



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL  
EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS  
ORGANISMOS INTERNACIONALES COMPETENTES EN  
MATERIA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS

*TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS*

*Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y cualquier otra documentación.*

## SECCIÓN TERCERA

### DECISIÓN

Demanda n<sup>os</sup> 34302/16  
Fortunato PADILLA NAVARRO c. ESPAÑA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido el 6 de noviembre de 2018 en Sala compuesta por:

Vincent A. De Gaetano, *Presidente*,

Branko Lubarda,

Helen Keller,

Dmitry Dedov,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková,

María Elósegui *jueces*,

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

Vista la demanda interpuesta el 4 de junio de 2016.

Tras haber deliberado, manifiesta lo siguiente:

## ANTECEDENTES DE HECHO

1. El demandante, Fortunato Padilla Navarro, de nacionalidad española nació en 1939 y reside en Barcelona. Estuvo representado ante el Tribunal por S. Molina Basalo, abogado en ejercicio en Barcelona.

### A. Circunstancias del caso

2. El relato de los hechos, de acuerdo con el demandante, puede resumirse del siguiente modo.

3. El demandante percibe una pensión de jubilación desde 1999. Su pensión se basaba en las cotizaciones anteriores al sistema de Seguridad Social y ascendía al 65% de la base de cotización de 1.215,11 euros mensuales.

4. El artículo 48.1.1 de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante "la LGSS"), vigente en el momento de los hechos, establecía que las pensiones del régimen contributivo de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarían al inicio de cada año en función del índice de precios al consumo (IPC) previsto para ese año.

5. El artículo 48.1.2 de la LGSS establecía que si el índice acumulado de precios al consumo correspondiente al período comprendido entre noviembre del año anterior y noviembre del año al que se refiere la revalorización era superior al índice esperado en función del cual se había calculado la revalorización, se actualizaría de conformidad con lo dispuesto en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tal efecto, los pensionistas cuyas pensiones hubieran sido objeto de revalorización en el año anterior recibirían la diferencia en un pago único antes del 1 de abril del año siguiente.

6. De acuerdo con el apartado 48.1.1 de la LGSS, en 2012 la pensión del solicitante se incrementó en un 2%.

7. En el contexto de crisis financiera iniciado en 2008 en España, el Gobierno español adoptó y aplicó medidas para consolidar y garantizar el sistema de Seguridad Social (Real Decreto-ley 28/2012). En el preámbulo se establecía que las medidas debían adoptarse como necesidad extraordinaria y urgente en circunstancias en las que el sistema de Seguridad Social tenía que utilizar sus fondos de reserva, destinadas a cumplir el objetivo de déficit presupuestario.

8. El Real Decreto-ley 8/2012 anuló la revalorización de las pensiones para 2012 prevista en el apartado 48.1.2 de la LGSS, y suspendió la revalorización para 2013 prevista en el apartado 48.1.1 de la LGSS. También estableció que las pensiones se incrementarían un 1% en 2013, tomando como referencia el importe legalmente establecido a 31 de diciembre de 2012 (2% en el caso de las pensiones no superiores a 1.000 euros mensuales).

9. De conformidad con dicha regulación, en enero de 2013 el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, "el INSS") notificó al demandante la revalorización de su pensión con efectos del 1 de enero. Aplicó un incremento

del 2%, aunque, según el solicitante, el IPC real en noviembre de 2012 ascendía al 2,9%.

10. El demandante interpuso un recurso contra el INSS ante el Juzgado de lo Social nº 18 de Barcelona. Solicitó un aumento de su pensión de acuerdo con el IPC de noviembre de 2012 (2,9%) correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2012. El demandante alegó, *inter alia*, que la revalorización prevista en el artículo 48.1.2 de la LGSS en dicho plazo no podía verse afectada por lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2012, ya que este último había entrado en vigor el 1 de diciembre de 2012. Por lo tanto, su aplicación a ese período vulneraría el artículo 9.3 de la Constitución, que prohíbe la retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales.

11. El 23 de octubre de 2015 el Juzgado de lo Social dictó sentencia desestimando la reclamación en la que se afirmaba, *inter alia*, que el Tribunal Constitucional ya había descartado la infracción de la Constitución por el Real Decreto-ley 28/2012. En efecto, mediante sentencia de 5 de marzo de 2015, en el marco del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 146 parlamentarios (véase el párrafo 16 más abajo), el Tribunal Constitucional consideró que, a la vista de la redacción del artículo 48.1.2 de la LGSS, los pensionistas no tenían derecho a una revalorización automática de sus pensiones conforme al IPC real, ya que la revalorización efectiva se refería a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, lo que permitía al legislador un cierto margen de discrecionalidad. De ello se deduce que cuando se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, los pensionistas no tenían un derecho adquirido a la revalorización, sino una mera expectativa, lo que hacía que las medidas aplicadas por el Real Decreto-ley 28/2012 fueran compatibles con el artículo 9.3 (principio de irretroactividad normativa) y con el artículo 33.3 (requisitos para la expropiación) de la Constitución.

12. El demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, declarándose este inadmisibile mediante auto de 11 de mayo de 2016 por falta de relevancia constitucional.

## **B. Derecho y jurisprudencia internas relevantes**

13. Las disposiciones pertinentes de la Constitución son las siguientes:

### **Artículo 9.3**

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

### **Artículo 33**

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

### **Artículo 50**

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

14. El artículo 48 de la LGSS en vigor en el momento de los hechos establecía lo siguiente:

### **Artículo 48**

“1.1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año.

2. Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior”.

15. El Real Decreto-ley 28/2012 de 30 de noviembre de 2012, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social, en vigor desde 1 de diciembre de 2012, establece lo siguiente:

### **Artículo segundo. Actualización y revalorización de pensiones.**

Uno. Se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el apartado 1.2 del artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (...).

Dos. Se suspende para el ejercicio 2013 la aplicación de lo previsto en el apartado 1.1 del artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (...).

### **Disposición adicional segunda. Incremento de pensiones.**

Las pensiones (...) se incrementarán en 2013 un uno por ciento tomando como referencia la cuantía legalmente establecida a 31 de diciembre de 2012.

No obstante, se incrementarán un uno por ciento adicional al previsto en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 todas aquellas pensiones que no superen los 1.000

euros mensuales o 14.000 euros en cómputo anual. Estas pensiones, por tanto, se incrementarán en el dos por ciento.

16. La sentencia 49/2015, de 5 de marzo de 2015, dictada por el Tribunal Constitucional en el marco de un recurso de inconstitucionalidad, se refiere a un recurso interpuesto por 146 parlamentarios impugnando la compatibilidad del artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012 con la Constitución. En primer lugar, alegaron que la suspensión de la revalorización de las pensiones en el régimen contributivo vulneraba la garantía constitucional respecto a la irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución, considerada conjuntamente con el mandato constitucional de revalorizar periódicamente las pensiones para garantizar unos ingresos suficientes (artículo 50).

17. El Tribunal Constitucional subrayó que la protección del derecho individual dependía de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, es decir, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas. De ello se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas”.

18. El Tribunal Constitucional destacó el hecho de que el artículo 48.1.2 de la LGSS no procede a reconocer de forma automática a los pensionistas el derecho a recibir la diferencia entre el IPC estimado y el IPC real, sino que se remite a la Ley de presupuestos generales del Estado. Esto supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones en función de las posibilidades económicas del Sistema, por lo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado estaba habilitada para decidir el alcance de la actualización. El Tribunal Constitucional concluyó que cuando se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, los pensionistas sólo tenían una mera expectativa a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, expectativa que debiendo ser concretada por la Ley de presupuestos generales del Estado en cada ejercicio, para 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación.

19. En segundo lugar, los recurrentes alegaron que la norma cuestionada vulneraba el art. 33.3 CE al considerar que había procedido a una expropiación sin indemnización a favor de los expropiados. El Tribunal Constitucional, en consonancia con sus conclusiones anteriores, sostuvo que dicha disposición "resulta acorde con el art. 33.3 CE en la medida en que su aplicación no ha supuesto la expropiación de derechos patrimoniales consolidados", y que "de lo que se ha privado a los pensionistas es de una expectativa pero no de un derecho actual consolidado, por lo que, esa privación no es expropiatoria".

20. Idéntica doctrina se siguió en las sentencias posteriores del Tribunal Constitucional (95/15 de 14 de mayo de 2015, 109/15 de 28 de mayo de 2015, y 116/15 a 135/15, todas ellas de 8 de junio de 2015).

## QUEJA

21. El demandante se quejó, con arreglo al artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio, de las reducciones de su pensión causadas por las medidas previstas en el Real Decreto-ley 28/2012. Afirmó en especial que había perdido un 1% en términos de poder adquisitivo, ya que en 2013 las pensiones sólo se habían incrementado en un 1,9%, mientras que el IPC de ese año había ascendido a un 2,9%. Afirmó además que esta reducción debía considerarse sustancial dado el aumento de los precios de productos básicos como la electricidad y el gas, y que el Gobierno debería haber optado por medidas menos onerosas para los pensionistas.

## EL DERECHO

22. El demandante se basó en el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio, que establece lo siguiente:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas”.

23. Alegó una infracción de su derecho a la protección de la propiedad por la aplicación de las medidas implantadas por el Real Decreto-ley 28/2012 respecto a la revalorización de las pensiones.

24. En cuanto a las medidas previstas en el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 28/2012 (suspensión de la revalorización periódica de las pensiones para 2013), el Juzgado de primera instancia observa, en primer lugar, que las alegaciones del demandante suscitan dudas sobre el cumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos (artículo 35.1 del Convenio), dado que dichas medidas individuales no fueron impugnadas en los procedimientos internos incoados por el demandante, que se centraron en el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012.

25. Respecto a las medidas adoptadas en el Real Decreto (anulación de la adaptación de las pensiones al IPC en 2012), este Tribunal señala que, a la vista de las sentencias del Tribunal Constitucional (véanse los apartados 16 a 20 supra), resulta también discutible que exista una expectativa legítima que pueda entrar en el ámbito de aplicación del artículo 1 del Protocolo 1 (véase *Kopecký v. Eslovaquia* [GC], nº 44912/98, §§ 45-52, TEDH 2004 IX), dado que se consideró

que el disfrute efectivo de la revalorización dependía del contenido de la futura Ley de Presupuestos Generales del Estado.

26. No obstante, este Tribunal no considera necesario analizar dichas cuestiones, en la medida en que la demanda se basa en otro motivo de inadmisibilidad.

27. Este Tribunal recientemente ha establecido los principios generales que rigen la pérdida de prestaciones y ayudas sociales, resumidos en *Krajnc v. Eslovenia* (nº 38775/14, §§ 40-42, de 31 de octubre de 2017), citando a *Béláné Nagy v. Hungría* ([GC], nº 53080/13, TEDH 2016). También ha analizado las medidas de ajuste, algunas de ellas sumamente intervencionistas, adoptadas por los Estados Contratantes en respuesta a la crisis financiera que ha asolado a Europa desde 2008 y ha considerado que no vulneran el artículo 1 del Protocolo 1 (*P. Plaisier B.V. y otros c. los Países Bajos* (decisión), 46184/16, 47789/16, 19958/17 y 19958/17, de 7 de diciembre de 2017, §§ 72-76).

28. En aplicación de dichos principios al presente asunto, la injerencia denunciada fue legal en términos de derecho interno ya que se estableció directamente por la normativa, el Real Decreto-ley 8/2012, que tiene un ámbito general de aplicación (véase el párrafo 15 supra). Asimismo, teniendo en cuenta el amplio margen de discrecionalidad otorgado al legislador para aplicar medidas sociales y económicas (véase *Béláné Nagy*, anteriormente citado, §§ 113 y 114), la injerencia impugnada perseguía sin duda el fin legítimo de proteger las arcas públicas en el marco de una grave crisis financiera que tuvo repercusiones sobre el sistema de Seguridad Social (véase el párrafo 7 supra).

29. La cuestión trascendental en el caso que nos ocupa se refiere a la proporcionalidad de la injerencia. El presente caso tiene en cuenta únicamente una reducción parcial del ajuste de las pensiones según la variación del IPC prevista en el artículo 48 de la LGSS. La supresión del ajuste ordinario fue mitigada por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-ley 28/2012, que establecía una revalorización mínima del 1% para 2013 y del 2% para las pensiones más bajas (véase el apartado 15 anterior).

30. En consecuencia, las pensiones afectadas por las medidas impugnadas de hecho se aumentaron nominalmente, si bien dado que el aumento fue menor que la variación porcentual del IPC, dichas medidas supusieron una pérdida de poder adquisitivo. En especial, el demandante alegó que había sufrido una pérdida del 1% respecto al aumento de su pensión previsto de acuerdo con el IPC para 2013.

31. A la vista de cuanto antecede, este Tribunal debe subrayar el alcance limitado de la reducción. El presente asunto no se refiere a una pérdida completa de los derechos de la pensión (compárese *Béláné Nagy*, anteriormente citado, § 123; *Apostolakis v. Grecia*, nº 39574/07, de 22 de octubre de 2009; y *Kjartan Ásmundsson v. Islandia*, nº 60669/00, TEDH 2004-IX). Tampoco supone una reducción sustancial de la pensión si se compara con situaciones anteriores examinadas por este Tribunal. En *Krajnc* (anteriormente citada), en el que la reducción ascendió a la mitad de la prestación de invalidez del demandante, este Tribunal consideró que se había vulnerado el artículo 1 del Protocolo 1; sin

embargo, la vulneración fue desestimada en el asunto *Mockiené v. Lituania* ((dec.), nº 75916/13, de 4 de julio de 2017), en el que la pensión de jubilación se redujo un 15%, y en el asunto *da Silva Carvalho Rico c. Portugal* ((decisión), nº 13341/14, de 1 de septiembre de 2015), en el que se llevó a cabo una reducción del 4,6% del conjunto de prestaciones sociales anuales del demandante.

32. En términos generales, no puede considerarse que la desviación del IPC como resultado de las medidas impugnadas haya comprometido las condiciones de vida de los pensionistas de forma que supongan un deterioro en el núcleo de sus derechos (véase, *mutatis mutandis*, *Béláné Nagy*, citado anteriormente, § 118), y el demandante no ha alegado que el reducido aumento de su pensión comprometiese realmente sus únicos medios de subsistencia o le situasen ante el riesgo de contar con medios insuficientes de subsistencia.

33. Además, no hay pruebas de arbitrariedad o discriminación en las enmiendas legislativas sobre pensiones de jubilación. Como en *Mockiené* (anteriormente citado, § 44), y *da Silva Carvalho Rico* (anteriormente citado, § 45), este Tribunal debe reiterar que la posible existencia de soluciones alternativas para abordar la crisis económica no supone en si misma que las medidas impugnadas sean injustificadas. Siempre que las autoridades permanezcan dentro de los límites de su margen de discrecionalidad, este Tribunal no debe decidir si las medidas denunciadas eran la mejor solución posible para solventar el problema o si las autoridades deberían haber ejercido su discrecionalidad de forma diferente.

34. A la vista de cuanto antecede, este Tribunal no encuentra motivos para rechazar que se mantuvo un adecuado equilibrio entre los intereses en juego, y no se aprecia que el demandante haya tenido que soportar un coste individual excesivo.

35. La demanda se considera manifiestamente mal fundada y debe ser rechazada en cumplimiento del artículo 35 §§ 3 (a) 4 del Convenio.

En base a lo cual este Tribunal, por unanimidad,

*Declara* la demanda inadmisibile.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 29 de noviembre de 2018.

Stephen Phillips  
Secretario

Vincent A. De Gaetano  
Presidente