Española (principio de igualdad y prohibición de discriminación – véanse, entre otras, las sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional nº 184/1990 de 15 de noviembre de 1990 y nº 41/2013 de 14 de febrero de 2013).

19. En España, ciertas Comunidades Autónomas tienen su propia legislación civil, y todas ellas tienen la autoridad para regular varios aspectos del derecho civil. El reconocimiento de las uniones civiles (y, por tanto, los requisitos para constituir las) no es uniforme a nivel nacional; podrá ser regulado por cada Comunidad Autónoma.

20. En 2007, con el fin de adaptar la legislación existente a la nueva realidad social y familiar en España, se introdujo una modificación de la Ley General de la Seguridad Social para reconocer a las parejas de hecho la elegibilidad para optar a una pensión de sobrevivientes (que hasta entonces había reservado a los cónyuges supervivientes del matrimonio), siempre que se cumplieran determinados requisitos económicos y de otro tipo.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

21. La LGSS, que fue aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, modificada por la Ley 40/2007, queda redactada en sus partes pertinentes como sigue:

Artículo 174 (Pensión de sobreviviente)

"1. El cónyuge supérstite tendrá derecho a una pensión de sobreviviente de por vida...

En los casos excepcionales en que la muerte del difunto sea consecuencia de una enfermedad común [que existiera antes del comienzo de la relación conyugal], se requerirá además que el matrimonio se haya celebrado al menos un año antes de la celebración del matrimonio. fecha de fallecimiento o, en su defecto, que existan hijos [cuyos padres biológicos sean] ambos cónyuges. Esta duración [mínima] del matrimonio no se exigirá si, a la fecha de la celebración del matrimonio, se acredita un período de convivencia con el causante (en los términos previstos en el párrafo cuarto del artículo 3, que -sumado a la duración del matrimonio- exceda de dos años.

...

3. Cumplidos los requisitos de inscripción y cotización previstos en el primer párrafo de este apartado, quien [i] estuviese unido con el causante al tiempo de su muerte, formando una sociedad civil, y [ii] quien pueda probar que sus ingresos durante el año calendario anterior [ascendieron a] menos del 50% de la suma de sus propios ingresos más los del causante durante el mismo período, tendrá derecho ... a una pensión de supervivencia. Este porcentaje será del 25% si no hubiere hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.

No obstante, también se reconocerá el derecho a pensión de sobreviviente cuando los ingresos del sobreviviente sean inferiores a 1,5 veces el monto del salario mínimo interprofesional [salario mínimo legal aplicable a todas las ocupaciones salvo que se establezca lo contrario]... en el momento de la el hecho de ~~secausante (debe causante) (la muerte del causante debe ser)~~ este es] un desencadenante como durante el período en que se recibe el beneficio. El límite anterior se incrementará en 0,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente por cada hijo común conviviente con el sobreviviente que tenga derecho a pensión de orfandad.

Los rendimientos de las inversiones y los activos -así como los del trabajo- se considerarán ingresos a los efectos del cálculo de [los montos extraordinarios que se otorgarán por encima de] la pensión mínima.

Para los efectos de lo dispuesto en esta sección, se considerará sociedad civil [una sociedad] -análoga a la del matrimonio- formada por quienes, no estando impedido para contraer matrimonio, [sin embargo] no tienen relación matrimonial. con cualquier otra persona y pueda acreditar, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria inmediatamente anterior al fallecimiento del causante... [por] una duración ininterrumpida no menor de cinco años. La existencia de una unión civil se reconocerá mediante certificado de inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia de la pareja o mediante documento público en el que conste la constitución de la unión. dicha sociedad. Tanto la citada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido al menos dos años antes de la fecha del fallecimiento del causante.

En las Comunidades Autónomas con cuerpo propio de derecho civil, si se cumple el requisito de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, se procederá a la valoración de la pareja de hecho de que se trate y a su reconocimiento como unión civil en

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

de conformidad con lo dispuesto en la legislación respectiva de [esas Comunidades Autónomas]...”

22. Por tanto, según el artículo 174.3, párrafo cuarto, de la LGSS, el régimen general era tal que, para constituir una unión civil a los efectos de tener derecho a percibir una pensión de sobrevivencia, se requerían los dos requisitos siguientes tenía que cumplirse acumulativamente:

(i) Requisito sustantivo de que los socios hayan convivido durante al menos cinco años antes de la muerte de la persona fallecida; (ii) El requisito formal de que, al menos dos años antes de la muerte de la persona fallecida, la pareja se haya constituido formalmente en sociedad civil mediante su inscripción en un registro público habilitado al efecto o acta notarial.

El artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS establece una excepción al requisito de forma establecido por regla general en el párrafo cuarto del mismo artículo, a saber, que en las Comunidades Autónomas con derecho civil propio, “el reconocimiento [de una pareja] como unión civil y la inscripción de la misma se hará conforme a lo dispuesto en el reglamento [correspondiente]”, siempre que se haya cumplido el requisito de cinco años de convivencia.

23. Cataluña es una de esas Comunidades Autónomas que tienen su propia normativa de derecho civil. La Ley 25/2010, de la persona y de la familia, del Libro I del Código Civil de Cataluña, dispone lo siguiente:

Artículo 234-1 (Sociedad estable)

“Dos personas que viven juntas en una vida común análoga al matrimonio son se considerará pareja estable en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Si la convivencia se prolonga por más de dos años ininterrumpidos.
- b) Si durante la convivencia tienen un hijo común.
- c) Si formalizan la relación en acta notarial.”

Por tanto, tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007 (que modificó la LGSS), se podría considerar que las parejas catalanas habían formado una unión estable sin tener que registrarla formalmente (siempre que se cumpliera alguno de los requisitos señalados anteriormente); además, en caso de fallecimiento de uno de los miembros de dicha pareja, el cónyuge superviviente tendría acceso a una pensión de sobrevivencia si tuviera derecho económico.

24. A la luz de los diferentes requisitos para la constitución de una unión civil en las distintas Comunidades Autónomas, el derecho a una pensión de sobrevivencia también pasó a estar sujeto a criterios diferentes. Se cuestionaron (i) el cumplimiento del principio de igualdad de todos los ciudadanos españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de seguridad social, y (ii) el mandato constitucional de los poderes públicos de mantener un sistema unitario de seguridad social que garantice todos los ciudadanos el acceso uniforme a las prestaciones sociales en todo el país. El 15 de febrero de 2014, la Cámara de Trabajo

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

del Tribunal Supremo interpuso un recurso contra la supuesta inconstitucionalidad del artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS. En particular, consideró que el hecho de que algunas Comunidades Autónomas tuvieran criterios diferentes para reconocer la existencia de una unión civil tenía como consecuencia que también se impusieran diferentes requisitos que debían cumplir los supervivientes para tener derecho a una pensión de superviviente, que podían ascender a discriminación por razón del lugar de residencia del superviviente.

25. Mediante sentencia del Tribunal Constitucional (STC 40/2014) de 11 de marzo de 2014, publicada el 10 de abril de 2014, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS, y en consecuencia, declaró nula y sin efecto dicha disposición. Los extractos pertinentes de dicha sentencia decían lo siguiente:

“3. ... En efecto, la Ley 40/2007 modificó el artículo 174 de la LGSS, y en concreto, en su apartado tercero, estableció aquellos requisitos que deben cumplir las parejas de hecho para tener derecho a pensión de viudedad. Así, además de los requisitos de afiliación, cotización y dependencia económica, se exigen al cónyuge supérstite dos requisitos simultáneos para que pueda obtener una pensión de sobreviviente:

a) por una parte, la convivencia estable y notoria inmediatamente después del fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años (que se acreditará mediante el correspondiente certificado de empadronamiento); y,

b) por otra parte, la publicidad de la convivencia [de la pareja de que se trate] more uxorio, que requiere (con carácter constitutivo y al menos dos años antes del fallecimiento) la inscripción en un registro de parejas de hecho [es decir] en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia) o en escritura notarial.

Como ha señalado el Tribunal Supremo, la solución escogida por el legislador no consiste en una doble exigencia probatoria sobre el mismo punto (la existencia de [unión estable con la] pareja de hecho); más bien, el artículo 174.3 de la LGSS se refiere a dos requisitos diferentes: el material (es decir, la convivencia como pareja estable no casada por un período mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la muerte de su causante [pareja]); y la formal, *ad solemnitatem* (es decir, la verificación de que la sociedad se constituyó como tal ante la ley y estuvo en “relación afectiva análoga a la [relación] conyugal” durante [al menos] dos años anteriores al deceso. Así, la pensión de viudedad que establece la norma no beneficia a todas las parejas de hecho con cinco años de convivencia [oficialmente reconocida], sino únicamente a aquellas parejas que se hayan inscrito como pareja al menos dos años antes del fallecimiento del causante (o que formalizaron su relación en el mismo plazo mediante acta notarial) y que además cumplieran con el requisito de convivencia antes mencionado.

Por otra parte, el artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS se refiere a la legislación de aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con su propio cuerpo de derecho civil en todo lo relativo a la “consideración” y “prueba de existencia” de parejas de hecho, salvo el “requisito de convivencia”. Así, el artículo 174(3) de la LGSS diferencia entre dos regímenes distintos; el régimen de aplicación dependerá de que la pareja de hecho resida o no en una Comunidad Autónoma con cuerpo de derecho civil propio.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

El artículo 174.3 de la LGSS, como se deduce de una interpretación literal, no se refiere a las normas sobre uniones civiles aprobadas por la gran mayoría de las Comunidades Autónomas; más bien, se refiere exclusivamente a la legislación sobre uniones civiles de aquellas Comunidades Autónomas que tienen "su propio [cuerpo de] derecho civil". Así, puede darse el caso de que la legislación específica de las Comunidades Autónomas con su propio cuerpo de derecho civil establezca una definición de unión civil diferente a la prevista en el párrafo cuarto del artículo 174 (3) de la LGSS, o que no se requiere inscripción ni documento público para la constitución de una sociedad civil. Si el concepto de unión civil y la prueba de su existencia en aquellas Comunidades Autónomas con cuerpo propio de derecho civil fuera el mismo que el previsto en el artículo 174.3, párrafo cuarto, de la LGSS, no habría peculiaridad; sin embargo, en la práctica surge un problema debido a la disparidad de criterios...

4. ... Para el Tribunal Supremo, el artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS puede vulnerar el principio de igualdad ante la ley recogido en el artículo 14 de la Constitución Española, pudiendo ocurrir que, en tratándose de parejas de hecho en idéntica situación fáctica, el derecho a pensión de viudedad o viudedad podrá ser reconocido o denegado únicamente [a criterio de] la Comunidad Autónoma en que tengan su residencia o vecindad, y más concretamente, en función de que dicha Comunidad tenga o no su propio cuerpo de derecho civil. La remisión por parte del legislador del Estado también contravendría el artículo 149 § 1 (17) [de la Constitución Española] ...

5. ...

De hecho, el artículo 174 de la LGSS (en su redacción tras su modificación por la Ley 40/2007) ha establecido dos tipos de relaciones jurídicas previas entre el cónyuge fallecido y su cónyuge superviviente que posibilitan el acceso a la herencia de viudo o viuda. pensión (sobreviviente): matrimonio, o unión civil debidamente legalizada. Como señala la exposición de motivos de la Ley 40/2007, la ausencia de una regulación legal general en materia de uniones civiles hace imprescindible definir (aunque sea exclusivamente a efectos de seguridad social) las características identificativas de esta situación. es precisamente lo que hace el artículo 174.3 de la LGSS: establece la forma de reconocer los requisitos para que las parejas no casadas accedan a una pensión [de supervivencia], cuestión caracterizada por... 'un régimen jurídico, en su contenido, respetando al principio de igualdad' y 'la prohibición de la arbitrariedad' ([Sentencia del Tribunal Constitucional] STC 134/1987, 21 de julio, FJ 4).

Por último, debemos señalar que, además de carecer de justificación suficiente, la aplicación del inciso en cuestión también podría dar lugar a un resultado desproporcionado, ya que -dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia- el cónyuge superviviente puede tener o no acceder a la pensión correspondiente.

En consecuencia, debemos concluir que no se puede deducir una finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato diferenciado de los solicitantes de la pensión de viudedad o viudez en función de que residan o no en una Comunidad Autónoma, con su propio cuerpo de derecho civil, que ha adoptado una legislación específica con respecto a las uniones civiles.

6. A fin de eliminar la desigualdad derivada del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS en cuanto a los medios para probar la existencia de las uniones civiles, en relación con el párrafo cuarto del mismo artículo, la Sala (sobre la cuestión de la inconstitucionalidad [del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS]) propone como alternativa que la referencia en el párrafo quinto a la legislación específica de aquellas Comunidades Autónomas con sus propio [cuerpos respectivos de] derecho civil debe entenderse hecho a las leyes relativas a

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

las uniones civiles de [todas] las Comunidades Autónomas, tengan o no [de hecho] su propio derecho civil. Sin embargo, [incluso] si se aceptara esta solución, persistiría la desigualdad derivada de la propia diversidad de dichas normas autonómicas en materia de uniones civiles, porque el problema de fondo que plantea la disposición en cuestión no es la limitación de la referencia a aquellas Comunidades Autónomas con su propio derecho civil, pero la remisión a la propia legislación autonómica a la hora de determinar los requisitos para acceder a una prestación de seguridad social. En consecuencia, las conclusiones alcanzadas en el examen de constitucionalidad del inciso del artículo en cuestión deben extenderse por vía de conexión o consecuencia (en virtud del artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) a la totalidad del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS.

Por todo lo expuesto, procede estimar la cuestión planteada respecto de la inconstitucionalidad del [artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS], y declarar [dicha disposición] inconstitucional y nula por su violación del artículo 14 de la Constitución Española en relación con el artículo 149 § 1 (17) de la Constitución Española.

En este punto, es necesario pronunciarse sobre... los efectos de nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad, que -de acuerdo con la doctrina contenida en, entre otras muchas, la [Sentencia del Tribunal Constitucional] STC 45/1989, de 20 de febrero, apartado 11; 180/2000, de 29 de junio, apartado 7; 365/2006, de 21 de diciembre, apartado 8, y 161/2012, de 20 de septiembre, apartado 7- no sólo deberá [mantener el principio de] cosa juzgada (artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo), sino también, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española), extenderse en este caso a posibles situaciones administrativas finales, de manera que esta declaración de inconstitucionalidad sólo surtirá efectos pro futuro —es decir, en relación con casos nuevos o con procedimientos administrativos y procedimientos judiciales en los que aún no se haya dictado sentencia firme.”

26. Según la Corte Constitucional, aquellas solicitudes de pensión de sobrevivencia que estuvieran en curso al momento de la entrada en vigor de la sentencia estarían afectadas por la declaración de inconstitucionalidad mientras no se hubiera dictado resolución administrativa firme. La declaración de inconstitucionalidad también se aplicaba a todas las nuevas solicitudes recibidas con posterioridad a la entrada en vigor de la sentencia.

27. Poco después de la entrada en vigor de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014, la LGSS fue derogada y sustituida por una nueva Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2015.

28. Alguna jurisprudencia del Tribunal Supremo español relativa a los medios para probar la existencia de una unión civil tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007 puede ser relevante para el caso que nos ocupa:

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) núm. 5121/2014 de 4 de noviembre de 2014:

“... La doctrina jurídicamente correcta es la contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2011, invocada en contraposición...; esta doctrina establece, en suma, la aplicación del principio general esencial de derecho de *ad impossibilia nemo tenetur* (nadie puede ser obligado a hacer lo imposible), eximiendo [al demandante] no del requisito de la formalización como sociedad civil, sino del requerimiento adicional

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

que esta formalización debe haberse producido [por lo menos] dos años antes de la muerte del causante, porque tal requisito es imposible en los casos en que la muerte se produce antes del vencimiento de este plazo, computado ... a partir del 01-01-2008 (la fecha de entrada en vigor de la norma que establece este requisito adicional) ...

Aplicada la referida doctrina al caso que nos ocupa, en el cual, como ya se ha dicho, la actora y la causante convivieron en el mismo domicilio por más de diez años, teniendo dos hijas en común y habiendo pedido [que su sociedad civil] se constituya en unión civil tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007 (solicitud que fue concedida el 4 de marzo de 2008, falleciendo posteriormente el causante el 10 de abril de 2009) – debe estimarse el recurso, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio Público. ... La Ley 40/2007 no contiene ninguna disposición transitoria respecto a supuestos como éste; [por lo tanto,] siempre que se cumpla con el resto de las disposiciones legales, no puede exigirse el cumplimiento literal del requisito temporal antes mencionado de que la inscripción debe haberse producido 'por lo menos dos años antes de la fecha de la muerte del causante' en caso de que tal cumplimiento es imposible. En el presente caso, consta que la pareja realizó su registro público con la debida diligencia, dado que el registro se produjo dos meses y pocos días después de la entrada en vigor de la referida Ley (un [plazo de] prudencial tiempo y que indique diligencia adecuada por parte de [la pareja], quienes se inscribieron como pareja de hecho en el registro..."

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) sobre el recurso núm. 286/2011 de 28 de noviembre de 2011:

"... La contradicción entre ambas sentencias radica en que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears afirma que, con registro o sin él, en casos como los examinados (en los que la muerte se produjo pocos meses después de la entrada en vigor de la Ley 40/2007), la exigible inscripción o documentación pública de la pareja de hecho con dos años de antelación 'era imposible si no se hubiera cumplido antes de la promulgación de la ley que la crea'

...

Como se indicó anteriormente, el fallecimiento se produjo el 17 de febrero de 2009 (es decir, un año y cuarenta y ocho días después de la entrada en vigor de la citada disposición legal); así, como acertadamente razonó la sentencia de instancia anulada por la sentencia recurrida hoy, dado que la Ley 40/2007 no prevé ninguna disposición transitoria para supuestos como el presente (a diferencia de las prestaciones derivadas de las muertes acaecidas antes de su entrada en vigor), no es posible solicitar, cuando se cumplan el resto de las disposiciones legales, el cumplimiento literal del citado requisito temporal en los casos en que tal cumplimiento sea imposible y exista constancia de que la pareja llevó a cabo su registro público con la debida diligencia (dado que [dicho registro] se produjo dos meses y pocos días después de la entrada en vigor de la Ley – razonable [período de tiempo [que] indica un nivel adecuado de diligencia por parte de [la pareja], que se inscribieron como parejas de hecho en el registro después de reunir la documentación exigida por el artículo 5 de la citada normativa de la Comunidad Autónoma [en cuestión])".

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Social), recurso núm. 2122/2021 de 15 de abril de 2021:

"... La aplicabilidad de una sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional una disposición, y los efectos de la misma, están determinados por el artículo 40(1) de la Ley del Tribunal Constitucional; pero incluso si este fuera el caso, no debe aplicarse de manera generalizada cuando existen circunstancias que, de no ser atendidas, pondrían

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

la persona en una situación injusta [o] incluso arbitraria, que nuestro ordenamiento jurídico y constitucional no puede ni debe permitir.

[E]l presente caso, a diferencia de otros que ha conocido esta Corte, [es] claramente [excepcional], y como tal debe ser tratado. La obligación de formalizar una pareja de hecho mediante acta notarial o inscripción en el registro creado por la Comunidad Autónoma [en cuestión] fue establecida por la Ley 40/2007 y exigible a partir del 1 de enero de 2008, es decir, más de doce años después de que la causante ya no pudiera actuar por sí misma debido a la grave afección neurológica que padecía, y por lo tanto después de que no pudiera asumir las obligaciones y derechos derivados de la constitución de una sociedad civil por su propia voluntad. Esta incapacidad se mantuvo invariable desde la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 2014 hasta su muerte en 2018.

En el caso que nos ocupa, el actor no pudo demostrar la "constitución" formal de la unión civil en cuestión en la forma requerida por la norma pertinente, por razones ajenas a su control, ya sea porque ... no tenía necesidad u obligación. hacerlo, o porque cuando pudo y debió inscribir [la sociedad], su socio fue absolutamente incapaz de dar su consentimiento. En este caso, el incumplimiento del requisito formal no puede, a pesar de lo afirmado por el INSS, recibir el mismo tratamiento jurídico que aquellas otras situaciones en las que se encuentran parejas que nunca han probado la existencia de ningún [asunto, problema, asunto] que limite su capacidad para dar su consentimiento para la constitución de una sociedad civil por su propia voluntad. Además, en este proceso se estableció que la pareja convivía ininterrumpidamente desde 1987 y cumplía con el resto de los requisitos, por lo que la actora tendría derecho a una pensión de supervivencia. Este Tribunal reconoce que el argumento esgrimido por el INSS es formalmente correcto, y que si no fuera por la excepcionalidad de este caso, tendríamos que estar de acuerdo con él. [Sin embargo], nuestra obligación va más allá de la simple aplicación general de la regla [relevante]: debemos resolver el caso específico [relevante] no ofrece respuesta alguna al respecto, la obligación de esta Sala es [desarrollar y completar] la norma y hacerlo con absoluto respeto a la dimensión constitucional de el derecho de todo ciudadano a obtener la protección adecuada previsto en nuestro sistema de seguridad social (artículo 41 de la Constitución Española)..."

LA LEY

I. LA QUEJA DEL SOLICITANTE Y SU CALIFICACIÓN JURÍDICA

29. La demandante se quejó de la negativa de las autoridades a concederle una pensión de supervivencia. Consideró que las autoridades no tuvieron en cuenta la imposibilidad objetiva para ella de cumplir con un requisito de registro formal que no se aplicaba a su caso antes de una sentencia de 2014 de la Corte Constitucional. Afirmó además que la negativa impugnada equivalía a una discriminación con respecto a los miembros sobrevivientes de sociedades cuyos socios habían muerto antes de la sentencia de la Corte Constitucional o más de dos años después de dictada esa sentencia. Invocó el artículo 14 del Convenio leído conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

30. El Tribunal, siendo el maestro de la calificación que debe darse en derecho a los hechos del caso, considera que esta queja debe ser examinada bajo el Artículo 1 del Protocolo No. 1 de la Convención tomado solo. Esa disposición dice así:

“Toda persona natural o jurídica tiene derecho al goce pacífico de sus bienes. Nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de interés público y en las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del derecho internacional.

Sin embargo, las disposiciones anteriores no menoscaban el derecho de un Estado a hacer cumplir las leyes que estime necesarias para controlar el uso de la propiedad de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de impuestos u otras contribuciones o sanciones.”

II. ADMISIBILIDAD

A. Las alegaciones de las partes

1. El Gobierno

31. Según el Gobierno, la queja del demandante era incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio.

Sin embargo, consideraron que esta causal de inadmisibilidad estaba directamente relacionada con el fondo del caso, que el Gobierno examinó de forma conjunta.

32. El Gobierno también sostuvo que la demandante no había agotado los recursos internos disponibles, como exige el artículo 35 § 1 del Convenio, por dos razones: (i) había interpuesto un recurso ineficaz al apelar contra la decisión de no conceder a ella una pensión de supervivencia, cuando hubiera tenido a su disposición un recurso efectivo; y (ii) no había planteado su denuncia ante la Corte con anterioridad a las autoridades internas (a quienes planteó el tema desde una perspectiva diferente, citando distintas disposiciones legales).

33. En cuanto a la primera parte de su objeción, el Gobierno sostuvo que la demandante había presentado un recurso contra la decisión del INNS de desestimar su solicitud de pensión (y otros recursos posteriores), cuando debería haber sabido que la decisión había sido en base al nuevo requisito previsto por la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014, que no había cumplido. El Gobierno argumentó que, dado el carácter vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional para todas las autoridades públicas, ni el INSS ni los tribunales internos podían ignorar el requisito de formalizar las uniones civiles; por lo tanto, un recurso judicial contra la decisión no puede considerarse un recurso efectivo. Sin embargo, el Gobierno consideró que podría haber buscado otro tipo de remedio: una solicitud de responsabilidad del Estado por los daños causados por una norma que luego había sido declarada inconstitucional, es decir, reclamar una pensión a título de indemnización de los perjuicios causados por la reforma legislativa resultante

de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición que le había reconocido el derecho a una pensión.

34. Con respecto a la segunda parte de su objeción, el Gobierno consideró que la queja presentada por la solicitante en su solicitud era una sobre supuesta discriminación en virtud del artículo 14 en conjunción con el artículo 1 del Protocolo No. 1 y señaló que en ningún momento en el ámbito interno procedimiento, salvo el procedimiento ante el Tribunal Constitucional, si el demandante hubiera denunciado la vulneración del principio de igualdad y no discriminación.

2. El solicitante

35. La demandante sostuvo que había tenido una expectativa legítima de recibir una pensión de supervivencia y que, en consecuencia, el artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio era aplicable a su queja.

36. El demandante impugnó las objeciones del Gobierno sobre un presunto no agotamiento de los recursos internos. En primer lugar, sostuvo que los recursos que había interpuesto contra la decisión de denegación de su solicitud de pensión habían constituido la única vía administrativa y judicial lógica que le quedaba. También señaló otros casos en los que un recurso similar había llevado a la revocación de una negativa inicial del INSS a otorgar una pensión; por tanto, constituía un recurso efectivo.

37. En cuanto a la segunda parte de la objeción del Gobierno, la demandante afirmó que, en efecto, en varias instancias internas planteó la cuestión de la discriminación.

B. Evaluación del Tribunal

1. Inadmisibilidad por razón de la materia

38. El Tribunal observa que la cuestión de si el demandante tenía o no una expectativa legítima de que se le concediera una pensión de supervivencia (y, en consecuencia, si se aplicaba el artículo 1 del Protocolo n.º 1) está inextricablemente vinculada a una evaluación del fondo del caso; en consecuencia, debe unirse al fondo.

2. No agotamiento de los recursos internos

39. El Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que cuando se dispone de más de un recurso potencialmente efectivo, solo se requiere que el solicitante haya utilizado uno de ellos (ver *Jeličić v. Bosnia and Herzegovina* (dec.), no. 41183/02, ECHR 2005 -XII (extractos), *Karakó c. Hungría*, n.º 39311/05, § 14, 28 de abril de 2009, y *Aquilina c. Malta* [GC], n.º 25642/94, § 39, ECHR 1999-III) y puede seleccionar lo que es más apropiado en su caso (ver *Fabris and Parziale v. Italy*, no. 41603/13, §§ 49-59, 19 March 2020; *O'Keeffe v. Ireland* [GC], no. 35810/09, §§ 110-111, ECHR 2014 (extractos); y

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

Nicolae Virgiliu Tănase contra Rumania [GC], no. 41720/13, § 176, 25 de junio de 2019). En el presente caso, observa que la demandante buscó los recursos que estaban a su disposición mediante la interposición de recursos ordinarios ante las instancias internas. No podía esperarse que presentara una demanda extraordinaria de responsabilidad del Estado sin haber impugnado previamente la denegación de la pensión.

40. El Tribunal observa además que la segunda objeción del Gobierno se refiere al artículo 14 del Convenio, mientras que ya encontró que las quejas del demandante debían ser examinadas en virtud del artículo 1 del Protocolo núm. 1 tomado por sí solo (véanse los párrafos 29-30 anteriores). No parece discutido que la demandante invocó, ante los tribunales internos, la supuesta violación de sus derechos de propiedad que ahora presenta ante el Tribunal. Si bien el demandante no se refirió específicamente al artículo 1 del Protocolo n.º 1, el Tribunal ha sostenido que no es necesario que una disposición del Convenio se invoque explícitamente en los procedimientos internos, siempre que la queja se plantee “al menos en cuanto al fondo” (véase *Castells c. España*, 23 de abril de 1992, § 32, Serie A n.º 236, *Ahmet Sadık c. Grecia*, 15 de noviembre de 1996, § 33, Informes de sentencias y decisiones 1996-V, *Fressoz y Roire c. Francia* [GC], n.º 29183/95, § 38, ECHR 1999- I, *Azinas v. .*) [GC], Nos. 17153/11 y otros 29, §§ 72, 79, 81-82, 25 de marzo de 2014). Aunque la demandante no mencionó explícitamente el derecho al disfrute pacífico de sus posesiones en los procedimientos en todas las instancias internas, sí argumentó que había sido objeto de un trato injusto durante sus esfuerzos por acceder a una pensión a la que tenía derecho. considerando que dicho tratamiento también había violado el principio de seguridad jurídica. El Tribunal considera, por tanto, que la demandante planteó sus quejas al menos en cuanto al fondo ante los tribunales nacionales, brindándoles la oportunidad de proporcionar un recurso efectivo por las supuestas violaciones del Convenio. Por lo tanto, deben desestimarse las objeciones del Gobierno relativas al no agotamiento de los recursos internos.

41. La Corte observa además que la denuncia no es manifiestamente infundada ni inadmisible por ninguna otra de las causales enumeradas en el artículo 35 de la Convención. Por lo tanto, debe declararse admisible.

tercero MÉRITOS

A. Las alegaciones de las partes

42. La demandante alegó que el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio era aplicable en su caso porque había tenido una expectativa legítima de recibir una pensión de supervivencia. La demandante consideró que ella y su pareja fallecida habían constituido juntos, según el derecho civil catalán, una unión civil. Esto había sido suficiente para hacerla elegible (siempre que se cumplieran los otros requisitos) para una pensión de sobreviviente en caso de que ella

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

compañero muere. Cuando la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 había introducido un nuevo requisito para formalizar las sociedades de personas, la demandante y su pareja lo habían hecho: la sociedad había sido registrada. Sin embargo, su pareja había fallecido pocos meses después de la entrada en vigor del nuevo régimen legislativo, sin ningún período transitorio previo. En consecuencia, incluso si en la práctica hubieran desplegado todos los esfuerzos razonables para cumplir con los criterios legales, aún les habría sido imposible cumplir con el requisito de tener su sociedad registrada dos años antes de la muerte de uno de los socios. para que el otro socio tenga derecho a una pensión de sobrevivencia. Insistía en que ella y su pareja habían estado dispuestos a cumplir con los requisitos (y habían cumplido con la mayoría), pero el tiempo no les había permitido cumplirlos todos porque su pareja había muerto solo cuatro meses después de la publicación de la sentencia de la Corte Constitucional. sentencia STC 40/2014.

43. La demandante también señaló que, en la práctica, el registro específico de uniones civiles de Cataluña no entró en funcionamiento hasta el 1 de abril de 2017, un tiempo significativo después de la reforma legislativa promulgada en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014. Por lo tanto, había sido de facto imposible para la demandante y su pareja formalizar su sociedad.

44. El solicitante sostuvo que el régimen legislativo debía interpretarse teleológicamente (es decir, teniendo en cuenta el propósito de la ley, tal como lo había previsto el legislador). En este sentido, estaba claro que ella y su pareja habían formado una pareja estable, habían constituido una unión civil de derecho civil catalán y habían querido ser reconocidos como tales. El requisito formal de inscribir la sociedad mediante escritura pública debía interpretarse con flexibilidad, dado que era imposible cumplir con el plazo de dos años de espera en casos como el suyo, en el que no había sido necesario inscribir la sociedad para la mayor parte de su tiempo juntos (cuando se hizo necesario, los socios habían procedido a registrarlo, pero uno de ellos había fallecido poco después). en cierta medida, discriminatoria (frente a aquellas personas residentes en Cataluña u otras Comunidades Autónomas con una regulación similar cuyas parejas hubieran fallecido bien antes del 11 de abril de 2014 cuando se había publicado la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 o después del 11 de abril de 2016 dos años después de esa fecha .)

45. El Gobierno consideró, en primer lugar, que el artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio no era aplicable al presente caso. En su opinión, el hecho de que la muerte de la pareja de la demandante se produjera después de que el Tribunal Constitucional modificara las normas que rigen el acceso a una pensión de supervivencia había tenido una consecuencia clara e indiscutible: ella no había cumplido los criterios de elegibilidad para obtener una pensión de supervivencia . En consecuencia, no podía tener, como había afirmado, una “expectativa legítima” de

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

obtener una posesión en el sentido en que la Corte ha definido reiteradamente este concepto en el artículo 1 del Protocolo núm. 1. El Gobierno sostiene que la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 había producido un cambio normativo, y que la Corte había afirmado reiteradamente que los ingresos futuros no formaban parte del concepto de “posesión” (citaron, entre otros, JB y otros c. Hungría, núm. 45434/12 45438/12 375/13, 20 de diciembre de 2018; Ral c. Polonia, núm. 41178/12, 10 de enero de 2019 y Bladh c. Suecia, n.º 46125/06, 10 de noviembre de 2009).

46. El Gobierno también afirmó que, si el Tribunal considerara que la mera esperanza del demandante de obtener una pensión de supervivencia se había convertido en una “expectativa legítima” de obtener una posesión, la privación de dicha posesión habría estado justificada por razones de interés general. . En particular, insistieron en que la modificación legislativa motivada por la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 se había introducido para dejar sin efecto una disposición anterior que había sido discriminatoria e inconstitucional. Por lo tanto, el solicitante no había sido privado de un derecho; más bien, se le había impedido obtener una ventaja injusta sobre el resto de la población, que (tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007) había estado obligada a registrar formalmente su unión dos años antes de la muerte de uno de ellos. los socios para que el cónyuge superviviente tenga derecho a recibir una pensión de supervivencia.

47. Por último, el Gobierno señaló que el hecho de tener que registrar formalmente una sociedad dos años antes de la muerte de uno de los socios para que el sobreviviente obtenga beneficios sociales no podría considerarse como una “carga excesiva” a los efectos del artículo 1 del Protocolo núm. 1. Este requisito se aplica desde hace años a todas las demás parejas no casadas en España; antes de eso, se requería entrar en el estado de matrimonio para luego tener derecho a una pensión de supervivencia. El Gobierno también señaló que el matrimonio siempre había sido una posibilidad para la solicitante y su pareja, pero que habían optado por no tomar esa opción tampoco. Además, el Gobierno sostuvo que no hubo ningún trato discriminatorio.

B. Evaluación del Tribunal

1. Principios generales

48. El Tribunal reitera que si bien el artículo 1 del Protocolo n.º 1 no crea un derecho a adquirir bienes (ver *Bélané Nagy c. Hungría* [GC], n.º 53080/13, § 74, 13 de diciembre de 2016, *Stummer c. Austria* [GC], n.º 37452/02, § 82, ECHR 2011 y, más recientemente, *Beeler c. Suiza* [GC], n.º 78630/12, § 57, 11 de octubre de 2022), en determinadas circunstancias una “expectativa legítima” de obtener un activo también puede disfrutar de la protección del artículo 1 del Protocolo No. 1 (ver, entre muchas autoridades, *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 65, ECHR 2007-I) .

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

49. Una expectativa legítima debe tener un carácter más concreto que una mera esperanza y basarse en una disposición legal o un acto jurídico como una decisión judicial. No puede decirse que surja una “expectativa legítima” cuando existe una disputa sobre la correcta interpretación y aplicación de la ley interna y los argumentos del solicitante son posteriormente rechazados por los tribunales nacionales (ver *Béláné Nagy*, citado anteriormente, § 75, y *Kopecký c. Eslovaquia* [GC], n.º 44912/98, § 50, ECHR 2004-IX). Al mismo tiempo, un derecho de propiedad reconocido por el derecho interno, incluso si es revocable en determinadas circunstancias, puede constituir una “posesión” a los efectos del artículo 1 del Protocolo n.º 1 (véase *Beyeler c. Italia* [GC], n.º 33202 /96, § 105, TEDH 2000-I).

50. Los principios que se aplican generalmente en casos bajo el Artículo 1 del Protocolo No. 1 son igualmente relevantes cuando se trata de beneficios sociales y de bienestar (ver *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 y 65900/01, § 54, ECHR 2005-X). La Corte también ha señalado que el artículo 1 del Protocolo No. 1 no crea un derecho a recibir beneficios sociales o pensiones. No impone ninguna restricción a la libertad de los Estados contratantes para decidir si establecer o no algún tipo de régimen de seguridad social (ver *Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine*, nos. 68385/10 y 71378/10, § 36, 26 de junio de 2014 , *Kolesnyk c. Ucrania* (dec.), n.º 57116/10, §§ 89 y 91, 3 de junio de 2014, *Fakas c. Ucrania* (dec.), n.º 4519/11, §§ 34, 37-43, 48 , 3 de junio de 2014 y *Fedulov c. Rusia*, n.º 53068/08, § 66, 8 de octubre de 2019). Sin embargo, si un Estado contratante tiene en vigor una legislación que prevé el pago de derecho de una prestación social, condicionada o no al pago previo de cotizaciones, debe considerarse que esa legislación genera un interés patrimonial comprendido en el ámbito del artículo 1 del Protocolo núm. 1 para las personas que cumplan sus requisitos (ver, *mutatis mutandis*, *Stec y otros* (dec.), citado anteriormente, § 54).

51. Cuando el interesado no cumpla (véase *Bellet, Huertas y Vialatte c. Francia* (dec.), n.º 40832/98, § 5, 27 de abril de 1999), o deje de cumplir, las condiciones jurídicas establecidas en la legislación interna ley para la concesión de cualquier forma particular de beneficios o pensión, no hay interferencia con los derechos bajo el Artículo 1 del Protocolo No. 1 (ver *Rasmussen c. Polonia*, no. 38886/05, § 71, 28 de abril de 2009), como siempre que las condiciones hubieran cambiado antes de que el solicitante tuviera derecho a un beneficio específico (ver *Richardson v. the United Kingdom* (dec.), no. 26952/08, § 17, 10 de agosto de 2010, y *Béláné Nagy*, n.º 44912/98, § 50, ECHR 2004-IX). Al seguir tal enfoque, el Tribunal ha declarado que el artículo 1 del Protocolo n.º 1 es aplicable en una serie de casos en los que los solicitantes, en el momento en que presentaron su solicitud ante el Tribunal, ya no cumplían las condiciones para tener derecho a la prestación. en cuestión establecido en

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

legislación nacional (ver, por ejemplo, *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, no. 60669/00, § 40, ECHR 2004-IX).

52. El Tribunal reitera que el mero hecho de que una nueva legislación menos ventajosa prive a las personas con derecho a una prestación de pensión, a fuerza de modificaciones retrospectivas de las condiciones de adquisición de los derechos de pensión, no basta per se para declarar una violación. Las normas legales sobre pensiones están sujetas a cambios, y no se puede impedir que la legislatura regule, mediante nuevas disposiciones retroactivas, los derechos de pensión derivados de las leyes vigentes (ver *Khoniakina v. Georgia*, no. 17767/08, §§ 74 y 75, 19 de junio de 2012; *Arras y otros c. Italia*, n.º 17972/07, § 42, 14 de febrero de 2012; *Sukhobokov c. Rusia*, n.º 75470/01, § 26, 13 de abril de 2006; y *Bakradze y otros c. Georgia (dec.)*, n.º 1700/08, § 19, 8 de enero de 2013). De hecho, la Corte ha aceptado la posibilidad de que se adopten modificaciones a la legislación de seguridad social en respuesta a cambios sociales y puntos de vista cambiantes sobre las categorías de personas que necesitan asistencia social, y también a la evolución de situaciones individuales (ver *Béláné Nagy*, citado supra, § 88, y *Wieczorek c. Polonia*, núm. 18176/05, § 67, 8 de diciembre de 2009).

53. Así, como se desprende de la jurisprudencia antes citada, cuando las condiciones jurídicas internas para la concesión de una determinada forma de prestación o pensión han cambiado y el interesado ya no las cumple plenamente debido a un cambio de estas condiciones, puede justificarse una consideración cuidadosa de las circunstancias individuales del caso, en particular, la naturaleza del cambio en el requisito, para verificar la existencia de un interés patrimonial sustantivo suficientemente establecido bajo la ley nacional (ver *Béláné Nagy*, citado anteriormente, § 89 y *Beeler*, citado anteriormente, § 57). Tales son las exigencias de la seguridad jurídica y el estado de derecho, que pertenecen a los valores centrales que impregnan la Convención (ibíd., § 89).

54. El estado de derecho, uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática, es inherente a todos los artículos de la Convención (ibíd., § 112; y la jurisprudencia allí citada). Una condición esencial para que una injerencia en un derecho protegido por el artículo 1 del Protocolo núm. 1 se considere compatible con esta disposición es que sea lícita. Además, cualquier injerencia de una autoridad pública en el disfrute pacífico de las posesiones solo puede justificarse si sirve a un interés público (o general) legítimo. Debido a su conocimiento directo de su sociedad y sus necesidades, las autoridades nacionales están, en principio, en mejores condiciones que un juez internacional para decidir qué es “de interés público”. De acuerdo con el sistema de protección establecido por la Convención, corresponde entonces a las autoridades nacionales hacer la evaluación inicial sobre la existencia de un problema de interés público que justifique medidas que interfieran con el disfrute pacífico de las posesiones. La noción de “interés público” es necesariamente extensiva. En particular, la decisión de promulgar leyes relativas a las prestaciones del seguro social implicará normalmente la consideración de cuestiones económicas y sociales. La Corte encuentra natural que el margen de apreciación disponible para la legislatura en la implementación de

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

y las políticas económicas deben ser amplias y respetarán el juicio de la legislatura en cuanto a lo que es "de interés público", a menos que ese juicio carezca manifiestamente de fundamento razonable (ver, *mutatis mutandis*, El ex rey de Grecia y otros c. Grecia [GC], nº 25701/94, § 87, ECHR 2000- XII; *Wieczorek*, citado anteriormente, § 59; *Frimu y otros c. Rumania* (dec.), nº 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587 /1 y 45588/11, § 40, 7 de febrero de 2012, *Panfile c. Rumania* (dec.), nº 13902/11, 20 de marzo de 2012, y *Gogitidze y otros c. Georgia*, nº 36862/05, § 96, 12 de mayo de 2015).

55. Además, el artículo 1 del Protocolo nº 1 exige que toda injerencia sea razonablemente proporcional al objetivo que se persigue (ver *Jahn and Others v. Germany* [GC], nos. 46720/99, 72203/01 and 72552/ 01, §§ 81-94, CEDH 2005-VI). El "equilibrio justo" requerido no se alcanzará cuando la persona en cuestión soporte una carga individual y excesiva (ver *Béláné Nagy*, citado anteriormente, § 115, y la jurisprudencia allí citada).

56. Al considerar si la interferencia impuso una carga individual excesiva, el Tribunal tendrá en cuenta el contexto particular en el que surge la cuestión, a saber, el de un régimen de seguridad social. Tales esquemas son una expresión de la solidaridad de una sociedad con sus miembros vulnerables (*ibíd.*, § 116, y la jurisprudencia allí citada).

57. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que la prueba del justo equilibrio no puede evaluarse en abstracto, sino que debe tener en cuenta todos los elementos pertinentes en el contexto específico (véase *Stefanetti y otros c. Italia*, núms. 21838/ 10 y otros 7, § 59, 15 de abril de 2014, con ejemplos y referencias adicionales). Al hacerlo, el Tribunal ha concedido importancia a factores tales como el carácter discriminatorio de la pérdida del derecho (ver *Kjartan Ásmundsson*, citado anteriormente, § 43) o la ausencia de medidas transitorias (ver *Moskal c. Polonia*, no. 10373/05 , § 74, 15 de septiembre de 2009, donde la demandante se enfrentó, prácticamente de la noche a la mañana, a la pérdida total de su pensión de jubilación anticipada, que constituía su única fuente de ingresos, y con escasas perspectivas de poder adaptarse al cambio). Una consideración importante es si el derecho del solicitante a obtener beneficios del plan de seguridad social en cuestión se ha infringido de manera que se menoscabe la esencia de sus derechos de pensión (ver *Domalewski c. Polonia* (dec.), no. 34610/97, ECHR 1999-V; *Kjartan Ásmundsson*, citado anteriormente, § 39; y *Wieczorek*, § 57, 8 de diciembre de 2009, entre mu

2. Aplicación de los principios anteriores al presente caso

(a) Si es aplicable el Artículo 1 del Protocolo No. 1

58. La Corte reconoce que el momento en el que debía evaluarse la legislación para verificar si la solicitante cumplía con los requisitos para acceder a una pensión de sobrevivencia era, en principio, la fecha de fallecimiento de su pareja – 25 de julio de 2014 (el evento desencadenante). Según la legislación pertinente, vigente en ese momento específico, necesitaba

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

haber sido inscritos formalmente como parte de una unión civil en un registro específico o por medio de una escritura notarial durante dos años. Sin embargo, ella y su pareja solo formalizaron su sociedad tres días antes de que él muriera.

59. No obstante lo anterior, la Corte considera que, en el presente caso, el quid de la pretensión de la demandante es que, en el caso de la muerte de su pareja, cumpliera con los requisitos de elegibilidad para la pensión de sobrevivencia ante la sentencia de la Corte Constitucional, cuando su pareja aún vivía; y que la imposición de un requisito formal más estricto por parte de la Corte Constitucional sin disposiciones transitorias adecuadas fue desproporcionada a la luz de todas las circunstancias del caso.

60. La Corte observa, al respecto, que las pensiones de supervivencia en España tienen carácter contributivo; no se basan en la solidaridad social. Se otorgan, bajo determinados criterios, a los cónyuges o parejas de hecho de los trabajadores que hayan cotizado durante un mínimo de años al sistema de Seguridad Social y fallezcan antes de llegar a percibir una pensión de jubilación (también de carácter contributivo) o cuando ya tienen derecho a ello. El monto de la pensión se calcula en base a los ingresos de la persona fallecida que había sido trabajador. El porcentaje se calcula en función de la situación económica de los beneficiarios (teniendo en cuenta sus ingresos anuales globales, si tienen a su cargo hijos o adultos discapacitados a su cargo, si la pensión es la principal o única fuente de ingresos, etc.).

61. Para la Corte, el hecho de que la demandante y su pareja cumplieran los demás requisitos legales —a saber, una convivencia ininterrumpida de más de cinco años antes de la muerte de la pareja (también tenían un hijo en común)— y los criterios económicos antes de la entrada en vigor de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2014 es relevante en el caso que nos ocupa. El requisito de formalizar su unión civil solo se introdujo tres meses antes de la muerte de su pareja, y sí procedieron a registrar la unión en un plazo razonable. A pesar de eso, cuando murió su pareja, aún no habían transcurrido dos años. La cuestión de si el demandante tenía una expectativa legítima, que cumpliera los criterios de la jurisprudencia del Tribunal, en el momento de la entrada en vigor de la nueva legislación en marzo de 2014 no puede responderse únicamente sobre la base de dicha legislación. Como ya ha señalado el Tribunal, la razón de fondo de tal afirmación es que los principios que excluyen la constatación de una injerencia cuando el interesado deja de cumplir los requisitos jurídicos previstos en el derecho interno no pueden aplicarse mecánicamente a situaciones en las que la denuncia específicamente se refiere a la modificación misma de las condiciones jurídicas de que se trata (ver *Béláné Nagy*, citado anteriormente, § 98).

62. En base a lo anterior, puede afirmarse que antes del cambio operado por la sentencia del Tribunal Constitucional, la demandante tenía derecho a una pensión de supervivencia y, además, podía confiar legítimamente en que obtendría tal pensión, en caso de que de la muerte de su pareja. Hasta abril de 2014, la inscripción de la pareja en un registro público o en una escritura notarial no era obligatoria para ser considerada una unión civil y por lo tanto, ella era

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

cumpliendo tanto la ley civil catalana sobre uniones civiles como la ley española sobre el derecho de los supervivientes de uniones civiles a una pensión de supervivencia. E incluso después de la entrada en vigor del nuevo requisito en abril de 2014, ella y su pareja intentaron cumplirlo: registraron su unión (primer paso) pero simplemente no pudieron cumplir por completo con el requisito del período de dos años (segundo paso) porque ella socio murió en julio de 2014.

63. Por tanto, este cambio imponía efectivamente a una determinada categoría de personas, incluida la demandante, una nueva condición para tener derecho a la pensión de supervivencia, cuyo advenimiento no había sido previsible y que, sin un período transitorio, no podrían satisfacer una vez finalizada la entró en vigor un nuevo requisito: una combinación de elementos en última instancia difícil de reconciliar con el estado de derecho (ibíd., § 99). La supresión del derecho a pensión de supervivencia como consecuencia de la inexistencia de un período transitorio tras la sentencia del Tribunal Constitucional es la injerencia denunciada en el presente caso y no puede servir para excluir la propia aplicabilidad de las garantías del artículo 1 del Protocolo núm. 1. La Corte señala en esta coyuntura que la Convención tiene por objeto garantizar derechos que son “prácticos y efectivos” y no teóricos e ilusorios (ver *Perdigão v. Portugal* [GC], no. 24768/06, § 68, 16 noviembre de 2010).

64. Por lo tanto, el Tribunal concluye que, en este caso particular, la demandante podría haber albergado una “expectativa legítima” de que tenía derecho a una pensión de supervivencia.

65. De ello se deduce que el artículo 1 del Protocolo núm. 1 es aplicable en el presente caso. Por tanto, debe desestimarse la excepción planteada por el Gobierno de que la demanda no es admisible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio.

(b) Cumplimiento del Artículo 1 del Protocolo No. 1

66. La denegación de la solicitud de pensión de supervivencia de la demandante debe considerarse como una injerencia en su derecho al disfrute pacífico de sus bienes. De conformidad con el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio, cualquier injerencia de este tipo debe justificarse con arreglo a los principios de “legalidad”, “interés general” y “proporcionalidad” contenidos en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 (véase, para ejemplo, *Koniakina*, citado anteriormente, § 72).

67. La Corte observa que las medidas denunciadas consistieron en la forma en que la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2011 trató los efectos de su declaración de inconstitucionalidad del artículo 174.3, párrafo quinto, de la LGSS en situaciones, y la legislación posterior, tal como se aplica en el caso del solicitante (cuando la pensión se solicitó antes de la entrada en vigor de esta legislación pero no fue concedida por ninguna decisión final). Esas medidas deben ser examinadas bajo la regla de “control de propiedad” del artículo 1 del Protocolo No. 1.

68. La Corte está satisfecha de que la interferencia cumplió con el requisito de legalidad en el sentido de que se basó en las disposiciones legales pertinentes de

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

la Constitución y demás leyes y resulten de actos jurídicos legalmente adoptados. En la medida en que pueda entenderse que el demandante impugna la previsibilidad de la ley pertinente, el Tribunal considera que esta cuestión es inseparable de las cuestiones relativas a la justificación de las medidas impugnadas, que se examinarán a continuación.

69. El Tribunal considera además que la injerencia denunciada perseguía el interés general de eliminar una anterior diferencia de trato por motivos de lugar de residencia.

70. Por lo tanto, la cuestión principal sigue siendo si la injerencia fue proporcionada.

71. En el caso que nos ocupa, se produjo un cambio de régimen jurídico a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional publicada el 10 de abril de 2014 que afectó la legislación que rige el derecho a pensión de sobrevivencia de las parejas no casadas; dicho cambio introdujo un nuevo requisito legal que objetivamente no podía ser cumplido por la demandante: aunque ella y su pareja formalizaron prontamente su sociedad (tal como exige la nueva legislación), él falleció antes de que transcurrieran dos años, y ni la Corte Constitucional ni la legislador preveía un período transitorio para tales casos.

72. El Tribunal no está convencido de que la reforma legal hubiera sido previsible para personas en la misma situación que el demandante. El hecho de que el Tribunal Supremo presentara una cuestión de constitucionalidad al Tribunal Constitucional en 2012 no puede considerarse un aviso de que la legislación cambiaría, y más concretamente, que cambiaría en este sentido (eliminando las anteriores diferencias entre Comunidades Autónomas) y en especial, que no establecería un período transitorio para introducir dicho cambio. La prensa generalmente no da publicidad a las cuestiones de constitucionalidad que son presentadas por otros tribunales al Tribunal Constitucional y, en cualquier caso, el resultado de la cuestión no podía anticiparse en 2012, ni en ningún momento antes del 10 de abril de 2014.

73. El Tribunal reconoce que los requisitos para tener acceso a una pensión de supervivencia cambiaron antes de que el solicitante tuviera derecho a ese beneficio (véanse los casos citados de Richardson, § 17, y Béláné Nagy, § 86). Sin embargo, como se señaló anteriormente, antes de este cambio en abril de 2014, la solicitante era elegible en caso de muerte de su pareja. La Corte también observa que, según la sentencia STC 40/2014 de la Corte Constitucional (ver párrafo 25 anterior), los efectos de dicha sentencia “no sólo deberían preservar la cosa juzgada, sino también, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica, extenderse en este caso a posibles situaciones administrativas finales, de manera que esta declaración de inconstitucionalidad sólo surtirá efectos pro futuro, es decir, en relación con casos nuevos o con procedimientos administrativos y judiciales en los que aún no se haya dictado sentencia firme”. La declaración de inconstitucionalidad motivada por la sentencia del Tribunal Constitucional STC 40/2014 afirmaba que el nuevo requisito de que las parejas sujetas al derecho civil catalán formalizaran sus respectivas uniones

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

se referiría únicamente a solicitudes nuevas o respecto de las cuales aún no se hubiera dictado sentencia definitiva; el caso del solicitante se encontraba entre tales casos. Por tanto, si bien la medida impugnada era suficientemente previsible desde una perspectiva cualitativa, es decir, su formulación se hizo con suficiente precisión, resultó inesperada en el contexto del presente caso.

74. Más aún, las autoridades no establecieron las medidas necesarias para evitar que personas que hasta el 10 de abril de 2014 habían cumplido con el requisito necesario quedaran, imprevisiblemente, impedidas de tener derecho a la pensión. La Corte observa que algunos tribunales españoles sí aplicaron el principio general esencial del derecho *ad impossibilia nemo tenetur* (nadie puede ser obligado a hacer lo imposible), eximiendo a otros solicitantes que se vieron afectados por la reforma legal de 2007 no del requisito de formalización como una unión civil, sino del requisito adicional de que esta formalización debe haber tenido lugar al menos dos años antes de la muerte del causante, porque tal requisito se consideraba imposible en los casos en que la muerte se hubiera producido antes de la expiración de este plazo de dos años. (véanse varios ejemplos en el párrafo 28 anterior). Tras la entrada en vigor de la sentencia del Tribunal Constitucional publicada el 10 de abril de 2014, la demandante se encontraba en una situación comparable. Sin embargo, los tribunales no siguieron la interpretación anterior en su caso y no confirmaron sus argumentos de que la condición era imposible de cumplir para ella y, por lo tanto, debería haber estado exenta de ella. Para el Tribunal, este elemento socavó aún más la capacidad de la demandante para prever cómo el nuevo requisito afectaría su caso en la práctica.

75. Si bien la inversión de una diferencia de trato anterior constituye una razón imperiosa de interés general, la Corte debe, sin embargo, observar que el principio general anterior no puede prevalecer automáticamente en una situación en la que el individuo en cuestión deba soportar una carga excesiva como resultado de una medida que le priva de una expectativa legítima. El Tribunal también toma nota del argumento de la demandante de que las pensiones de sobrevivencia se otorgan significativamente más a menudo a las mujeres, que se encuentran en una situación desventajosa o vulnerable de dependencia financiera de sus parejas y se encuentran en necesidad de beneficios sociales tras la muerte de la pareja.

76. La Corte reitera que, al evaluar el cumplimiento del artículo 1 del Protocolo núm. 1, debe realizar un examen global de los diversos intereses en cuestión (ver *Perdigão c. Portugal* [GC], núm. 24768/06, § 68, 16 de noviembre de 2010), teniendo en cuenta que la Convención tiene por objeto salvaguardar derechos que sean “prácticos y efectivos” (véase, por ejemplo, *Chassagnou y otros c. Francia* [GC], núms. 25088/94, 28331/95 y 28443/95, § 100, TEDH 1999-III). Debe mirar más allá de las apariencias e investigar las realidades de la situación denunciada (ver *Čakarević c. Croacia*, núm. 48921/13, § 81, 26 de abril de 2018, y la jurisprudencia allí citada).

Esa evaluación puede abarcar la conducta de las partes, incluidos los medios empleados por el Estado y su implementación.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

77. El requisito de constituir una sociedad de personas al menos dos años antes de la muerte de uno de los socios para que el otro socio tenga derecho a una pensión de supervivencia es en realidad una garantía adicional que permite a las autoridades públicas prevenir el fraude y garantizar que las pensiones de supervivencia sólo se asignan de acuerdo con su propósito previsto, es decir, para proteger al miembro vulnerable de una pareja estable, que dependía económicamente de la persona fallecida. El Tribunal ya señaló que, con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional, la demandante y su pareja convivían ininterrumpidamente desde hacía más de ocho años, tenían un hijo en común y, dada su situación económica, la demandante tenía un derecho legítimo base para suponer que tendría derecho a una pensión de supervivencia en caso de fallecimiento de su pareja. No se ha alegado que el hecho de que formalizaran su relación solo tres días antes de la muerte de su pareja pudiera tomarse como un indicio de fraude. Los tres meses que tardaron la demandante y su pareja en cumplir con el nuevo requisito legal no pueden verse como irrazonables.

78. Por otra parte, el Tribunal no encuentra fundamento para considerar que la demandante y su socio estaban obligados a formalizar preventivamente su unión mediante documento público desde el momento en que se publicó la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad el 21 de mayo de 2012, ya que esa decisión no creó un requisito legal en el momento en cuestión. No fue hasta que se publicó la declaración de inconstitucionalidad el 10 de abril de 2014 (solo tres meses antes de que muriera la pareja de la demandante) que entró en vigor el nuevo requisito. El argumento del Gobierno de que la demandante y su pareja siempre habían tenido libertad para casarse no viene al caso, siendo indiscutible que la ley preveía pensiones de supervivencia para las parejas civiles y que la demandante podía confiar legítimamente en ese régimen jurídico. Por lo tanto, la prueba pertinente es si la aplicación del requisito formal de que el registro debe ser anterior a la fecha de la muerte en dos años sin prever un período transitorio de dos años para que las personas interesadas puedan cumplir estaba justificada por razones imperiosas de interés general y si imponía una carga excesiva para el solicitante.

79. En cuanto al primer paso de la prueba anterior, la Corte considera que llama la atención que, en el presente caso, la ausencia de un período transitorio para que las parejas no casadas realicen los arreglos adecuados para responder al cambio inminente en su elegibilidad para una pensión de sobreviviente potencial no se vio aliviada por ninguna medida positiva por parte de la legislatura. El Gobierno no explicó ante el Tribunal por qué el interés general de poner fin a una situación en la que los residentes de otras partes de España eran tratados de manera menos favorable, dado que ya se les aplicaba el requisito de registro formal, no podría haberse logrado sin imponer tal consecuencia grave para el solicitante. Es relevante a este respecto que la diferencia de trato que la Corte Constitucional decidió corregir era atribuible a los poderes públicos. Por lo tanto, la Corte no está convencida de que hubiera

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

razones imperiosas de interés general que justificaron no establecer un período transitorio para que el solicitante y las personas de su misma categoría pudieran cumplir con los requisitos en un plazo razonable y no quedar inmediatamente impedidas de tener derecho a la pensión.

80. En cuanto al segundo paso de la prueba, la falta de un período transitorio para cumplir con los nuevos requisitos tuvo como consecuencia en la práctica que el solicitante se viera impedido, de una vez por todas, de obtener una pensión de supervivencia (ver Kjartan Ásmundsson, citado supra, § 45) de los que legítimamente podría haber esperado beneficiarse. No se le dio la posibilidad al solicitante de cumplir con el nuevo requisito, ya que no se conocía con anterioridad. El requisito de formalizar la sociedad al menos dos años antes de la muerte de uno de los socios simplemente resultó ser, en el caso de la demandante, uno de imposible observancia.

81. A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia considera que la medida controvertida, aunque destinada a eliminar una diferencia de trato anterior que debía ser abordada por el legislador, no logró un justo equilibrio entre los intereses en juego. El Tribunal considera que el demandante no debería haber sido obligado a “hacer lo imposible” para tener derecho a la pensión de supervivencia o, en su defecto, verse totalmente impedido de obtenerla. Si bien los Estados contratantes disfrutaban de un amplio margen de apreciación en la elección de las medidas que rigen las pensiones y en la corrección de la desigualdad de trato anterior en tales asuntos, es importante señalar que ninguna urgencia particular que justifique la negativa a contemplar un régimen transitorio, teniendo debidamente en cuenta los derechos legítimos existentes expectativas, parece haber existido en las circunstancias particulares del presente caso. Por lo tanto, el objetivo legítimo de las medidas impugnadas no puede, en opinión del Tribunal, justificar la ausencia de disposiciones transitorias correspondientes a la situación particular en casos como el del demandante (véanse los casos de Moskal citados anteriormente, §§ 74 y 76, y Béláné Nagy, § 124), tal ausencia tuvo como consecuencia privar a la demandante de su legítima expectativa de recibir prestaciones de supervivencia. Tal injerencia fundamental en los derechos del demandante es desproporcionada e incompatible con la preservación de un justo equilibrio entre los intereses en juego (véase, *mutatis mutandis*, Pressos Compania Naviera SA y otros c. Bélgica, 20 de noviembre de 1995, § 43, Serie A, n.º 332).).

82. Por lo tanto, ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo No. 1 a la Convención.

IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

83. El artículo 41 de la Convención dispone:

“Si la Corte determina que ha habido una violación del Convenio o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante interesada sólo permite

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

de hacerse una reparación parcial, la Corte deberá, en su caso, dar una justa satisfacción a la parte perjudicada”.

84. El solicitante no hizo ningún reclamo con respecto a la justa satisfacción respecto del daño material y/o inmaterial o de las costas y gastos.

85. En consecuencia, la Corte no dicta ningún laudo con respecto a la satisfacción justa.

86. La Corte considera en todo caso que la forma más apropiada de reparación por una violación del artículo 1 del Protocolo No. 1 en un caso como el presente, donde el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades administrativas y los tribunales internos es podría dar lugar a la denegación de la concesión de una pensión de supervivencia al demandante, sería garantizar que el demandante, en la medida de lo posible, se coloque en la situación en la que habría estado si no se hubiera incumplido esta disposición (véase Haddad c. España, n° 16572/17, § 80, 18 de junio de 2019 y Omorefe c. España, n° 69339/16, § 71, 23 de junio de 2020). Toma nota de que la legislación interna prevé la posibilidad de revisar las decisiones definitivas que hayan sido declaradas violatorias de derechos convencionales por sentencia de la Corte, en los términos del artículo 236 de la Ley de la Jurisdicción Social y los artículos 510 y 511 del Código de Procedimiento Civil, siempre que que “la violación, por su naturaleza y gravedad, tiene efectos que persisten y no pueden cesar de otra forma que no sea mediante revisión judicial”.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. Declara, por mayoría, admisible la demanda;
2. Sostiene, por cuatro votos contra tres, que ha habido violación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

Hecho en inglés, y notificado por escrito el 26 de enero de 2023, de conformidad con la Regla 77 §§ 2 y 3 del Reglamento de la Corte.

Víctor Soloveitchik
Registrador

Jorge Ravarani
Presidente

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA

De conformidad con el artículo 45 § 2 de la Convención y la regla 74 § 2 del Reglamento de la Corte, se adjuntan a esta sentencia las siguientes opiniones separadas:

(a) opinión concurrente conjunta de los Magistrados Elósegui y Šimáčková; (b) opinión disidente conjunta de los Magistrados Ravarani, Ranzoni y Guyomar.

GRAMO

contra

VOTO CONCURRENTES CONJUNTO DE JUECES ELÓSEGUI Y SIMÁČKOVÁ

1. Estamos totalmente de acuerdo con la decisión de la Sala de encontrar una violación de las expectativas legítimas del solicitante, y coincidimos con la conclusión de una violación del artículo 1 del Protocolo No. 1 de la Convención.

2. Sin embargo, lamentamos que la Sala haya pasado por alto el argumento de la demandante de que ha habido una violación de la prohibición de discriminación (artículo 14 del Convenio) con respecto a sus derechos de propiedad. Desde nuestro punto de vista, este caso representa un ejemplo típico de una percepción androcéntrica de la ley y falta de sensibilidad hacia las trayectorias de vida de las personas en posiciones sociales y sociales más débiles, que es mucho más probable que sean mujeres.

3. El Tribunal Constitucional español declaró inconstitucional la situación en Cataluña, donde, a diferencia de otras partes de España, no se había requerido previamente ninguna unión formal para obtener una pensión de supervivencia. Antes de esa sentencia, bastaba con cumplir los requisitos sustantivos de convivencia, dependencia económica y cuidado de los hijos. El Tribunal Constitucional decidió además que las solicitudes de pensiones de sobrevivientes respecto de las cuales aún no se hubiera dictado una decisión administrativa firme al momento de la entrada en vigor de la sentencia, estarían afectadas por la declaración de inconstitucionalidad. Esa declaración también se aplicaría a todas las nuevas solicitudes recibidas después de la entrada en vigor de la sentencia. Las personas que se habían basado en la regulación original y cuyas parejas habían muerto dentro del período pertinente se encontraron en un callejón sin salida. Como señala la Sala en el razonamiento de esta sentencia, la falta de disposiciones transitorias, combinada con la interpretación insensible de la decisión del Tribunal Constitucional por parte de las autoridades competentes en casos individuales, significó que algunos solicitantes de una pensión de supervivencia simplemente no pudieran cumplir con los nuevos requisitos formales establecidos.

4. El Tribunal Constitucional se pronunció sin tener en cuenta la importancia de la pensión para la vida de las personas afectadas. Según las estadísticas facilitadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social a petición del Tribunal, más del 90% de los beneficiarios de esta pensión en España son mujeres. Después de la muerte de una pareja, es muy probable que esas mujeres también se encuentren en una posición vulnerable, no solo económica sino también social. Ni el legislador, ni las autoridades administrativas, ni los tribunales que conocen de este y otros casos similares han prestado suficiente atención a esta vulnerabilidad.

5. Las pensiones de supervivencia constituyen un pilar fundamental del Estado del Bienestar español en la medida en que previenen situaciones de pobreza en la vejez de un gran número de mujeres. En efecto, el 92% de las pensiones de supervivencia las perciben mujeres, de las cuales el 40% no tiene derecho a pensión de jubilación por no haber cotizado lo suficiente. Para los hombres, en cambio, las pensiones de supervivencia no juegan un papel importante. La principal razón es que los hombres tienen una esperanza de vida inferior a la de las mujeres, pero también que, a diferencia de las mujeres, la mayoría de los hombres tienen derecho a una pensión de jubilación. De hecho, existe una desigualdad de género significativa en

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

Pensiones contributivas en España. La pensión de sobrevivencia reduce la brecha de género en las pensiones que es atribuible a la participación desigual de hombres y mujeres en la fuerza laboral. A medida que las generaciones posteriores de mujeres españolas se han incorporado a la fuerza laboral mundial en mayor número, la brecha en las contribuciones a la seguridad social se ha reducido. Según datos de 2017, es probable que dentro de unos veinte años la gran mayoría de las mujeres jubiladas en España reciban una pensión de jubilación, y la pensión de supervivencia ya no tenga el papel esencial que tiene hoy para evitar la pobreza de las mujeres en su vejez. (ver Fuster L., “Las pensiones de viudedad en España” en Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Estudios sobre la Economía Española (2021) no. 06, resumen).

6. Hacemos hincapié en que nadie ha cuestionado que el solicitante había cumplido con los requisitos sustantivos para la concesión de una pensión de supervivencia antes de que esos requisitos cambiaran. Convivía con su pareja desde hacía al menos cinco años, tenía hijos con él y dependía económicamente de él. Lo que es más importante, a la solicitante no se le dio la oportunidad de cumplir con los nuevos requisitos, ya que no los conocía de antemano. El nuevo requisito de formalizar la sociedad al menos dos años antes de la muerte del otro socio simplemente resultó, en el caso de la demandante, imposible de cumplir. Fue enteramente debido a la falta de disposiciones o condiciones transitorias justas que las personas afectadas no pudieron cumplir con el requisito recientemente impuesto de constitución formal de una unión civil al menos dos años antes de la muerte del socio del que dependían económicamente. Este requisito no podrá cumplirse cuando el otro socio hubiere fallecido antes de formalizarse la sociedad o antes de que expirara el nuevo plazo fijado.

7. Entendemos las razones detrás de la decisión de la Corte Constitucional y somos conscientes de que no le corresponde a esta Corte interferir en la política nacional en materia de derechos sociales y económicos en los Estados miembros. Dicho esto, debemos señalar que las autoridades nacionales no tuvieron en cuenta las historias de vida individuales de un determinado grupo de personas -mujeres con hijos sin privilegios, solteras, económicamente dependientes- y no consideraron los detalles de sus vidas. Debido a sus diferentes trayectorias de vida, el único grupo afectado por el cambio de regulación fue el de las mujeres solteras y dependientes (y por lo tanto desfavorecidas), como lo demuestra el género y las historias de vida de la solicitante y otras personas en circunstancias similares. Confiamos en que la regulación podría haberse promulgado de una manera que fuera justa y no creara un umbral inalcanzable y aparentemente discriminatorio para ciertas personas en posiciones vulnerables.

8. Una política o medida general que tenga efectos perjudiciales desproporcionados sobre un grupo en particular puede considerarse discriminatoria incluso cuando no esté dirigida específicamente a ese grupo e incluso si no hay intención discriminatoria. Sin embargo, este es solo el caso si dicha política o medida no tiene una justificación “objetiva y razonable” (ver, entre otras autoridades, Biao c. Dinamarca [GC], no. 38590/10, § 91, 24 de mayo de 2016; SAS contra Francia [GC],

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

no. 43835/11, § 161, ECHR 2014 (extractos); y DH y otros c. la República Checa, núm. 57325/00, §§ 175 y 184-85, CEDH 2007-IV).

La ausencia de disposiciones o condiciones transitorias en el caso de la introducción de un nuevo requisito formal para obtener una pensión no tiene, a nuestro juicio, una justa explicación.

9. Las autoridades del Estado que introdujeron (el Tribunal Constitucional) y aplicaron (las autoridades administrativas y los tribunales administrativos) el nuevo requisito deben haber sido conscientes de la situación en la que se encontraban algunas personas, en su mayoría mujeres. Primero, habían cumplido con los requisitos en el pasado, pero eso no fue suficiente. En segundo lugar, si querían cumplir con los nuevos requisitos, el tiempo jugaba en su contra. No solo quedaron con un vacío emocional después de haber perdido a sus seres queridos; también se encontraron en un vacío legal, al no poder cumplir con los requisitos de pensión, y en un vacío económico, al no tener ingresos y no calificar para recibir la pensión de sobrevivencia.

10. En casos de violencia doméstica, donde las víctimas son en su mayoría mujeres, la Corte no ha dudado en encontrar violaciones no solo de los artículos 2 y 3, sino también del artículo 14 (ver, por ejemplo, *Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, TEDH 2009, *Talpis c. Italia*, n.º 41237/14, 2 de marzo de 2017, *Tunikova y otros c. Rusia*, n.º 55974/16 y otros 3, 14 de diciembre de 2021, *Eremia c. República de Moldavia*, n.º 3564/11, 28 de mayo de 2013, y *Tkheldidze v. Georgia*, n.º 33056/17, 8 de julio de 2021). En el presente caso, también somos testigos de una situación en la que un problema aparentemente neutral no lo es en absoluto. No permanezcamos ciegos ante el hecho de que las respectivas autoridades nacionales - el Tribunal Constitucional, el poder legislativo, las autoridades administrativas y los tribunales nacionales que fallaron en casos individuales - no tomaron en cuenta el hecho de que el cambio en los requisitos afectó desproporcionadamente a los desfavorecidos y mujeres vulnerables, mucho más que nadie. Cuando no se puede prever o prevenir una política nacional que afecta financieramente a alguien, puede surgir un problema en relación con el derecho a la propiedad. Cuando una política de este tipo afecta negativamente a un grupo que se superpone en gran medida con un segmento vulnerable de la población, también surge un problema de discriminación (indirecta). Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que este caso también involucra el artículo 14.

11. Además, la aplicación del artículo 14 junto con el artículo 1 del Protocolo n.º 1 puede resultar convincente para aquellos que no consideran que ese artículo sea aplicable en este caso a la luz de nuestra jurisprudencia anterior. En efecto, es precisamente la conjunción con el artículo 14 lo que amplía la aplicabilidad de la ley en cuestión. La aplicación del artículo 14 no presupone necesariamente la violación de uno de los derechos sustantivos garantizados por la Convención. Es necesario, pero también suficiente, que los hechos del caso estén comprendidos en el ámbito de uno o más artículos de la Convención. Asimismo, la prohibición de discriminación consagrada en el artículo 14 se extiende más allá del disfrute de los derechos y libertades que el Convenio y sus Protocolos exigen garantizar a cada Estado. Se aplica también a esos derechos adicionales,

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

dentro del ámbito de cualquier artículo de la Convención, que el Estado haya decidido voluntariamente prever. Este principio está bien arraigado en la jurisprudencia del Tribunal (ver, entre muchas otras autoridades, *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 39, ECHR 2005 -X; *Andrejeva c. Letonia* [GC], n.º 55707/00, § 80, TEDH 2009, y *Beeler c. Suiza* [GC], n.º 78630/12, § 48, 20 de octubre de 2020).

El artículo 14 de la Convención es pertinente si “el objeto de la desventaja... constituye una de las modalidades del ejercicio de un derecho garantizado...” o si las medidas impugnadas están “vinculadas al ejercicio de un derecho garantizado...” (ver *Konstantin Markin v. Russia* [GC], no. 30078/06, § 129, ECHR 2012 (extractos)).

12. Estamos convencidos que el presente caso se enmarca en el ámbito del derecho a la protección de la propiedad y que la falta de protección de los derechos de la mujer en cuestión se debe a que ella forma parte de un grupo subrepresentado y a que beneficiarios de pensiones de supervivencia son abrumadoramente mujeres.

13. Sin duda, es bueno que la solicitante finalmente reciba su pensión. Sin embargo, también merece el reconocimiento de que se vio afectada no solo respecto de su derecho a la propiedad sino también respecto de su derecho a ser tratada en igualdad de condiciones. No solo sufrió una interferencia con sus derechos de propiedad; también, una vez más, se dio cuenta de que ser mujer significa pertenecer a un género contra el que generalmente se cometen más injusticias y cuyos intereses muchas veces se pasan por alto.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

OPINIÓN DISIDENTE CONJUNTA DE JUECES

RAVARANI, RANZONI Y GUYOMAR

(Traducción)

1. Lamentamos no poder seguir a la mayoría en la conclusión de que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo No. 1 del Convenio en el presente caso.

En primer lugar, destacamos que somos conscientes de la difícil situación en la que se encontraba la demandante. También queremos señalar que, en la sentencia dictada el 19 de enero de 2023 en el caso Domenech Aradilla y Rodríguez González c. España (ns. 32667/19 y 30807/20), votamos a favor de declarar una violación de dicha disposición. .

Pero en nuestra opinión, el Artículo 1 del Protocolo No. 1 no es aplicable en las circunstancias del presente caso.

2. En cuanto a los principios generales que se derivan de la jurisprudencia de la Corte sobre el artículo 1 del Protocolo núm. 1, en particular en lo relativo a las prestaciones sociales, nos remitimos a los argumentos expuestos en el voto disidente conjunto anexo a la sentencia Béláné Nagy c. Hungría ([GC], n.º 53080/13, 13 de diciembre de 2016), con la que estamos muy de acuerdo. Lo que está en juego aquí es la noción de “expectativa legítima”. Cabe señalar que para constituir un interés protegido por el artículo 1 del Protocolo n.º 1, una “confianza legítima” debe constituir un “bien”. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal, un solicitante no puede invocar tal “expectativa legítima” a menos que se pueda decir que tiene un reclamo exigible actualmente que esté suficientemente establecido (ver, en ese sentido, Kopecký c. Eslovaquia [GC] , n.º 44912/98, §§ 48-49, TEDH 2004-IX). Si bien el Artículo 1 del Protocolo No. 1 no establece ninguna restricción a la libertad de los Estados Contratantes para decidir si establecer o no algún tipo de sistema de seguridad social o de pensión, cualquier legislación de este tipo que esté vigente debe considerarse como generadora de un derecho de propiedad. intereses comprendidos en el ámbito del artículo 1 del Protocolo n.º 1 para las personas que cumplan sus requisitos. Sin embargo, un derecho condicional que se extingue como consecuencia del incumplimiento de una de las condiciones establecidas no puede considerarse una posesión en el sentido de dicha disposición.

3. En el presente caso, la demandante habría tenido derecho a una pensión de supervivencia si su pareja falleciera antes de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2014, que fue publicada el 10 de abril de 2014 y que introdujo una condición adicional para tener derecho en forma de requisito que la unión civil haya sido registrada por lo menos dos años antes de la muerte de uno de los socios. En el presente caso, la demandante y su pareja decidieron formalizar su unión tras la adopción de la sentencia del Tribunal Constitucional y tan solo tres días antes del fallecimiento de su pareja, el 25 de julio de 2014. La controversia se centró en este nuevo requisito, que no solo hizo que la demandante no satisfagan, pero que, debido a las trágicas circunstancias del caso, no podrían satisfacerse.

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

4. Al declarar aplicable el artículo 1 del Protocolo No. 1, contrariamente a la posición del Estado demandado, la sentencia sigue una línea de razonamiento que comprende los siguientes pasos.

(i) En primer lugar, la sentencia reconoce que, en principio, la fecha a tener en cuenta para verificar si la solicitante cumplía o no con los requisitos para tener derecho a una pensión de sobrevivencia era la fecha del fallecimiento de su pareja, y que en esa fecha no se cumplió el requisito de que la unión civil de la pareja hubiera sido registrada por lo menos dos años antes de la muerte de uno de los socios (ver párrafo 58 de la sentencia). (ii) A continuación, la sentencia señala que el quid de la pretensión de la demandante es que reunía los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivencia antes de la sentencia del Tribunal Constitucional que dio lugar a la imposición, sin disposición transitoria, de una nueva ley más estricta requisito que, por tanto, debía considerarse desproporcionado (véase el apartado 59 de la sentencia). (iii) Tras subrayar el carácter contributivo del régimen de pensiones de supervivencia, la sentencia pasa a observar que la demandante cumplía con todos los demás requisitos para ser elegible, antes de examinar si, en consecuencia, podía considerarse que tenía una “expectativa legítima”, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la fecha de entrada en vigor de la nueva norma (apartados 60-61).

(iv) La sentencia luego establece el núcleo del razonamiento de la mayoría. En primer lugar, afirma, en base a todas las consideraciones anteriores, que “puede afirmarse que con anterioridad al cambio operado por la sentencia del Tribunal Constitucional, la demandante tenía derecho a una pensión de supervivencia y, además, podía confiar legítimamente en su obtención dicha pensión, en caso de fallecimiento de su pareja” (párrafo 62). Tras señalar, en segundo lugar, que “tras la entrada en vigor del nuevo requisito en abril de 2014, ella y su pareja sí intentaron cumplirlo” (ibíd.), la sentencia afirma, en tercer lugar, que “este cambio impuso efectivamente a cierta categoría de personas, incluido el solicitante, una nueva condición para tener derecho a la pensión de supervivencia, cuyo advenimiento no había sido previsible y que, sin un período transitorio, no podrían satisfacer una vez entrado en vigor el nuevo requisito”. La sentencia infiere de ello que “en este caso particular, la demandante podría haber abrigado una ‘expectativa legítima’ de tener derecho a una pensión de supervivencia” (párrafo 64), por lo que es aplicable el artículo 1 del Protocolo núm. 1 (párrafo sesenta y cinco).

5. En nuestra opinión, esta conclusión se basa en una premisa falsa. Es necesario distinguir entre el presente caso y el de Domenech Aradilla y Rodríguez González (citado anteriormente), en el que las parejas de los demandantes habían fallecido antes del cambio de reglas derivado de la sentencia del Tribunal Constitucional. En consecuencia, parece que en esa fecha, y de hecho en la fecha de presentación de las solicitudes de pensión de sobrevivientes, los solicitantes tenían una “expectativa legítima” de obtener la pensión, ya que todas las condiciones

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

para la elegibilidad se cumplieron, de modo que la reclamación podría considerarse actualmente exigible. En el presente caso, por el contrario, la pareja de la demandante falleció después de que se introdujera el nuevo requisito. Por lo tanto, no podemos suscribir el argumento de la mayoría, que conduce a la conclusión de que el artículo 1 del Protocolo No. 1 es aplicable, que el solicitante podría haber albergado una “expectativa legítima” de obtener la pensión de supervivencia, tanto antes como después de la sentencia del Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, mientras la pareja de la demandante aún vivía, su esperanza de calificar para una pensión de sobreviviente en caso de su muerte no equivalía a un reclamo actualmente exigible dentro del ámbito del Artículo 1 del Protocolo No. 1. Aunque la demandante cumplió con todos los demás requisitos, equivalía simplemente a una perspectiva de elegibilidad cuya materialización presuponía la ocurrencia del evento que originaba la demanda, a saber, la muerte de su pareja. Es decir, en el momento de la sentencia de la Corte Constitucional, el demandante simplemente abrigaba una esperanza correspondiente a esta eventual elegibilidad para la pensión de supervivencia, y no una “expectativa legítima” de obtener un bien, que debe ser más concreto. Además, dicha sentencia, al establecer una nueva condición de elegibilidad para una pensión de supervivencia adicional a las que ya existían, significó que la muerte de la pareja del demandante no era suficiente para cristalizar una “confianza legítima” equivalente a una posesión en el sentido del artículo 1 del Protocolo No. 1 en el caso del solicitante, que no cumplió con la nueva condición que exige que la unión civil haya sido registrada por lo menos dos años antes de la fecha de la muerte. Por fuerte que sea, vista desde el punto de vista de la demandante -que podemos comprender perfectamente-, la esperanza que abrigaba antes de la sentencia del Tribunal Constitucional y su sentimiento de injusticia causado por la aplicación inmediata de una nueva norma más estricta y sin arreglo transitorio (injusticia que, en varios países, podría haberse remediado sobre la base de la responsabilidad estricta de las autoridades), opinamos que el solicitante no tuvo en ningún momento una “expectativa legítima”, equivalente a un activo, de ser elegible por una pensión de supervivencia, ya sea antes de la sentencia de 11 de marzo de 2014, cuando aún vivía su pareja, o después. Lo que tenía era pura y simplemente una afirmación hipotética. Si bien los criterios empleados en el párrafo 63 de la sentencia para concluir que existió una posesión, y que se reflejan en parte en el examen del fondo de la demanda (véase en particular el párrafo 81 de la sentencia), nos parecen pertinentes para evaluar si la interferencia con el derecho al disfrute pacífico de las posesiones fue proporcionada o no, creemos que no pueden aplicarse para establecer la existencia de tal posesión a los efectos del artículo 1 del Protocolo No. 1.

6. La situación del presente caso no puede asimilarse a la que se examina en la sentencia *Béláné Nagy* (citada supra), que ya, a nuestro juicio, definió el ámbito de aplicación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 de manera muy amplia. Es más similar a la situación en cuestión en *Richardson v. the United*

SENTENCIA VALVERDE DIGON c. ESPAÑA – VOTOS RAZONADOS

Reino Unido ((dec.), n.º 26252/08, 10 de abril de 2012), en el que la Corte sostuvo lo siguiente: “Cuando, sin embargo, la persona en cuestión no cumpla o deje de cumplir las condiciones legales establecidas en la legislación interna ley para la concesión de cualquier forma particular de beneficios o pensión, no hay interferencia con los derechos bajo el Artículo 1 del Protocolo No. 1” (§ 17). En tales circunstancias, la determinación de la aplicabilidad del artículo 1 del Protocolo núm. 1 en el presente caso va más allá y marca un nuevo paso, que consideramos lamentable, en la expansión en curso de la noción de posesión a los efectos de esa disposición.

7. Para concluir, quisiéramos señalar que la Corte ha reconocido consistentemente la posibilidad de que los Estados modifiquen la legislación de seguridad social en respuesta a los cambios sociales y la evolución de las opiniones sobre las categorías de personas que necesitan asistencia social, así como a la evolución de las necesidades individuales. (ver *Wieczorek c. Polonia*, núm. 18176/05, 8 de diciembre de 2009), especialmente en lo que respecta a las condiciones de elegibilidad para un beneficio o pensión y el monto del mismo. Tememos que el enfoque adoptado por la mayoría entrañe el riesgo, más allá de las circunstancias muy específicas del presente caso, de que la protección otorgada por el artículo 1 del Protocolo núm. 1 pueda, en última instancia, por una interpretación demasiado amplia de su alcance material, obstaculizar la capacidad de las autoridades competentes para reformar sus sistemas de seguridad social o modificar la legislación sobre pensiones.