

País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, corresponde a la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

Este texto permite, pues, confirmar la interpretación anterior, es decir, la que lleva a la exclusión de los reglamentos de desarrollo de la competencia autonómica, inferida de la alusión, y sólo a ella, de los reglamentos organizativos, éstos sí de la exclusiva competencia del País Vasco, competencia que es claro que no es la aquí ejercitada en la norma cuya nulidad insta el Gobierno.

Esta doctrina se confirma en las SSTC 39/1982 y 249/1988, lo cual en definitiva permite concluir que corresponde al Estado en este ámbito tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, quedando para la Comunidad Autónoma la función reglamentaria tocante a los aspectos organizativos de su Administración en la materia discutida (en este sentido, también la STC 7/1985, fundamento jurídico 4.º). Y por lo que se refiere al argumento de la subsunción de la competencia en la materia relativa al fomento del empleo, bastará traer a colación la ya citada STC 249/1988 cuando declara que la finalidad de la medida (se refiere también al fomento del empleo) no excluye la naturaleza laboral de la materia.

La doctrina acabada de exponer es plenamente aplicable a los preceptos cuestionados en ambos conflictos, por lo que hay que estimar, por consiguiente, las reivindicaciones competenciales formuladas por el Estado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que la titularidad de la competencia controvertida, ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante el art. 7 de la Orden de 11 de febrero de 1987 (Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) y del art. 11 del Decreto 202/1988, de 28 de julio, del Gobierno Vasco, corresponde al Estado, siendo, por tanto, nulas dichas disposiciones.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**30990** Pleno. Sentencia 361/1993, de 3 de diciembre de 1993. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.645/1992, 2.646/1992, 2.647/1992, 2.648/1992, 12/1993 y 420/1993 (acumuladas). En relación con la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando

García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92 y 12 y 420/93, promovidas, las cuatro primeras, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, y la quinta y la sexta por las Salas del mismo orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla-La Mancha y de Madrid, respectivamente, en las que se plantea la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Han comparecido la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 4 de noviembre de 1992 tuvieron entrada en este Tribunal cuatro cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92) planteadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en las que se cuestiona la constitucionalidad de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por referencia al principio de igualdad (art. 14 C.E.), «en cuanto establece como requisito para obtener la indemnización en ella reconocida, haber cumplido o haber podido cumplir, caso de fallecimiento, la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990».

2. Las actuaciones en cuyo curso se han promovido estas cuatro cuestiones se originaron en otros tantos recursos contencioso-administrativos promovidos contra Resoluciones de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, que desestimaron peticiones de indemnización por años de prisión con fundamento, en todos los casos, en que «con la documentación aportada por el solicitante y en atención a la fecha de nacimiento del causante, no se acredita que el mismo tuviera o hubiese llegado a tener cumplidos sesenta y cinco años a 31 de diciembre de 1990 (...), como requisito imprescindible para causar derecho a la indemnización en favor del propio causante, o de quien acredite ser cónyuge viudo». En todas estas Resoluciones se añadió —tras lo expuesto— que, apreciada tal falta de acreditación, «no se considera necesario que se acrediten aquellos otros que conjuntamente (...) son exigidos por la normativa reguladora del derecho a percibir una indemnización por haber estado tres años en situación de privación de libertad en establecimientos penitenciarios (...)». Los recurrentes promovieron contra estas denegaciones los correspondientes recursos, tramitados, todos ellos, por el cauce especial de la Ley 62/1978. En las respectivas demandas se argumentó que las denegaciones recaídas lesionaban el derecho a la igualdad de los interesados (art. 14 C.E.), al motivarse en un criterio (no haber cumplido sesenta y cinco años de edad los peticionarios

a 31 de diciembre de 1990) carente de fundamento objetivo. Comoquiera que tal criterio es el establecido en la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, las demandas defendieron también la inconstitucionalidad de este texto legal. Se adujo también la supuesta vulneración de otros derechos fundamentales (arts. 17.1 y 33.3 C.E.). Por providencias de 4 de septiembre, la Sección acordó oír a las partes personadas sobre la pertinencia de plantear, en los respectivos procesos, cuestión de inconstitucionalidad.

Deducidas alegaciones por las partes la Sección dictó, en los cuatro recursos, Autos planteando las presentes cuestiones. En dichos Autos —sustancialmente idénticos— se identifica la regla cuestionada (Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990) y el extremo de la misma que se estima inconstitucional (limitación del derecho a la indemnización para quienes hubieran cumplido sesenta y cinco años de edad a 31 de diciembre de 1990), así como la norma constitucional que se estima infringida (art. 14 de la Constitución). Afirma también el órgano judicial la relevancia que las cuestiones tienen para la resolución de los procesos pendientes. La duda de constitucionalidad se razona del modo siguiente:

«(...) que ante situaciones iguales, haber sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante tres o más años, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1967 (*sic*), establece como único elemento diferenciador (...) el haber cumplido o hubiera podido cumplir la edad de sesenta y cinco años el 31 de diciembre de 1990, generando así un tratamiento desigual e injusto entre los que hubieran o no cumplido dicha edad en la fecha citada, sin que se mencionen en la propia Ley o se derivan de su examen motivos objetivos y razonables que pudieran justificarla, pues los de carácter económico y social (...) no determinan que el límite de edad se fije en los sesenta y cinco años (...), pues ni es razón que coincida normalmente con la edad de jubilación ni que a partir de dicha edad las personas se encuentren en una situación económica más apremiante ya que puede resultar que otras de menor edad se hallen también en la misma situación, piénsese caso de enfermedad o incapacidad, e incluso más precaria que los mayores de sesenta y cinco años, por lo que de ser esa finalidad la perseguida por el legislador bien pudiera acudir a otros elementos para determinar los beneficiarios en atención a su capacidad económica (...).»

3. Por providencias de 17 de noviembre de 1992, se acordó por las Secciones correspondientes admitir a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la Fiscalía General del Estado, a efectos de que pudieran personarse y formular alegaciones, y publicar la incoación de las cuestiones en el «Boletín Oficial del Estado». En la providencia por la que se admitió a trámite de estas cuestiones se dispuso, asimismo, oír a las partes sobre la acumulación de todas ellas.

4. El Presidente del Senado comunicó al Tribunal el Acuerdo de que se diera por personada a dicha Cámara en los respectivos procedimientos y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que, aun cuando dicha Cámara no se personaría en los procedimientos ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones propias que pudiera precisar.

5. La Abogacía del Estado solicitó se procediera a la acumulación de todas las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la LOTC.

6. Mediante escrito registrado el día 3 de diciembre de 1992 compareció la Fiscalía General del Estado. Tras señalar la conveniencia de que se acumularan todas las cuestiones, formuló sobre ellas alegaciones en los términos que a continuación se resumen:

Aunque no aparezca mencionada expresamente en el art. 14, la edad puede ser determinante de una actuación discriminatoria (SSTC 75/1983 y 69/1991). Desde este punto de vista, estima la Sala que fijar la edad de sesenta y cinco años, excluyendo a los que no la hubieran cumplido en la fecha indicada, sería injustificadamente desigualitario para estos últimos, consideración que parte de que lo decisivo —lo único que importa— es haber sufrido tres o más años de prisión por alguna de las conductas amnistiadas (Ley 46/1977) y que, por tanto, todas las personas que sufrieron privación de libertad por ese plazo, cualquiera que fuera su edad, tienen derecho a percibir la cantidad fijada en la Ley de Presupuestos para 1990. Pero no cabría dar por supuesto que la única razón para percibir la indemnización sea el haber estado preso, pues el legislador, dentro del ámbito en que podía desenvolverse, ha señalado una condición para obtenerla (tener cumplida una determinada edad), de modo que tan determinante es para obtener la indemnización la privación de libertad por el plazo marcado como tener la edad que se señala. El legislador subordina la indemnización a una doble condición (plazo de prisión y edad cumplida) y no puede reputarse ninguna de ellas como elemento diferenciador discriminatorio. Es cierto que, como indica el Auto de planteamiento, pudieran ser tenidos en cuenta otros factores (incapacidad, enfermedad), pero esto es algo que no permite descalificar constitucionalmente el requisito de la edad.

Por lo demás, la edad de sesenta y cinco años no es extravagante ni arbitraria, siendo la generalizada para la jubilación de los funcionarios públicos. Cierto que la indemnización establecida no es técnicamente una pensión —que legitimaría sin discusión esa edad—, pero también lo es que ha sido concebida como algo próximo y que tiene, en cualquier caso, una finalidad asistencial. Tras referirse a lo declarado en la STC 69/1991 (fundamento jurídico 4.º), observa la Fiscalía General del Estado que difícilmente podrá hallarse un criterio subjetivo encubierto o falta de razonabilidad al fijar una edad tan convencional como la de sesenta y cinco años para gozar de un determinado beneficio económico (se cita también el ATC 341/1989). La edad de las personas, en suma, con independencia de que pueda ser tenida como una de las circunstancias comprendidas en el art. 14 de la Constitución, ni es en sí misma, y sin más, un elemento al que no pueda acudir, ni la concreta de los sesenta y cinco años aquí dispuesta puede estimarse como irrazonable o ajena a los convencionalismos de nuestra vida jurídica. Su naturaleza objetiva y general —conviene repetirlo— la aparta de toda sospecha de parcialismo o de subjetivismo incompatible con los dictados del principio de igualdad.

Estima la Fiscalía General del Estado, por todo ello, que el precepto legal cuestionado no vulnera el art. 14 de la Constitución.

7. Por Auto de 15 de diciembre de 1992 acordó el Pleno del Tribunal acumular las cuestiones 2.646, 2.647 y 2.648 de 1992, a la cuestión 2.645 del mismo año.

8. Con Fecha 8 de enero de 1993 presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado en los términos que a continuación se resumen:

Si la finalidad de la norma cuestionada fuera reparar una lesión antijurídica previa (si así se considerara la pena de prisión sufrida), exigir como requisito adicional una determinada edad, o cualquier manifestación de necesidad, probablemente encontraría dificultades de justificación objetiva y razonable. Sin embargo, la norma se inscribe en los beneficios otorgados por la llamada legislación de amnistía, a partir de la Ley 46/1977 y en la posterior Ley 18/1984, donde se consideran los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977 como períodos equiparables a los de aseguramiento de los extinguidos subsidios de Vejez y Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, y de situación asimilada al alta en el Régimen General de la Seguridad Social. El propósito del legislador ha tenido siempre presente la concurrencia de situaciones de necesidad similares a las protegidas por el actual sistema de Seguridad Social. Por ello, el Tribunal ha reconocido un amplísimo margen de libertad al legislador ordinario, negando una presunta obligación de reparar estas situaciones (SSTC 28/1982 y 63/1983, en las que se reconoció una plena competencia del legislador para establecer los beneficios, con respeto al principio de igualdad). La STC 28/1992 reconoció igualmente que la retroactividad que persigue la legislación de amnistía puede ser limitada. Es legítimo, por ello, que el legislador persiga diversos fines, entre los que puede encontrarse el remediar, desde un punto de vista general, situaciones de necesidad, lo que hay que ver es si, desde la perspectiva de la necesidad, la diferenciación que se establece por razón de la edad tiene justificación objetiva y razonable.

La respuesta ha de ser positiva. En primer lugar, porque se trata de una medida de carácter general, que utiliza un criterio objetivo y coherente como parámetro delimitador. El legislador puede elegir las circunstancias que, con carácter general, aparezcan normalmente vinculadas a situaciones de mayor necesidad y la edad de sesenta y cinco años no aparece como una elección arbitraria o caprichosa. El razonamiento del Tribunal *a quo* llevaría a declarar la inconstitucionalidad de todo el sistema de pensiones por jubilación. La edad de sesenta y cinco años es la que utiliza la Ley General de la Seguridad Social para la pensión de jubilación, contributiva o no contributiva (arts. 154 y 154 bis). Por ello, no aparece razón alguna que determine que tal requisito pueda ser contrario al art. 14 de la Constitución.

9. El 5 de enero de 1993 tuvo entrada en este Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad 12/93, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en la que se cuestiona también la constitucionalidad de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por referencia al principio de igualdad (art. 14 C.E.), «en cuanto establece, como requisito para obtener la indemnización en ella reconocida, haber cumplido o haber podido cumplir la edad de sesenta y cinco años a 31 de diciembre de 1990» (de la parte dispositiva del Auto mediante el que la cuestión se suscita).

10. Las actuaciones en cuyo curso se ha promovido esta cuestión se originaron en recurso contencioso-administrativo especial (Ley 62/1978) promovido contra Resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, que desestimó la petición de indemnización formulada, a título de viuda del causante, por determi-

nada persona. Aquella resolución denegatoria se fundamentó en la consideración de que «con la documentación aportada por el solicitante y en atención a la fecha de nacimiento del causante, no se acredita que el mismo tuviera o hubiese llegado a tener cumplidos sesenta y cinco años a 31 de diciembre de 1990 (...), como requisito imprescindible para causar derecho a la indemnización en favor del propio causante, o de quien acredite ser su cónyuge viudo». La interesada promovió contra esta Resolución recurso contencioso-administrativo especial, invocando, entre otras citas constitucionales, el principio constitucional de igualdad (supuestamente contrariado por el criterio de la edad, en este caso) y solicitando la estimación de su pretensión indemnizatoria o, subsidiariamente, la promoción de cuestión de inconstitucionalidad sobre el precepto legal impeditivo de tal estimación.

Tras oír a las partes sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, mediante Auto de 18 de diciembre de 1992 la Sala acordó plantear la cuestión. En dicha resolución, luego de exponer los antecedentes del caso, identificó el órgano judicial la disposición legal cuestionada, precisó la relevancia del problema de constitucionalidad para la resolución del pleito y fundamentó, en fin, la posible vulneración por el precepto cuestionado del art. 14 de la Constitución. Tal vulneración la apreció la Sala —en síntesis— tanto en atención a la «desigualdad en el tratamiento de situaciones objetivamente iguales», como en virtud de la «desvinculación legal del requisito de la edad en caso de fallecimiento del interesado» (pues la Ley nada exige en orden a la edad del cónyuge superviviente del causante) y a la vista, en fin, de la «imposibilidad de configurar la indemnización como "ayuda de carácter asistencial"» (con la que sería coherente la exigencia de determinada edad), pues su finalidad sería, más bien, «la satisfacción que el Estado social y democrático de Derecho debiera en todo caso ofrecer a quienes, por haber sido condenados por la comisión de delitos de índole política, sufrieron una injusta privación de libertad durante la vigencia de regímenes no democráticos, atendidos los Textos Internacionales sobre Derechos Humanos». Observó junto a ello la Sala que «el pretendido carácter asistencial de la indemnización no resulta legalmente permisible derivarlo de la norma cuestionada, por cuanto que la Ley 18/1984, de 8 de junio (...), subsumió dicha naturaleza al regular el "reconocimiento como años trabajados a efectos de Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía" (...).

11. Por providencia de 12 de enero de 1993 acordó la Sección Primera admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Gobierno y a la Fiscalía General del Estado, para que pudieran personarse y efectuar las alegaciones oportunas, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

12. El Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de dicha Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de dicha Cámara según el cual aun cuando el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones propias que pudiera precisar.

13. Presentó sus alegaciones la Fiscalía General del Estado en los términos que a continuación se resumen:

A diferencia de las otras cuestiones de inconstitucionalidad, la denegación de la indemnización solicitada lo fue porque el causante no tenía o hubiese tenido sesenta y cinco años cumplidos el 31 de diciembre de 1990, alegando la recurrente, desde el primer momento, que «tampoco se les reconoce la indemnización a quienes cumplan la edad de sesenta y cinco años con posterioridad a la fecha indicada»; en lo expuesto en el Auto de planteamiento entra, sin duda, esta hipótesis, única a la que se refieren las presentes alegaciones (se reitera lo dicho en las alegaciones anteriores respecto a la no inconstitucionalidad de la disposición cuestionada en cuanto a que el beneficio no se disponga, con independencia de la edad, para todos los que hubieran sufrido privación de libertad por el tiempo marcado).

Ni el precepto cuestionado, ni la Disposición adicional decimotercera de la Ley 31/1991, de Presupuestos para 1992, que lo reitera, reconoce este beneficio para quienes cumplan con posterioridad la edad de sesenta y cinco años, y lo que es preciso ver es si esta exclusión es lesiva del principio constitucional de igualdad (art. 14). Todas las personas que cumplan dicha edad son objetivamente iguales. La indemnización tiene un carácter asistencial al tiempo que compensatorio por el sufrimiento supuestamente injusto de quienes padecieron privación de libertad por comportamientos o actuaciones hoy tenidos por lícitos y propios de una convivencia democrática. En virtud de este carácter asistencial se fijó una edad para percibirlo —la generalizada de jubilación— y respondiendo a su objetivo indemnizatorio se señaló, como condición o presupuesto, que se hubiera estado preso, como mínimo, durante tres años. Si se dan ambas circunstancias —sesenta y cinco años y privación de libertad por aquel tiempo—, existe una igualdad absoluta entre aquéllos en quienes concurran y la introducción de una fecha que determina que quienes la rebasen carecerán de esa indemnización genera una situación de desigualdad cuya justificación ni está explicada ni resulta posible deducirla.

El legislador, sujeto al imperativo de igualdad como todo poder público, es ciertamente libre para señalar un momento a partir del cual comienzan o dejan de producirse determinados efectos jurídicos, pero no, salvo que concurra una circunstancia a la vez objetiva y razonable para, habiendo reconocido un determinado beneficio a quienes reúnan los requisitos señalados, denegarlos a partir de una fecha. No se trata de un supuesto de caducidad, sino de un beneficio reconocido en virtud de un dato concreto —edad y privación de libertad— y el que se vean privados del mismo los que reúnen los dos datos porque se ha rebasado cierta fecha no responde a un planteamiento razonable ni siquiera lógico, lo que un poder público no puede permitirse, sometido como está a los principios de igualdad, objetividad y razonabilidad.

Si todos se han visto privados de libertad por tres años al menos —razón de ser del beneficio reconocido— y han cumplido los sesenta y cinco años, carece de explicación privar del mismo a quienes hayan llegado a esta edad a partir de una fecha. Una posible dificultad presupuestaria no es motivo que lo justifique. Por ello, la disposición en cuestión es incompatible con el art. 14 de la Constitución en cuanto priva de la indemnización que establece a quienes cumplan sesenta y cinco años después del 31 de diciembre de 1990.

Observa por último la Fiscalía la conveniencia de que se acumule esta cuestión a las anteriores, sin que para ello sea reparo el distinto sentido de sus propias alegaciones. Nada impide declarar la inconstitucionalidad de la disposición en cuanto a que se fije una edad para percibir el derecho que prevé y su constitucionalidad

en cuanto a que no se extienda a quienes tengan esa edad a partir del 31 de diciembre de 1990. Los efectos generales de las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad (art. 38.1 LOTC) harán que, en todo caso, lo que se decida en una cuestión se extienda a los afectados por cualquier otra.

Se concluyó interesando la declaración de inconstitucionalidad, por contraria al art. 14 de la Constitución, de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 4/1990, en la parte que limita la indemnización que establece a los que tengan cumplida la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990 y excluye a aquellos que la cumplen con posterioridad. Se interesó, asimismo, la acumulación de la presente cuestión a las cuestiones 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92.

14. Mediante escrito registrado el día 1 de febrero de 1993 presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado, que pueden resumirse como sigue. La cuestión plantea la duda de inconstitucionalidad respecto al requisito de la edad de sesenta y cinco años cumplidos a 31 de diciembre de 1990, debiendo señalarse que el Tribunal *a quo*, a diferencia de lo que ocurría en las cuestiones anteriores, niega que la finalidad de la norma sea atender situaciones de necesidad.

Si se pretendiera reparar una lesión antijurídica previa, como entiende el Tribunal *a quo*, el exigir como requisito adicional una determinada edad, o cualquier manifestación de necesidad, encontraría probablemente dificultades de justificación objetiva y razonable. No es así, sin embargo, pues esta norma se inscribe sin dificultad en los beneficios otorgados en la denominada legislación de amnistía, reiterando aquí la Abogacía del Estado lo ya expuesto ante las anteriores cuestiones acumuladas.

Se añade ahora a estas consideraciones las siguientes: 1) que se pueda transmitir al cónyuge la prestación es una característica común de la legislación de la Seguridad Social y acredita, precisamente, la finalidad de la norma cuestionada, en contra de lo que estima el Tribunal *a quo*; 2) en modo alguno puede partirse del supuesto previo de que se trata de reparar una lesión sufrida de carácter antijurídico, para lo que no habría base constitucional ni legal en la legislación de amnistía o en la doctrina constitucional a ella relativa; 3) tampoco es acertada la referencia del Auto a la Ley 11/1984. Existe aquí una contingencia propia (el perjuicio que para la subsistencia de la persona y su desarrollo personal, profesional, laboral o económico ha supuesto el hecho de haber sufrido un período de prisión con anterioridad), y para tal finalidad debe establecerse el requisito de una determinada edad al 31 de diciembre de 1990. Así identificada la finalidad de la norma (remediar los daños que razonablemente ha podido producir un período de prisión, vista la edad en que se sufrió), es razonable y legítima —nada dice sobre ella el Auto del Tribunal *a quo*— y perfectamente incardinable en las finalidades propias de la legislación de amnistía.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia que declarara que la norma cuestionada no es contraria al art. 14 de la Constitución,

15. Mediante Auto de 9 de febrero de 1993 acordó el Pleno acumular la presente cuestión de inconstitucionalidad a las ya acumuladas y registradas con los núms. 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648 de 1992.

16. El día 16 de febrero de 1993 se registró en este Tribunal (420/93) un Auto, y las actuaciones adjuntas, mediante el cual la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid promovió cuestión de inconstitucionalidad sobre la Disposición adicional decimotercera de la Ley 4/1990, por

posible vulneración de lo dispuesto en el art. 14, en relación con los arts. 1.1 y 9, todos de la Constitución.

17. Los antecedentes y la fundamentación de esta resolución son, en síntesis, los siguientes:

La persona recurrente solicitó en su día de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (Ministerio de Economía y Hacienda) le fuera reconocido derecho a percibir la indemnización establecida por la Disposición adicional decimotava de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Dicha solicitud fue denegada por la referida Dirección General por causa de no contar el petionario con el requisito legal de tener cumplidos sesenta y cinco años a 31 de diciembre de 1990. Contra la citada resolución administrativa se interpuso por la representación del recurrente recurso contencioso-administrativo especial (Ley 62/1978), aduciendo, en lo que aquí importa, que la denegación de su petición entrañaba vulneración del principio constitucional de igualdad. El recurso se tramitó ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, órgano judicial que, mediante providencia de 9 de diciembre de 1992, acordó oír al recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado para que pudieran alegar acerca de la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la Disposición adicional decimotava de la Ley 4/1990, por posible infracción de lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución, «al excluir de las indemnizaciones otorgadas a los que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, a los que no hubieran cumplido los sesenta y cinco años de edad antes del 1 de enero de 1991». Deducidas las alegaciones por las partes y por el Ministerio Fiscal, el órgano judicial dictó Auto, el 5 de febrero de 1993, disponiendo plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En la fundamentación jurídica del Auto por el que la cuestión se promueve se interpretó el sentido de la Disposición adicional decimotava de la Ley 4/1990, en el marco de la legislación sobre amnistía, y se precisó que «en el supuesto de autos, la causa de la denegación de la indemnización al recurrente ha sido el hecho de no haber alcanzado aquella edad en la mencionada fecha (nació el 16 de agosto de 1936) y es éste el requisito que plantea dudas sobre su conformidad con el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el art. 14 de la Constitución» (fundamento jurídico 3.º). Para el órgano judicial, la limitación legal en atención al requisito de haber cumplido sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990 no podría justificarse en atención al criterio de que la Ley procura tan sólo indemnizar a quienes hubieran participado de manera activa en la Guerra Civil, toda vez que «los hechos por los que se ha de haber sufrido prisión son todos los incluidos en el ámbito de aplicación en la Ley 14/1977 (...) y haber sufrido prisión por ellos y tener cumplidos sesenta y cinco años antes del 1 de enero de 1991, no implica, necesariamente, haber participado en la pasada contienda». Tampoco, a juicio de la Sala, puede entenderse que la indemnización en cuestión tenga una finalidad asistencial, ligada a la edad de jubilación, «pues dicha cobertura se satisface, entre otras, con la Ley 18/1984, porque se concede al cónyuge superviviente sin exigencia de edad ni de la condición de pensionista, y porque sólo se otorga a los que en la referida fecha tengan o hayan cumplido sesenta y cinco años, excluyendo a los que sucesivamente vayan alcanzando esa edad» (fundamento jurídico 4.º). En atención a todo ello se acordó promover la cuestión con cita del art. 14 de la Constitución, en relación

con lo dispuesto en los arts. 1.1 y 9 de la misma Norma fundamental.

18. Por providencia de 2 de marzo de 1993 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que pudieran personarse y formular las pertinentes alegaciones, oír a los anteriores sobre la acumulación de la presente cuestión a las ya acumuladas 2.645, 2.646, 2.647 y 2.648/92 y 12/93, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

19. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara según el cual, aun cuando el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones propias que pudiera precisar. El Presidente del Senado comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara en orden a que se tuviera a la misma por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

20. En su escrito de alegaciones la Abogacía del Estado reitera, sin variación sustancial, lo argumentado ante las anteriores cuestiones de inconstitucionalidad ya acumuladas. Se concluyó, por ello, con la petición de que se dictara sentencia que declarase que la norma cuestionada no es contraria al art. 14 de la Constitución. Mediante otrosí se solicitó se acordara la acumulación de la presente cuestión a las cuestiones 2.645, 2.646, 2.647, 2.648/92 y 12/93.

21. La Fiscalía General del Estado, interesó se acumulara la presente cuestión a las referidas cuestiones ya acumuladas y remitiéndose a lo expuesto en sus anteriores dictámenes ante tales cuestiones.

22. Mediante Auto de fecha 20 de abril de 1993, acordó el Pleno del Tribunal acumular la presente cuestión de inconstitucionalidad a las ya acumuladas 2.645, 2.646, 2.647, 2.648/92 y 12/93.

23. Mediante providencia de 1 de diciembre de 1993, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones el día 3 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de iniciar la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas es preciso delimitar con claridad su objeto, esto es, identificar la regla legal controvertida y determinar cuál sea el reproche de invalidez formulado contra ella.

Todas las cuestiones de inconstitucionalidad se dicen planteadas sobre la Disposición adicional decimotava de la Ley 4/1990, de aprobación de los Presupuestos del Estado para el mismo año. Dicha Disposición adicional (bajo la rúbrica «Indemnizaciones a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía»), se compone de seis apartados, así numerados. Vistos los Autos de planteamiento y sus antecedentes, la duda de constitucionalidad puesta de manifiesto por los juzgadores *a quo* afecta sólo, sin embargo, al núm. 1 de la propia Disposición, cuyo texto es el siguiente:

«Quienes hubieran sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante tres o más años, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, y tengan cumplida

la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990, tendrán derecho a percibir por una sola vez una indemnización de acuerdo con la siguiente escala» (un millón de pesetas —añade la norma— por tres o más años de prisión y doscientas mil pesetas «por cada tres años completos adicionales»).

Lo que se tacha de inconstitucional en todos los Autos de planteamiento es el inciso del precepto transcrito en el que la Ley atribuye el derecho a esta indemnización sólo a quienes, además de haber sufrido prisión por tres o más años, «tengan cumplida la edad de sesenta y cinco años en 31 de diciembre de 1990», determinación ésta que estiman discriminatoria los Tribunales *a quo*. En los Autos que han dado inicio a estos procesos nada se dice en contra de la otra exigencia presente en este primer apartado de la Disposición adicional decimotercera (el requisito de que la privación de libertad se haya prolongado «durante tres o más años») ni nada, tampoco, frente a los demás apartados de la propia Disposición adicional.

Los Autos de planteamiento afirman que en el extremo relativo a la edad exigida para obtener la indemnización el precepto cuestionado, ha infringido el principio constitucional de igualdad (art. 14), cita que se acompaña en la cuestión promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid de la de los arts. 1.1 y 9, sin mayor concreción, de la propia Constitución. La imprecisión con que se citan estas últimas normas constitucionales y, junto a ello, la evidencia de que lo suscitado en los procesos *a quo*, y en las propias cuestiones, es, estrictamente, un problema de igualdad que la ley impone que limitemos nuestro juicio al art. 14 de la Constitución.

En efecto, los órganos judiciales reprochan a la regla cuestionada que haya atribuido un beneficio legal (la indemnización por tres o más años de privación de libertad) en términos desiguales y carentes —viene a decirse— de todo fundamento discernible, pues la repetida indemnización se concede no a todos cuantos padecieron prisión de aquella duración por hechos luego amnistiados, sino sólo a quienes, de entre ellos, hubieran cumplido cierta edad (sesenta y cinco años) en determinada fecha (31 de diciembre de 1990). La exigencia conjunta de estos requisitos es la que los Autos de planteamiento estiman contraria al art. 14 C.E.

2. Que la norma cuestionada introduce una diversificación entre todos cuantos padecieron prisión durante tres o más años por hechos luego amnistiados, y en función de la edad y del momento en que la cumplieron, es bien patente. También lo es que dicha diferenciación resulta susceptible de enjuiciamiento, como aquí se pide, a la luz del principio constitucional de igualdad.

De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las diferenciaciones normativas no establezcan como criterio de diferenciación alguno de los expresamente vedados por el propio art. 14 C.E.; en segundo lugar, que esas diferenciaciones respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en tercer lugar, que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad; y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin (STC 158/1993, fundamento jurídico 2 b).

La diversificación legislativa está ya presente en la regla cuestionada por medio de la fijación de un tiempo mínimo de privación de libertad. En lo que se refiere

al requisito adicional de la edad —determinada edad en cierta fecha—, el mismo sólo resultará contrario a la Constitución —a su art. 14— si semejante exigencia carece de un fundamento racional y objetivo pues la edad, como en otras ocasiones hemos precisado, no es de por sí un criterio que el legislador no pueda utilizar para adoptar unas u otras diferenciaciones normativas (SSTC 75/1983, 31/1984 y 69/1991). De modo que lo decisivo es determinar si, en el presente caso, cabe atribuir a la edad relevancia para la finalidad de la norma, de acuerdo al sentido y naturaleza de estas prestaciones económicas.

Aunque legalmente vengan denominadas como «indemnizaciones», estas prestaciones, a cargo de los Presupuestos públicos, no pueden calificarse técnicamente de resarcimiento de daños por un funcionamiento anormal de la Administración Pública, de la Justicia o por un error judicial (art. 121 C.E.). Son, más bien, prestaciones establecidas graciamente por el legislador, de acuerdo a una decisión política que, como sugiere el Abogado del Estado, ha de relacionarse con la legislación sobre amnistía, pese al distinto sentido de una y otra normativa.

Así como la amnistía eliminó la responsabilidad y los efectos penales y, en general, sancionatorios por la comisión de ilícitos de intencionalidad política (SSTC 122/1984, 76/1986 y 147/1986, entre otras), la regulación ahora en cuestión no pretende ya remover las consecuencias jurídicas de la condena o de la sanción sino compensar en alguna medida perjuicios que se derivaron de una privación de libertad, durante determinado tiempo, por hechos de aquella intencionalidad. Ya la STC 76/1986 se ha referido a la legitimidad del reconocimiento de derechos económicos que responden a una voluntad de reparar en lo posible las consecuencias que para muchos ciudadanos tuvo la Guerra Civil y las situaciones de desventaja y los perjuicios ocasionados por esa tragedia, facilitando la plena reincorporación social de los que durante muchos años se mantuvieron fieles a unas ideas y a unos compromisos, que el nuevo orden constitucional ha podido acoger y garantizar (STC 76/1986, fundamento jurídico 2.º).

Estamos, en otras palabras, ante una norma legal que concede una prestación económica por los años pasados en prisión bajo el anterior régimen político y este designio de la Ley —que no busca ya borrar unos efectos jurídicos, sino compensar materialmente daños personales— debe ser determinante al valorar constitucionalmente —a partir del principio de igualdad— su criterio diferenciador.

Por de pronto, ha de tenerse en cuenta que una es la lógica o razón de ser de la amnistía —de alcance necesariamente universal, para todos cuantos padecieron condena penal o sanción por los hechos a los que se refiere la Ley 46/1977— y otra la de una regulación, como la cuestionada, que tiene un alcance prestacional de contenido económico, y que por ello mismo ha de responder a apreciaciones de carácter general en la selección de los beneficiarios, necesariamente limitados en función de los recursos disponibles. Se ha de recordar que este Tribunal, y en relación con prestaciones sociales que tienen fundamento constitucional en el art. 41 C.E., ha reconocido un amplio margen de libertad al legislador al tratarse del reparto de recursos económicos necesariamente escasos en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades y deberes de los grupos sociales (SSTC 65/1987, fundamento jurídico 17; 134/1987, fundamento jurídico 5.º; 97/1990, fundamento jurídico 3.º; 184/1990, fundamento jurídico 3.º). Este margen ha de ser aún mucho más amplio cuando, como aquí ocurre, ni siquiera se trata de estos derechos de pres-

tación establecidos en desarrollo de la Constitución, aunque ese margen haya de respetar en todo caso los criterios de razonabilidad y no arbitrariedad que se deducen también del art. 14 C.E..

3. Según el Abogado del Estado, la atribución del derecho a indemnización tan sólo a quienes hubieran cumplido determinada edad (sesenta y cinco años) en cierta fecha (31 de diciembre de 1990) se justifica en el propósito legislativo de compensar a quienes vieron afectado de modo especial su propio «desarrollo personal, profesional, laboral o económico», no solo por el tiempo de la duración de su pérdida de libertad, sino también por la edad en que la sufrieron y, al mismo tiempo, por la edad en la que pudieron ver recobradas las libertades democráticas y por ello ser plenamente rehabilitados.

En efecto, la Ley, como se deduce del *iter* legislativo, aun no utilizando como criterio directo la fecha de la privación de libertad, se ha preocupado particularmente por delimitar como beneficiarios a los miembros de una determinada generación, la que sufrió, en razón de la edad, más directamente las consecuencias de la Guerra Civil, padeciendo prisión durante la misma o en la inmediata posguerra, y la que por ello gozó más tardíamente el restablecimiento de las libertades democráticas.

La Disposición adicional decimoctava sólo concede derecho a indemnización a quienes, habiendo sufrido prisión por tres o más años, tenían sesenta y cinco años, o edad más avanzada, el 31 de diciembre de 1990. La Ley atribuye sólo este derecho económico a quienes habían ya superado los 52 de edad en el momento en que se dictó la legislación de amnistía (Ley 46/1977, de 15 de octubre), esto es, a personas que por su edad se encontraban, cuando la amnistía les reintegró la plenitud de sus derechos, en condiciones que pudieron y pueden presumirse difíciles para reincorporarse, también en plenitud, a la vida laboral y profesional, dificultades que, por lo mismo, pesaron presumiblemente menos sobre quienes se beneficiaron de la amnistía con inferior edad. La plena reintegración a la vida civil y laboral de quien padeció prisión por motivos políticos durante el régimen anterior sólo alcanzó su plenitud con la recuperación de las libertades y la legislación de amnistía, normativa ésta que, al eliminar los efectos jurídicos de

las penas impuestas (arts. 6, 7 y 8 de la Ley 46/1977), situó ya a quienes las sufrieron en condiciones de reincorporarse, en plenitud de derechos y con normalidad, a la actividad laboral y profesional, pero las posibilidades de reintegración no fueron las mismas según la edad que en aquel momento tuvieran los afectados.

Esta consideración permite reconocer una justificación objetiva y razonable a la doble exigencia, cumplimiento de una edad antes de una determinada fecha, que contiene la regla cuestionada, puesto que el legislador ha podido considerar la distinta incidencia en las posibilidades efectivas de lograr la reincorporación a la vida pública y profesional de acuerdo a la edad de la persona en el momento de la restauración de las libertades democráticas, compensando así en alguna medida a quienes, vista su edad en el momento de la amnistía, hubieron lógicamente de encontrar mayores dificultades para reincorporarse a la sociedad con plenitud de derechos.

Ha de reconocerse, pues, que existe fundamento objetivo y razonable para la utilización, como criterio selectivo y diferenciador, de la edad y de su cumplimiento en una determinada fecha, por lo que la disposición cuestionada no es contraria al art. 14 C.E.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que el número 1 de la Disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de Presupuestos del Estado para 1990, no es contrario al art. 14 de la Constitución.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y tres.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.