

BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Año LXXII

Núm. 2.214

Diciembre de 2018



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE JUSTICIA

ISSN: 1989-4767

NIPO: 051-15-001-5

www.mjusticia.es/bmj

Enlaces

Publicaciones del Ministerio de Justicia

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. <https://cpage.mpr.gob.es>

Contacto

Contacto Boletín

Edita

Ministerio de Justicia
Secretaría General Técnica

Maquetación

Subdirección General de Documentación y Publicaciones

ISSN

1989-4767

NIPO

051-15-001-5

Depósito Legal

M.883-1958

PRESENTACIÓN

El **Boletín del Ministerio de Justicia** es una publicación periódica oficial de carácter científico del Ministerio. Comenzó en 1852 con el título de *Boletín Oficial del Ministerio de Gracia y Justicia*, y mediante Orden del Ministro de Justicia de 19 de febrero de 2009 se dispuso la edición electrónica del Boletín del Ministerio de Justicia cesando así su edición en papel. En la actualidad el Boletín del Ministerio de Justicia da un paso más hacia su consolidación como una revista electrónica que, manteniendo su rigor académico e informativo, se ajusta además a los criterios de calidad propios de una publicación de prestigio.

La Orden JUS/218/2018, de 23 de febrero, por la que se regulan las publicaciones oficiales periódicas del Ministerio de Justicia con contenido científico recoge, en su Disposición adicional primera, que «El Boletín del Ministerio de Justicia es también una publicación periódica oficial de carácter científico del Ministerio».

El Boletín del Ministerio de Justicia tiene periodicidad mensual, carácter multidisciplinar y está gestionado por un equipo directivo compuesto por un Director, un Secretario y un consejo de redacción. Publica estudios doctrinales referentes a todos los ámbitos del Derecho, reseñas de libros jurídicos, Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, condecoraciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort, traducciones de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Recomendaciones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El Boletín del Ministerio de Justicia está especialmente dirigido a los principales operadores jurídicos, pero también quiere ofrecer a la ciudadanía toda la información que pudiera ser relevante para facilitar el ejercicio efectivo de sus derechos, en general, y del derecho a la información, en particular.

El Ministerio de Justicia da, con esta iniciativa, un paso más en su política de transparencia hacia los ciudadanos en temas que son de su competencia.

DIRECTOR
D. Antonio Pau
Registrador de la Propiedad
Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

SECRETARIO
D. Máximo Juan Pérez García
Profesor Titular de Derecho Civil

SUMARIO

AÑO LXXII • DICIEMBRE 2018 • NÚM. 2.214

SECCIÓN INFORMATIVA

Condecoraciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

—*Lázaro Laporta c. España*

—*Padilla Navarro c. España*

MINISTERIO DE JUSTICIA

Condecoración de la Orden de San Raimundo de Peñafort, concedida por Motivos Extraordinarios.

El Ministerio de Justicia, ha resuelto la concesión de la condecoración de Orden de San Raimundo de Peñafort, que se relaciona en el Anexo.

La Directora de la División de Derechos de Gracia y Otros Derechos, Elisa Carolina de Santos

ANEXO

Cruz Distinguida de 2ª Clase

Carlota Alonso Benito

Nº 1 en la 68ª Promoción de acceso a la Carrera Judicial (O.M. de 13 de diciembre de 2018).





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^{os} 32754/16
Jorge Manuel LÁZARO LAPORTA c. ESPAÑA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido el 3 de julio de 2018 en Sala compuesta por:

Helena Jäderblom, *Presidenta*,

Branko Lubarda,

Helen Keller,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková,

Georgios A. Serghides,

María Elósegui *jueces*,

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

Vista la demanda interpuesta el 27 de mayo de 2016.

Tras haber deliberado, manifiesta lo siguiente:

ANTECEDENTES DE HECHO

El demandante, Jorge Manuel Lázaro Laporta, de nacionalidad española nació en 1973 y reside en Alcoi (Alicante). Estuvo representado ante el Tribunal por José Luis Fuertes Suárez, abogado en ejercicio en Madrid.

A. Circunstancias del caso

El relato de los hechos, de acuerdo con el demandante, puede resumirse como sigue.

1. El demandante trabajaba como profesor asociado en la Universidad Politécnica de Valencia. Mediante resolución de 3 de noviembre de 2005, la Universidad inició un procedimiento disciplinario contra el demandante por acceder sin autorización a las cuentas de correo de algunos de sus compañeros de Universidad. Las autoridades universitarias, así como la policía, llevaron a cabo una serie de investigaciones.

2. Mediante resolución de 2 de junio de 2006 el procedimiento disciplinario fue suspendido por haberse iniciado un proceso penal en su contra por los mismos hechos, y cuyo resultado afectaría al procedimiento disciplinario. Se inició una instrucción penal en contra del demandante por los delitos de acceso y difusión de información confidencial y contra la propiedad intelectual. El demandante fue acusado de acceder a las cuentas de correo de sus compañeros sin su consentimiento y de haberse apropiado de material formativo y de investigación.

3. Mediante sentencia 191/2010 de la Audiencia Provincial de Alicante de 3 de marzo de 2010, el demandante fue absuelto de todos los cargos. La Universidad Politécnica de Valencia y algunos compañeros del demandante eran parte interesada en el procedimiento. La Audiencia Provincial declaró que las citadas acciones no constituían delito, sobre la base de que el acceso no autorizado del demandante se había producido respecto a cuentas de correo proporcionadas por una institución que no se utilizaban para fines privados. En consecuencia, el acceso no autorizado no afectó a la intimidad de los titulares de las cuentas. La Audiencia reconoció que los datos confidenciales podían haberse visto afectados, pero dado que no se vulneró la intimidad –el interés jurídico protegido por una infracción imputada al demandante- las acciones del demandante se encontraban fuera del ámbito del derecho penal. La Audiencia no obstante señaló que dichas acciones podrían ser constitutivas de responsabilidad civil o disciplinaria.

No obstante, la exposición de hechos establecida en la sentencia declaró probado que el demandante (funcionario) había accedido de forma indebida, ilegal y sistemática a las cuentas electrónicas de sus compañeros (también profesores universitarios) desde 2003 a junio de 2005, sin su consentimiento y utilizando el equipo e instalaciones de la Universidad.

4. Mediante sentencia 534/2011 de 10 de junio de 2011, el Tribunal Supremo ratificó la sentencia anterior, desestimando los recursos interpuestos por los interesados.

5. Mediante resolución de 12 de septiembre de 2011, las anteriores sentencias se incluyeron en el expediente administrativo del demandante, y se reabrió el procedimiento disciplinario en su contra que había sido previamente suspendido mediante resolución de 2 de junio de 2006.

6. Mediante resolución del Rector de la Universidad Politécnica de Valencia de 1 de diciembre de 2011, el demandante fue suspendido de sus funciones durante cuatro años, tal y como establece el artículo 16 del Real Decreto 33/1986 (véase el párrafo 12 inferior). Basándose en los hechos declarados probados mediante sentencia de la Audiencia Provincial de 3 de marzo de 2010 (véase el párrafo 3 supra), las autoridades universitarias estimaron que el demandante era culpable de una falta muy grave –obstaculizar el ejercicio de libertades públicas con arreglo al artículo 6 (i) del Real Decreto 33/1986 y al artículo 31(1)(i) de la Ley 30/1984 –por acceder sistemáticamente a las cuentas de correo de otros compañeros sin su autorización, infringiendo el derecho al secreto de las comunicaciones, derecho fundamental protegido por el artículo 18.3 de la Constitución.

7. A continuación, el demandante interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 1 de diciembre de 2011. Mediante sentencia 437/2012 de 17 de diciembre, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo falló a favor del demandante. El Juzgado consideró que el plazo para llevar a cabo las actuaciones disciplinarias había caducado, ya que el procedimiento no debería haberse suspendido una vez comenzado el procedimiento penal. El demandante no ha proporcionado a este Tribunal una copia de la sentencia.

8. La Universidad Politécnica de Valencia recurrió la sentencia en primera instancia. Mediante sentencia 473/2015 de 9 de julio de 2015, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Valencia revocó la anterior sentencia. El TSJ declaró que el plazo para llevar a cabo las actuaciones disciplinarias no había caducado, y confirmó la sanción disciplinaria impuesta al demandante por una falta muy grave –obstaculizar el ejercicio de libertades públicas con arreglo al artículo 6 (i) del Real Decreto 33/1986. El TSJ además consideró que los intereses jurídicos protegidos por el procedimiento disciplinario y penal eran diferentes en este caso, y por tanto el hecho de que las acciones incluidas en el auto de procesamiento no constituyesen un delito, no debería impedir que el demandante fuera declarado responsable en el procedimiento disciplinario en su calidad de funcionario. Haciendo referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el TSJ señaló que el interés jurídico protegido por el derecho al secreto de las comunicaciones establecido en el artículo 18.3 de la Constitución era la libertad de comunicación. Finalmente, el TSJ subrayó que los hechos declarados probados en procesos penales vinculaban a los procedimientos disciplinarios de conformidad con la ley.

9. A continuación el demandante interpuso un incidente de nulidad que fue inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia el 23 de octubre de 2015.

10. El demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, que lo inadmitió mediante auto de 1 de marzo de 2016 por “ausencia manifiesta de vulneración de derechos fundamentales”.

B. Derecho interno relevante

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

Artículo 18

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
(...)

3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

12. Las disposiciones pertinentes del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado en vigor en el momento de los hechos, establecían lo siguiente:

Artículo 5

“Las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos podrán ser muy graves, graves y leves”.

Artículo 6

“Son faltas muy graves:

...

(i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales”.

Artículo 14

“Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio.
- b) Suspensión de funciones.
- c) Traslado con cambio de residencia.
- d) (Derogada)
- e) Apercibimiento

.

Artículo 16

“Las sanciones de los apartados b) o c) del artículo 14 podrán imponerse por la comisión de faltas graves o muy graves.

La sanción de suspensión de funciones impuesta por comisión de falta muy grave, no podrá ser superior a seis años ni inferior a tres. Si se impone por falta grave, no excederá de tres años.

13. Las disposiciones pertinentes de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, establecen lo siguiente:

Artículo 31. Régimen disciplinario

“1. Se considerarán como faltas muy graves:

...

(i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

...”

QUEJA

14. El demandante reclama con arreglo al artículo 7.1 del Convenio y del artículo 4.1 del Protocolo 7 que ha sido sancionado en un procedimiento administrativo tras haber sido previamente absuelto por los mismos hechos en un proceso penal, infringiendo el principio *non bis in idem*.

LEGISLACIÓN

15. El Tribunal reitera que la caracterización jurídica de un procedimiento con arreglo al derecho interno no puede ser el único criterio relevante para aplicar el principio *non bis in idem* con arreglo al artículo 4.1 del Protocolo 7. El concepto de “proceso penal” en la redacción del artículo 4 del Protocolo 7 debe interpretarse a la vista de los principios generales en relación con las palabras análogas “acusación penal” y “pena” de los artículos 6 y 7 respectivamente del Convenio (véase, entre otros, *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], nº 14939/03, § 52, TEDH 2009; *Šimkus v. Lituania*, nº 41788/11, § 41, de 13 de junio de 2017; e *Igor Tarasov v. Ucrania*, nº 44396/05, § 24, de 16 de junio de 2016).

16. Para decidir si se aplica el artículo 7 y el artículo 4 del Protocolo 7, el Tribunal debe determinar de esta manera si el castigo impuesto al demandante era “penal” en el sentido del Convenio.

17. La jurisprudencia reiterada del Tribunal establece tres criterios, conocidos como “criterios *Engel*” (véase *Engel y otros v. Países Bajos*, de 8 de junio de 1976, §§ 82-83, Serie A nº 22), que han de tenerse en cuenta a la hora de determinar si ha existido una “acusación penal”. El primer criterio es la calificación jurídica del delito con arreglo al derecho interno, el segundo es el verdadero carácter del delito, y el tercero es el nivel de gravedad del delito que el interesado corre el riesgo de sufrir. Los criterios segundo y tercero son alternativos y no necesariamente acumulables. Sin embargo, esto no excluye un enfoque acumulativo en el que el análisis por separado de cada criterio no permite

alcanzar una conclusión evidente respecto a la existencia de una acusación penal (véase, como precedentes recientes, *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], anteriormente citado, § 53; *Jussila v. Finlandia* [GC], nº 73053/01, §§ 30-31, TEDH 2006-XIV; y *Ezeh y Connors v. Reino Unido* [GC], nº. 39665/98 y 40086/98, §§ 82-86, TEDH 2003-X). Dichos criterios, definidos originalmente para evaluar si una acusación es “penal” en el sentido del artículo 6 del Convenio, debe aplicarse igualmente al artículo 7 y al artículo 4.1 del Protocolo 7 (véase *A y B v. Noruega* [GC], nº 24130/11 y 29758/11, §§ 105-107, TEDH 2016, y *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], anteriormente citado, § 53; véase también *Žaja v. Croacia*, nº 37462/09, § 86, de 4 de octubre de 2016).

18. El Tribunal reitera que el procedimiento en relación con los castigos disciplinarios, en principio, no suponen “el establecimiento de una acusación penal”. El hecho de que un acto que puede conducir a una sanción disciplinaria con arreglo al derecho administrativo constituye igualmente un delito penal no es motivo suficiente para considerar que una persona aparentemente responsable sea “acusada de un delito” (véase *Moulet v. Francia* (dec.), nº 27521/04, de 13 de septiembre de 2007).

19. En *Kremzow v. Austria* (nº 16417/90, decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1990) el demandante se quejó del procedimiento disciplinario interpuesto en su contra, en calidad de juez jubilado, respecto de los mismos hechos que condujeron a su condena penal. También se constató que los hechos constituían una falta disciplinaria, y que el demandante había perdido todos los derechos inherentes a su anterior puesto como juez jubilado, incluyendo sus derechos como pensionista. La Comisión Europea De Derechos Humanos indicó que las consecuencias penales y disciplinarias de las acciones del demandante podían distinguirse claramente. El tribunal disciplinario basó su decisión en la sentencia condenatoria dictada por el tribunal penal competente, que consideró vinculante. En opinión de la Comisión, las sanciones disciplinarias son sanciones habituales previstas en esos casos por numerosos reglamentos disciplinarios de funcionarios de los Estados Contratantes: la revocación de derechos vinculados a la situación laboral de un funcionario, incluyendo la pérdida de sus derechos a la jubilación. En consecuencia, concluyendo que el procedimiento disciplinario en contra del demandante no puede calificarse además de “proceso penal”, la Comisión considera que el artículo 4 del Protocolo 7 no era aplicable, rechazando la queja como incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio.

20. Este Tribunal ha seguido el mismo enfoque. En *Kurdov e Ivanov v. Bulgaria* (nº 16137/04, de 31 de mayo de 2011), se interpuso un procedimiento administrativo en contra de uno de los demandantes (empleado de una compañía ferroviaria estatal) por incumplimiento de la normativa de seguridad, quien tuvo que pagar una multa. El proceso penal se había iniciado en su contra (y en contra del codemandante) por quemar deliberadamente objetos de valor. El Tribunal señaló que las características del delito en cuestión eran habitualmente disciplinarias (ibid., § 42), declarando que el procedimiento administrativo imponiendo una multa al demandante no satisfacía el criterio calificado como

“penal” a efectos del artículo 4 del Protocolo 7 (ibid., § 45). En *Moulet v. Francia* (anteriormente citado), el Tribunal declaró que el procedimiento administrativo disciplinario no dió lugar a una “acusación penal” en contra del demandante, un funcionario (empleado público municipal). Aunque el procedimiento disciplinario provocó la jubilación forzosa del demandante, el Tribunal declaró que no era “penal” en el sentido del artículo 6, y que por tanto dicha disposición no era aplicable en este caso. Una conclusión parecida en relación con las sanciones disciplinarias se alcanzó en *Luksch v. Austria* ((dec.), nº 37075/97, de 21 de noviembre de 2000 – asunto relacionado con la suspensión provisional de un contable tras haber sido condenado por fraude), y en *Mónaco v. Italia* ((dec.), nº 34376/13, §§ 40 y 68-69, de 8 de diciembre de 2015 – asunto relacionado con una infracción disciplinaria cometida por un estudiante en las instalaciones de la universidad).

21. En consecuencia, la labor de este Tribunal es, en primer lugar, establecer si el procedimiento administrativo disciplinario en el asunto que nos ocupa se refieren a un “delito penal” o a un “proceso penal” en el sentido del Convenio.

22. Volviendo a los hechos del asunto en cuestión, respecto al primero de los criterios citados anteriormente, esto es, la calificación jurídica del delito y del procedimiento con arreglo al derecho interno, este Tribunal señala que las normas aplicables al procedimiento administrativo impugnado forman parte del sistema disciplinario que regula a los funcionarios de la administración del Estado. Los procedimientos disciplinarios se basaron en el hecho de que el demandante, en cumplimiento de sus obligaciones y utilizando el equipo y las instalaciones de la universidad, obstaculizó “el ejercicio de libertades públicas”.

23. Respecto al segundo criterio, el carácter del delito en cuestión, el Tribunal considera en primer lugar que era una sanción característica de una falta disciplinaria, y no puede considerarse equivalente a una sanción penal. El Tribunal considera que dichas sanciones son aplicables en relación con las faltas de los funcionarios en el ejercicio de sus obligaciones, y que los tribunales internos diferenciaron entre los intereses jurídicos protegidos por el proceso penal y aquellos protegidos por el procedimiento disciplinario. La legalidad de las sanciones disciplinarias era susceptible de revisión en sede judicial.

24. Este Tribunal señaló posteriormente que, en el caso que nos ocupa, la suspensión de las funciones del demandante durante cuatro años fue impuesta en relación con una falta muy grave, y las autoridades universitarias disponían de competencia para castigar las faltas de los funcionarios en un procedimiento disciplinario siempre que dicha falta estuviera debidamente regulada. A este respecto, este Tribunal indica que la sentencia del tribunal penal competente (ver párrafo 3 supra) absolvió al demandante porque su acceso sin autorización a las cuentas de correo afectaba a cuentas de correo facilitadas por una institución que no se utilizaban con fines privados. No obstante, la sentencia también declaraba probado que el demandante había accedido de forma sistemática a las cuentas de correo de algunos compañeros sin su consentimiento, utilizando el equipo y las instalaciones de la universidad. Los hechos declarados probados por decisiones

judiciales firmes en materia penal son vinculantes para los procedimientos disciplinarios, de acuerdo con el derecho interno.

25. Por lo que respecta al tercer criterio, esto es, la gravedad de la “pena”, este Tribunal señala que la suspensión del demandante de sus funciones durante cuatro años no fue la medida más gravosa en la escala de sanciones disciplinarias que este corría el riesgo de soportar. En dichos procedimientos disciplinarios, una infracción no puede hacer que la persona objeto del procedimiento se exponga a una sanción que, por su naturaleza y gravedad, pertenezca al ámbito penal general. La sanción más grave según dicho sistema sería el despido de un empleado público; nunca hubiera conllevado, por ejemplo, la privación de libertad o la imposición de una multa.

26. Para concluir, este Tribunal declara que las disposiciones en las que se basa el demandante no son aplicables al presente asunto. Se concluye que la demanda es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio y debe ser rechazada conforme a lo dispuesto por el artículo 35.3 del Convenio.

En base a lo cual este Tribunal, por unanimidad,

Declara la demanda inadmisibile.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 30 de agosto de 2018.

Stephen Phillips
Secretario

Helena Jäderblom
Presidenta



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^{os} 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* (n° 38775/14, §§ 40-42, de 31 de octubre de 2017), citando a *Béláné Nagy v. Hungría* ([GC], n° 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*, n° 39574/07, de 22 de octubre de 2009; y *Kjartan Ásmundsson v. Islandia*, n° 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

