

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7900 *Sala Segunda. Sentencia 135/2016, de 18 de julio de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 1372-2015. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, que establece el régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión. Principio de seguridad jurídica y derechos a la tutela judicial efectiva y a la legalidad sancionadora (non bis in idem); límites materiales de las leyes de presupuestos: STC 123/2016 (pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1372-2015, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 10 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de febrero de 2015, al que se adjunta testimonio del recurso de suplicación núm. 2083-2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (en adelante, LGSS) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, por su eventual contradicción con los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE.

El precepto cuestionado dice:

«Sexagésima sexta. *Protección por desempleo de los liberados de prisión.*

Los liberados de prisión que hubieran sido condenados por la comisión de los delitos relacionados en los párrafos a), b), c) o d) del apartado 2 del art. 36 del Código Penal sólo podrán obtener el subsidio por desempleo previsto en los

apartados 1.1. d) y 1.2 del art. 215 de esta Ley cuando, además de reunir las condiciones establecidas en este último artículo, acrediten, mediante la oportuna certificación de la Administración penitenciaria, los siguientes extremos:

1. En el caso de los liberados de prisión condenados por los delitos contemplados en las letras a) o b) del apartado 2 del art. 36 del Código Penal, que han cumplido los requisitos exigidos en el apartado seis del art. 72 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.»

2. Los antecedentes que interesa destacar a los efectos de este proceso constitucional son los siguientes:

a) El 8 de julio de 2014 el Juzgado de lo Social de Eibar dictó Sentencia desestimando la demanda deducida por los Sres. Zabarte y Acaiturri contra las resoluciones, de 31 de enero y 11 de febrero de 2014, por las que el Servicio Público de Empleo Estatal revocó la aprobación de solicitud de subsidio de desempleo por excarcelación de los actores, por no cumplir los requisitos adicionales que para acceder a esa modalidad de subsidio introdujo la norma impugnada. Obran en el expediente remitido a este Tribunal junto con el auto de planteamiento sendas certificaciones de la Administración penitenciaria que afirman, respecto de cada uno de los actores en el pleito *a quo*, que «ha cumplido condena por delito/s contemplado/s en el art. 36.2 apartados a) o b) del Código Penal» y que «no cumple los requisitos exigidos en el apartado 6 del art. 72 de la L.O. General Penitenciaria». Frente a esta Sentencia se dedujo recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

b) Concluido el procedimiento, y antes de dictar Sentencia, la referida Sala dictó providencia de 2 de diciembre de 2014 por la que, al amparo de lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional LOTC, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por el plazo común de diez días acerca de la posible inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta LGSS, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, por su eventual contradicción con los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE.

c) El Abogado del Estado, en escrito de 29 de diciembre de 2014, se opuso al planteamiento de la cuestión. El Fiscal evacuó el trámite el día 30 de diciembre de 2014 y sostuvo que, entendiendo «que concurren los requisitos exigidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no nos oponemos a su planteamiento sin perjuicio del informe que, en su día, pudiera emitirse por el Fiscal General del Estado». Los actores registraron sus alegaciones el 2 de enero de 2015, participando de la necesidad de elevar la cuestión de inconstitucionalidad.

d) La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó Auto de 3 de febrero de 2015, rectificado después por error de transcripción, al amparo del art. 214.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, por el Auto de 20 de febrero de 2015 por el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta LGSS, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, por su eventual contradicción con los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE.

3. El auto de planteamiento, tras recoger los hechos del caso, destina el primer razonamiento jurídico a los requisitos procesales ex art. 35 LOTC: a) «la disposición de cuya constitucionalidad se duda ... está incorporada a una norma con rango de ley»; b) «la referida disposición adicional resulta de aplicación al supuesto de autos a tenor de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2013, en tanto preceptúa que lo previsto en aquella se aplicará a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/2013 y afectará a los solicitantes del subsidio al que se refiere el apartado 3 del artículo 205 de la LGSS que en ese momento no hayan perfeccionado los requisitos establecidos en el número 1 del apartado 1 de su artículo 215. Y ello teniendo en cuenta los siguientes datos: 1.º) los recurrentes cumplieron condena por la comisión de delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de

terrorismo a los que hace alusión la letra a) del artículo 36 del Código Penal; 2.º) uno de ellos se inscribió como demandante de empleo el 2 de diciembre de 2013 finalizando el plazo de espera de un mes el 1 de enero de 2014; y 3.º) los actores no han dado cumplimiento a los requisitos exigidos en el apartado seis del artículo 72 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, lo que ha determinado la denegación del subsidio de excarcelación por parte del Servicio Público de Empleo Estatal»; c) «De la validez de la norma cuya validez se somete a examen y decisión del Tribunal Constitucional, depende el fallo del presente recurso de suplicación, pues en el caso hipotético de que se declarase su nulidad, habría de estimarse aquél, con la consiguiente revocación de la sentencia impugnada y acogimiento de la pretensión deducida en la demanda origen de las actuaciones»; d) «la cuestión se ha suscitado en el momento procesal oportuno, una vez concluida la tramitación procedimental del recurso de suplicación»; y e) «se ha observado el preceptivo trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal».

El segundo razonamiento jurídico expone las dudas de constitucionalidad. Inicia con la relativa a la vulneración del art. 24.1 CE, «en su especial contenido de garantía de indemnidad». La Sala afirma que la aprobación de la disposición cuestionada fue una réplica a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [STEDH (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013], para evitar uno de los efectos secundarios de la excarcelación de los presos de ETA afectados por la doctrina sentada en dicha resolución. Y también que se trata de una «medida que no se habría adoptado si no se hubiese articulado esa acción ante los órganos jurisdiccionales y constitucionales internos primero y ante el Tribunal Europeo después».

Sentado que la norma cuestionada sería a su juicio una acción reactiva frente a la STEDH (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013, dice después: «el siguiente punto a dilucidar es si la garantía de indemnidad ... opera frente al poder legislativo». Y el auto aduce que «no encontramos argumentos –que la Abogacía del Estado tampoco esgrime– para darle una respuesta negativa. Cuestión distinta es que el legislador esté facultado para excepcionar la efectividad de la garantía de indemnidad, como de cualquier otro derecho fundamental, con la finalidad de salvaguardar otros bienes constitucionalmente protegidos, siempre que su sacrificio resulte justificado en tanto que proporcionado». Coherentemente con ello, afirma que «el tercer paso del razonamiento se ha de referir a la proporcionalidad de la disposición de cuya inconstitucionalidad se sospecha», destacando que, a su criterio, «la medida en cuestión no se presentaba como necesaria atendiendo a los efectos... del fallo del Tribunal Europeo, limitados a un colectivo reducido de presos por delitos de terrorismo... Las dudas aumentan ... al no apreciarse el exigible equilibrio y ponderación entre los beneficios que se pretenden obtener con el endurecimiento de los requisitos de acceso al subsidio de desempleo ... y el sacrificio de la garantía de indemnidad».

Rechaza, para terminar con esta primera duda de constitucionalidad, que la única persona respecto de la que se podría declarar la existencia de tal lesión fuera «la demandante en el asunto que concluyó con la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», pues «es hecho notorio que la allí accionante no fue la única que recurrió ante esa instancia, y que si dicho órgano no llegó a dictar nuevas sentencias fue porque a partir del auto de 25 de octubre de 2013 (ejecutoria 32/90), pronunciado por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, este órgano acordó aplicar la doctrina del Tribunal Europeo a todos los reclusos que se encontrasen en su misma situación».

La segunda duda alude al art. 25.1 CE, en su vertiente de prohibición del *bis in idem*, ya que la Sala considera que la conducta de los actores de no satisfacer la responsabilidad civil derivada del delito y no desvincularse de ETA «les impidió obtener beneficios penitenciarios, cuya privación absorbió todo el reproche que su actuación merecía. No obstante, en virtud de una Ley aprobada después de su excarcelación, ese mismo comportamiento desplegó nuevos efectos negativos imposibilitándoles el acceso al subsidio de desempleo». Con cita de la STC 121/2010, de 29 de noviembre, referida específicamente a los recargos tributarios y de Seguridad Social, argumenta que los requisitos adicionales impuestos por la norma cuestionada representan una sanción, toda vez que «el propósito que late tras esas exigencias es represaliar o castigar a los terroristas

que no se desvinculan de la organización criminal». Y termina diciendo: «no resultando problemática la identidad subjetiva y en el fundamento de las medidas punitivas contrastadas, entendemos que también concurre la indispensable identidad fáctica, al tratarse de un hecho único aunque mantenido en el tiempo».

En tercer lugar, luego de recordar que, según las SSTC 206/2013 y 217/2013, de 5 y 19 de diciembre, y 152/2014, de 25 de septiembre, el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE exige que una ley de contenido definido constitucionalmente, como la de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan debida correspondencia con su función específica, la Sala reputa contrario a ese principio constitucional «que la Ley de Presupuestos pueda servir de vehículo para un cambio normativo que aun pudiendo determinar una reducción del gasto público, obedece en exclusiva a una causa, explicitada en el debate parlamentario, completamente alejada de ese objetivo, máxime cuando la reforma operada repercute negativamente en derechos básicos de los ciudadanos».

La Sala entiende, en cuarto lugar, que la norma cuestionada contraría «el art. 25.2 CE, en tanto contiene un mandato dirigido al legislador para que oriente el sistema de ejecución de las penas privativas de libertad y de las instituciones que los integran, a la reeducación y reinserción social efectivas». Parte de que «la función primordial de la modalidad de subsidio de desempleo objeto de consideración es procurar al excarcelado que al salir de prisión carece de rentas para hacer frente a sus necesidades vitales básicas y, en su caso, a las de los familiares que de él dependen, una ayuda económica mientras encuentra un empleo, que no sólo le permitirá subsistir, sino que contribuirá a su reinserción en la sociedad, lo que obliga a valorarla en el marco del sistema de reinserción social de los penados del que es una pieza fundamental».

Y concluye que, siendo el art. 25.2 CE parámetro de constitucionalidad de las leyes (SSTC 160/2012, de 20 de septiembre, y 128/2013, de 3 de junio), «la Disposición cuestionada en tanto excluye de la prestación de desempleo a los penados por determinados delitos con base en exigencias que o bien resultan imposibles de cumplir por carecer de medios para ello, o bien afectan a aspectos emocionales, ideológicos y morales, no respeta el principio constitucional orientador de la reinserción», precisando que «el rumbo que marca el art. 25.2 CE, y el diseño legal de la medida objeto de análisis, no pueden verse alterados, atendiendo al mandato constitucional, en función de la clase y gravedad del delito, pues la norma fundamental no hace distinción alguna al respecto y la necesidad de adoptar medidas de rehabilitación social es mayor conforme aumenta el tiempo de estancia en prisión, y tampoco por actitudes del excarcelado que no guardan relación con la situación protegida, afectan a aspectos emocionales, ideológicos y morales, y no pueden ser valoradas necesariamente como muestra de la falta de voluntad de reintegración efectiva en una sociedad democrática entre cuyas señas de identidad figura el diálogo, la tolerancia y la convivencia pacífica y la no utilización de la violencia para imponer las propias ideas, máxime si se tiene en cuenta que en ocasiones no siempre son libres para tomar sus propias decisiones».

Frente a la coincidencia de contenidos con el art. 72.6 de la Ley Orgánica general penitenciaria, que el Abogado del Estado suscita, sostiene que «prevalece la disparidad entre el momento en que se aplica una y otra medida y la finalidad a la que responden. La clasificación en tercer grado es un medio para potenciar las posibilidades de reintegración social una vez se ha cumplido la pena, que depende del pronóstico favorable de reinserción, lo que explica tales exigencias, sin cuya observancia el interno debe redimir íntegramente su castigo en régimen ordinario, mientras que el subsidio de desempleo pretende subvenir las necesidades básicas de quienes han permanecido en prisión preventiva o definitiva durante más de seis meses, y su papel resocializador está ligado a la provisión de los medios de subsistencia para atender esas necesidades».

La Sala también duda de la conformidad de la norma con el art. 14 CE, pues la diferencia de trato que establece «entre los liberados de prisión, en función del tipo de delito por el que han cumplido condena, podría resultar contraria al principio de igualdad, al introducir una diferencia de trato peyorativa que no resulta objetivamente justificada por

una razón vinculada a la función específica que cumple la modalidad de subsidio de desempleo que regula y a la situación de necesidad que trata de proteger, y no es proporcionada, al privar a los beneficiarios que carecen de rentas, del acceso a una prestación del régimen público de Seguridad Social que, según ordena el artículo 41 de la Constitución, debe garantizar la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, estado de necesidad mucho más acusado cuando se ha estado recluido en prisión durante un largo período de tiempo –22 y 29 años en el caso de los actores–, y se ha obtenido la libertad a una edad que hace mucho más difícil encontrar medios de vida con los que satisfacer las necesidades más básicas». Añade «que si bien el art. 41 CE no obliga a los poderes públicos a establecer una prestación asistencial a favor de los liberados de prisión, una vez que deciden proteger esa contingencia, no pueden hacerlo imponiendo requisitos más rigurosos a quienes habiendo cumplido pena por determinados delitos se encuentran en una situación de necesidad similar, o incluso más acusada, que los restantes, por cuanto que la gravedad del delito no es un criterio que el legislador haya tomado en consideración a la hora de articular la protección ... lo que además ocasiona un daño desproporcionado, como es la imposibilidad de lucrar la prestación, que no se puede justificar por la falta de acreditación de unos requisitos que o bien resultan imposibles de cumplir por carecer el interesado de medios para ello, o bien afectan a aspectos emocionales, ideológicos y morales que ya fueron tenidos en cuenta en el momento de cumplimiento de la pena». Termina su razonamiento sobre esta duda de constitucionalidad señalando «que si la condición de ex-recluso halla encaje en las “otras condiciones” a las que alude el art. 14 CE, la norma cuestionada podría venir a introducir una diferencia de trato injustificada y desproporcionada entre las personas que ostentan esa condición, a las que el art. 73.1 de la Ley General Penitenciaria reconoce, sin salvedad ni excepción alguna, el derecho a ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos».

4. Por providencia de 21 de julio de 2015, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE. El Pleno acordó también deferir a la Sala Segunda el conocimiento de la presente cuestión, así como dar traslado de las actuaciones recibidas (art. 37.3 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Se acordó, asimismo, comunicar esta resolución al órgano judicial promotor de la cuestión, a fin de que el procedimiento del que la misma emana permaneciera suspendido hasta que este Tribunal resolviera definitivamente (art. 35.3 LOTC). Y se ordenó, por último, la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito de 25 de agosto de 2015, registrado en el Tribunal el siguiente día 26, el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de igual fecha, en orden a que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito de 8 de septiembre de 2015, registrado en el Tribunal el siguiente día 10, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de igual fecha, en orden a que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC, así como remitir a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 11 de septiembre de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. En él niega que se hayan producido las vulneraciones suscitadas por la Sala cuestionante y defiende la plena constitucionalidad de la norma impugnada.

a) Por lo que se refiere a la vulneración del art. 24.1 CE, comienza alegando que la vinculación de la norma cuestionada con la anulación de la llamada «doctrina Parot» por la STEDH Del Río Prada es una apreciación singular del órgano proponente y una mera hipótesis no acreditada. En cualquier caso, añade, aun confirmada esa hipótesis, ese motivo no resultaría fiscalizable por constituir una razón de política legislativa. Sostiene que no corresponde a este Tribunal Constitucional enjuiciar el acierto u oportunidad política de la reforma, ni si las razones que motivan las medidas legislativas son adecuadas o no al interés general. La motivación de la norma podrá o no compartirse, pero de ello no se deriva la inconstitucionalidad de una ley. Termina matizando que, de cualquier modo y conforme a la doctrina constitucional, la garantía de indemnidad derivada del art. 24.1 CE podría excluir las denominadas leyes autoaplicativas, dictadas para evitar, respecto de un caso concreto, la ejecución de una sentencia firme, pero no puede privar a la ley formal de su fuerza derivada de su misma naturaleza. Los límites a las leyes se encuentran en la Constitución, y ésta no prohíbe el establecimiento de una nueva regulación. Y la aquí cuestionada, concluye, ni tiende a evitar la ejecución de una sentencia firme ni imposibilita jurídica o materialmente la ejecución de sentencias o resoluciones judiciales ya dictadas.

b) Respecto a la vulneración del art. 25.1 CE por vulneración del principio *non bis in idem*, comienza señalando que la norma cuestionada no contiene ninguna sanción, sino que se trata de la ley que regula las prestaciones de la seguridad social. A ello añade que no se cumple la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento exigida por la doctrina constitucional respecto de aquella vertiente del derecho aducido. Así, el hecho causante del subsidio no es el delito ni la pena, sino el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma para acceder a ese derecho; y el fundamento de la eventual no concesión no lo es tampoco el delito ni la pena, sino la actitud posterior del sujeto en relación con quienes fueron víctimas del delito. Por otra parte, subraya que la reinserción social perseguida por la reforma es, además, un fin constitucionalmente lícito, conforme al art. 25.2 CE.

c) Niega asimismo que la norma examinada afecte negativamente a la seguridad jurídica o a la claridad de las normas, o tenga efecto retroactivo (art. 9.3 CE). La norma, a su juicio, guarda una relación directa con el objeto de la ley de presupuestos, como ha exigido la doctrina de este Tribunal. Examina adicionalmente si concurre o no la supuesta inseguridad jurídica que imputa a la norma el auto de planteamiento por afectar a sujetos que, según esa misma resolución, habrían ya asumido la percepción del subsidio de desempleo una vez liberados. Y sostiene sobre ello que no hay aplicación retroactiva de la nueva norma ni se modifica ninguna situación previa consolidada jurídicamente; esa convicción, a lo más, era una simple expectativa de derecho.

d) Para el representante del Gobierno tampoco puede considerarse contraria la norma al art. 14 CE, en relación con el art. 41 CE. Tiene, según él, una justificación objetiva y razonable, que es lo que exige la doctrina constitucional sobre la igualdad ante la ley. No todas las personas han realizado los mismos hechos, han atacado los mismos bienes jurídicos, han causado los mismos daños y dolor a las víctimas y a la sociedad y han formado parte de los mismos entramados delictivos. Todos estos factores objetivos, que puede legítimamente tomar en cuenta el legislador, diferencian a los destinatarios de esta medida de otros liberados de prisión. Reitera que las condiciones exigidas guardan además relación con la función reeducadora de la pena establecida en el art. 25.2 CE (aun recordando que el precepto no regula una sanción).

Por todo ello termina solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

8. El 17 de septiembre de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de la Fiscal General del Estado. Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes y del contenido del Auto impugnado, el Ministerio público se pronuncia sobre los diferentes motivos de inconstitucionalidad planteados.

a) Niega, en primer lugar, que la norma pueda ser contraria a la garantía de indemnidad (art. 24.1 CE) porque, matiza, no ha impedido la plena eficacia de la STEDH Del Río Prada que, según el auto de planteamiento, habría estado en el origen de la reacción legislativa del Parlamento. Sostiene, asimismo, que las motivaciones de la reforma podrán ser o no compartidas, pero ello no convierte una norma en inconstitucional.

b) Por lo que respecta a la vulneración del bis in ídem (art. 25.1 CE), recuerda la inquestionada naturaleza de seguridad social de la norma de cuya constitucionalidad se duda. A partir de ahí, le parece que la irrelevancia del derecho esgrimido resulta palmaria.

c) En cuanto a la vulneración del principio de seguridad jurídica por haber sido aprobada la norma en una ley de presupuestos, razona que la vinculación con los presupuestos del Estado no es negada por el órgano proponente, y de hecho aparece conectada directamente por la norma, cuya finalidad clara es imposibilitar que determinados presos cobren la prestación. Lo que implica en sí mismo una reducción del gasto público, concluye.

d) Con relación a la posible contradicción del mandato del art. 25.2 CE, recuerda que el ámbito de ese mandato es el de la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad, tal y como resulta de la doctrina constitucional (cita las SSTC 160/2012, FFJJ 3 y 4, y 40/2012, FJ 11) y del propio tenor del precepto. A partir de ahí, como la norma cuestionada entra en juego precisamente una vez que las penas privativas de libertad se han extinguido y el sujeto deja de depender de la Administración penitenciaria, se desprende con naturalidad que no puede entorpecer ni menoscabar la reeducación y inserción social de los penados, al no aplicarse a los mismos.

e) Finalmente aborda la posible inconstitucionalidad por contravención del art. 14 CE. Critica el planteamiento de la Sala promotora, para quien todas las personas que han extinguido su condena penal se encontrarían en la misma situación a la hora de percibir una pensión no contributiva. Sin embargo, le parece claro que no es así y que existen circunstancias que pueden ser tenidas en cuenta por la norma, pues no todas las personas han cometido los mismos hechos, han atacado los mismos bienes jurídicos, han causado los mismos daños a las víctimas y a la sociedad y han formado parte de los mismos entramados delictivos. Le parece lícito que el legislador pueda tener en cuenta estas desigualdades existentes a la hora de otorgarles una pensión no contributiva, de libre configuración legal, para, además de exigirles una determinada situación de necesidad, imponerles algún tipo de comportamiento que no es además de imposible cumplimiento. En definitiva, ni las situaciones comparadas son idénticas a los efectos del art. 14 CE, ni la diferenciación establecida carece de justificación objetiva y razonable.

Por todo lo expuesto solicita la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Por providencia de 14 de julio de 2016 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, por su eventual contradicción con los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE. La citada disposición adicional, aplicable al proceso *a quo* por razones temporales, ha sido derogada y se corresponde con el vigente art. 274.2 a) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, (LGSS) pero ello no determina la pérdida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad (por todas, STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, con cita de otras).

En el antecedente 1 de esta resolución ha quedado recogido el tenor del precepto cuestionado. En lo que a este proceso importa, dicha previsión legal ha venido a añadir

requisitos adicionales a los generalmente exigidos en el art. 215.1.1, d) LGSS para que los liberados de prisión, condenados por determinados delitos –entre ellos, y por lo que aquí importa, delitos de terrorismo–, puedan percibir el subsidio por desempleo previsto con carácter general en aquel precepto.

Los recurrentes ante el órgano promotor fueron condenados por delitos de la clase mencionada, y una vez liberados de prisión vieron denegada su pretensión de obtener el citado subsidio, por la Administración primero y por el Juzgado de lo Social de Eibar después, en aplicación del precepto que se cuestiona. Fue la Sala de ese orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la que, al examinar el recurso de suplicación deducido por aquéllos, acordó formular la presente cuestión de inconstitucionalidad al amparo del art. 163 CE.

2. Se hace preciso recordar que la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial ha sido resuelta por la reciente STC 123/2016, de 23 de junio, en la que hemos declarado inconstitucional y nulo el apartado legal cuestionado, considerando a la vista de nuestra doctrina –que allí se reproduce con transcripción parcial de la STC 152/2014, de 25 de septiembre– que es claro que el mismo «no forma parte del “contenido esencial” de la ley de presupuestos, que es la previsión de ingresos y la autorización de gastos del sector público estatal (art. 134.2 CE)», y que tampoco podría encuadrarse en el denominado «contenido eventual».

De una parte, establecemos en ese pronunciamiento de referencia que este Tribunal ha insistido en que no basta con que la medida aprobada implique una reducción de gastos, pues «es evidente que toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos». No pueden, por tanto, incluirse en aquélla normas «cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de presupuestos» [STC 152/2014, FJ 4 a), antes citada].

De otra parte, lo anterior sentado, se examinó si había, aparte de ese efecto propio e intrínseco de reducción de gastos, alguna otra razón que justificase la inclusión de la norma cuestionada en la ley de presupuestos por guardar con ella «la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)». Y la respuesta a este interrogante fue también negativa, en los términos siguientes:

«En primer lugar, de los antecedentes legislativos expuestos ... resulta de un modo manifiesto que no fue la necesidad de reducir el gasto la que llevó al grupo parlamentario popular en el Senado a introducir las enmiendas núm. 3046 y 3048 que terminaron dando lugar a la disposición cuya constitucionalidad ahora se cuestiona. Tanto es así que, de hecho, en la justificación de esas enmiendas en el Senado, transcrita en parte en el Auto de planteamiento, no se hace referencia alguna al ahorro que podría representar la medida, sino que se alude al “tiempo transcurrido desde la implantación del subsidio por desempleo a favor de los liberados de prisión a través de la Ley 31/1984, de 2 de agosto”, lo cual “aconseja”, según los proponentes de la enmienda, “una revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio”. Revisión dirigida como ya se dijo a “cohonestar debidamente la asistencia social que se presta mediante éste a los liberados de prisión, con la reparación justa y debida a las víctimas del delito y a la propia sociedad mediante la satisfacción previa de la responsabilidad civil derivada del delito”, es decir, a exigencias de justicia, pues se tacha de “injusto” el sistema anterior, sobre todo en relación con “determinadas manifestaciones particularmente graves de delincuencia como el terrorismo y la criminalidad organizada” (“Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado”, X Legislatura, núm. 278, de 2 de diciembre de 2013, pág. 2319).

Tampoco se aprecia, por otra parte, que la disposición cuestionada responda “a los criterios de política económica del Gobierno” ni se dirija “a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto”, que son, aparte de la “relación directa”, los otros dos vínculos con el contenido esencial de la ley de presupuestos que la doctrina de este Tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria.

Finalmente, en relación con el caso de la STC 65/1990, citado por el Abogado del Estado como indicativo de que la reducción de gastos justifica sin más la inserción de una medida de ahorro en la ley de presupuestos, hemos de destacar, en primer lugar, que las normas allí examinadas contenían una vocación de generalidad que aquí no se aprecia. Efectivamente, las normas examinadas en aquel caso declaraban la incompatibilidad de cualquier pensión de jubilación con el ejercicio de cualquier actividad retribuida en cualquier Administración pública. Frente a ello, la disposición aquí examinada opera justamente como una excepción singular a la norma general del art. 215.1 1) d) LGSS para determinadas clases de delitos: los de los párrafos a) y b) del art. 36.2 del Código penal. Además, justamente por esa vocación de generalidad de la norma, la STC 65/1990 apreció que ésta tenía “un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, puesto que ambas disposiciones representan medidas tendentes a la reducción del mismo, y se presentan como específicamente vinculadas al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, respectivamente, por lo que, como ya se dijera en la STC 65/1987, fundamento jurídico 7, resulta indiscutible la vinculación de estos preceptos a la materia presupuestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de Presupuestos se encuentra constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan” (FJ 3). Es evidente, sin embargo, que esa íntima relación no se produce en este caso, hasta tal punto que ni en el procedimiento legislativo ni por parte del Gobierno en sus alegaciones ante este Tribunal se ha efectuado alegato alguno acerca del ahorro efectivamente producido con la medida, que en todo caso aparenta ser más bien escaso.»

3. Las consideraciones anteriores llevaron a estimar la cuestión de inconstitucionalidad que allí se resolvía, planteada por el mismo órgano judicial que inició el presente proceso constitucional, declarando la consiguiente nulidad de la disposición impugnada. Consecuentemente, como la norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ya quedó expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional, se impone apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional, la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad (por todas, junto a las que ella cita, STC 149/2014, de 22 de septiembre, FJ 4).

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 la pérdida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.