



ANÁLISIS SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 5 DE MARZO DE 2015, A TRAVÉS DE LA CUAL, DESESTIMA RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA REAL DECRETO LEY 28/2012, QUE DEJÓ SIN EFECTO LA ACTUALIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN EL EJERCICIO 2012 Y SUSPENDIÓ LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PARA EL EJERCICIO DE 2013.

El Tribunal Constitucional legitima la decisión que tomó el Gobierno del Partido Popular en noviembre de 2012, por medio de la cual se lesionaron los derechos de millones de pensionistas de ver actualizadas y revalorizadas sus pensiones.

I. Introducción

En fecha de cinco de marzo de 2015, el Tribunal Constitucional ha dictado Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 146 Diputados de diversos Grupos Parlamentarios contra el art. 2.1 del Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de la Seguridad Social, que dejó sin efecto la actualización de las pensiones en el ejercicio 2012 y suspendió la revalorización de las pensiones para el ejercicio de 2013.

Tras una lectura atenta de la Sentencia y del Voto particular que la acompaña, podemos expresar que, a nuestro juicio, dicha Sentencia parece estar apoyada en argumentos políticos, más que en argumentos jurídicos de peso, tal y como se desprende de la propia existencia y contenido del Voto Particular suscrito por un tercio de los miembros que componen el Tribunal y en el que se disiente intensamente de la decisión mayoritaria.

Expresado de otra manera, lo que parece estar en el trasfondo del Fallo de esta Sentencia, es la ratificación constitucional de la preferencia de las decisiones asentadas en una política económica neo liberal frente a la protección social de los ciudadanos, en concreto (en el caso a examen), de los derechos de los pensionistas de mantener unas pensiones debidamente actualizadas y revalorizadas.

II. Análisis de la Sentencia

Antes de entrar en el análisis de los Fundamentos Jurídicos (FJ) de la Sentencia y el Voto particular, es necesario que recordemos, aunque sea brevemente, los hechos que dan lugar a esta Sentencia.



1. Antecedentes:

- a. El Gobierno decidió mediante Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, no revalorizar las pensiones para el año 2013 y no abonar a los pensionistas la “paga” por la desviación sufrida durante el año 2012 por el incremento de los precios (1,9 %, dado que para el año 2012 las pensiones se revalorizaron un 1% y el IPC acumulado de noviembre de 2011 a noviembre de 2012 resultó ser un 2,9 %), tal y como exigía la Ley General de la Seguridad Social (art. 48 y artículo 27 LGSS).
- b. El 17 de diciembre de 2012, UGT y CCOO solicitamos a la Defensora del Pueblo que promoviese Recurso de Inconstitucionalidad frente al referido Real Decreto-ley 28/2012, por cuanto infringe y vulnera determinados preceptos de la Constitución Española, como el artículo 9.3 de la CE, que prohíbe la irretroactividad de las disposiciones no favorables. Solicitud que la Defensora del Pueblo, en fecha de 1 de marzo de 2013, informó sobre su decisión de no interponer recurso de inconstitucionalidad por haber sido interpuesto por otras personas legitimadas para ello.
- c. En fecha de 26 de febrero de 2013, se interpuso recurso de inconstitucionalidad por 146 Diputados de diversos Grupos Parlamentarios contra el art. 2.1 del referido Real Decreto Ley, en base, muy sintéticamente, a los siguientes motivos:
 - El Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, al dejar sin efecto la actualización de las pensiones conforme al IPC real en dicho ejercicio, es inconstitucional por vulneración de los arts. 9.3 y 33 CE.
 - El art. 2.1 del Real Decreto Ley 28/2012, vulnera el art. 9.3 CE al establecer una retroactividad auténtica, de grado máximo a todos los efectos, al sustraerle al pensionista cantidades que le corresponden por un período pasado, el ejercicio 2012, y no futuro. Retroactividad contraria al derecho constitucionalmente reconocido en el art. 50 CE, a la percepción de una pensión periódica y actualizada.
 - Asimismo, no cabe la menor duda de que la medida adoptada presenta un carácter restrictivo que afecta a un derecho individual, a derechos subjetivos incorporados ya al patrimonio jurídico del pensionista, plenamente consagrados y agotados.
 - Entienden, asimismo, que el precepto vulnera el art. 33.3 CE pues implica una expropiación de derechos con o sin causa justa, pero en todo caso, sin indemnización a favor de los así expropiados.
- d. El Pleno del TC acordó, por providencia de 12 de marzo de 2013, admitir a trámite el recurso, el cual, fue resuelto el 5 de marzo de 2015.



2. Fundamentos Jurídicos

Después de exponer su doctrina sobre el principio de irretroactividad¹ contemplado en el art.9.3 CE y fijar que *“corresponde al legislador determinar el alcance del derecho de los ciudadanos a obtener y la correlativa obligación de los poderes públicos de otorgar una pensión durante la tercera edad”* y que, según este, *“la garantía de actualización periódica, no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones”* (FJ 4º y 5º), el Tribunal Constitucional va a rechazar que la norma cuestionada haya incurrido en un supuesto de retroactividad auténtica o de grado máximo prohibido por el art. 9.3 CE.

En consecuencia, afirma el Tribunal, *“cuando se dictó 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 el año 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación.”*

Asimismo, en el Fundamento Jurídico 6º, el Tribunal viene a determinar la conformidad de la del art. 2.1 del Real Decreto Ley 28/2012 con el art. 33.3 CE, en la medida *“en que su aplicación no ha supuesto la expropiación de derechos patrimoniales consolidados”,* sino 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.”*

3. Fallo

En atención a todo lo cual, el Tribunal Constitucional ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 146 Diputados de diversos Grupos Parlamentarios contra el art. 2.1 del Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de la Seguridad Social.

¹ Extracto de la Sentencia sobre la doctrina sobre el principio de irretroactividad (FJ 4º)

a) El principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)(STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno.

b) El límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona

c) 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 [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que 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— [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)] (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17).



III. Voto Particular

Como hemos manifestado al inicio de este breve análisis, la Sentencia estudiada se ve acompañada de un importante voto particular. Importancia que no solo deriva del considerable número de magistrados que la suscriben (4 de los 12 que componen el Tribunal), sino que esencialmente deriva de la justificación o motivación jurídica de su disenso.

Los cuatro magistrados que suscriben el referido voto particular entienden que esta Sentencia *“debió declarar inconstitucional y nulo el art. 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social por vulneración del art. 9.3 CE, en conexión con los arts. 10.1, 41 y 50 de este mismo texto constitucional.”*

En este sentido, lo primero que se argumenta en este Voto es lo inaceptable que supone por un lado, el reconocimiento al legislador, como establece la Sentencia, de una libertad absoluta para restringir o recortar derechos sociales (*“No aceptar la tesis de que semejante conclusión consienta la adopción cualquier medida y de cualquier modo”*) y por otro lado, que una *“regulación que, al afectar desfavorablemente a relaciones jurídicas ya consolidadas, nacidas de la confianza de los ciudadanos en la seguridad jurídica aplicable a la actualización de las pensiones, no venga acompañada de una justificación de su carácter ineludible,…”*.

En segundo lugar, centrándose en la conformidad o no del art. 2.1 del RD-L 28/2012 con el principio de irretroactividad, los magistrados discrepantes afirman sin duda alguna que en aquel precepto legal, consistente en dejar sin efecto la actualización de pensiones durante el año 2012, concurren *“los dos elementos que, de conformidad con nuestra consolidada jurisprudencia en la materia, identifican el objeto de la prohibición de retroacción”*, esto es, constituye una medida limitativa de un derecho individual, del que eran titulares todos los pensionistas, que además, afecta de lleno y de manera directa a la esfera general de protección de la persona, causándola un indiscutible perjuicio económico.

Establecido lo anterior, el voto particular a continuación discute, vehementemente y con acierto, la posición mantenida en la Sentencia, y que le sirve al Tribunal para desestimar el recurso de inconstitucionalidad, respecto a que cuando se aprobó el Real Decreto-Ley 28/2012 no existía una relación consagrada o agotada incorporada al patrimonio del pensionista, sino una mera expectativa.

A este respecto el voto particular distingue tres situaciones jurídicas:

- La primera, respecto al momento de devengo de la cantidad económica derivada de la actualización de pensiones. Para los magistrados que suscriben este voto particular, *“el momento del devengo se identifica en fecha incierta, pero en todo caso comprendida en el primer trimestre de cada*



anualidad”, pero no como se afirma en la Sentencia, el 31 de diciembre de cada ejercicio (FJ 5).

- La segunda, en relación al periodo de cálculo, estableciendo que este período es *“algo más y algo diferente”* que *“una mera regla de cálculo por razones presupuestarias”* (FJ 5), tal y como se expresa en la Sentencia mayoritaria. *“Este período de cálculo cumple una función sustantiva de primer orden, pues acota la secuencia temporal dentro de la cual se procede a la concreción de la segunda de las piezas que articula el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”*.
- La tercera, referente a la estructura jurídica de los arts. 48.1.2 LGSS y 27.1, párrafo segundo de la LCPE, construida o enunciada como una regla jurídica completa (un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica cuando aquel se produzca), que conduce a que si el IPC real ha sido superior al IPC previsto (como así sucedió en el año 2012), queda activado *“el mandato de mantenimiento de pensiones, en la parte referente a la actualización, adquiriendo desde entonces los beneficiarios de pensiones ya causadas con anterioridad al inicio de cada ejercicio económico el derecho a la actualización”*.

En base a lo anterior, estiman los magistrados que suscriben el voto particular que el Tribunal Constitucional *“debió declarar inconstitucional y nulo el art. 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social por vulneración del art. 9.3 CE, en conexión con los arts. 10.1, 41 y 50 de este mismo texto constitucional.”*

Madrid, 16 de marzo de 2015