GOBIERNO DE ESPAÑA
VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO
MINISTERIO DE HACIENDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA
NORM@DOC Normativa y doctrina

**TÍTULO: Pleno. Sentencia 123/2016, de 23 de junio de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 703-2015. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el apartado primero 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. 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: nulidad del precepto legal que establece el régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión**

| | |
|---|---|
| **REGISTRO *NORM@DOC*:** | 51049 |
| **BOMEH:** | 31/2016 |
| **PUBLICADO EN:** | BOE n.º 181, de 28 de julio de 2016 |
| **Disponible en:** | LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABILIDAD PÚBLICA |
| **VIGENCIA:** | |
| **DEPARTAMENTO EMISOR:** | Tribunal Constitucional |
| **ANÁLISIS JURÍDICO:** | **Referencias anteriores**<br>DICTADA en la Cuestión 703/2015<br>DECLARA:<br>la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 66.1 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la disposición final 4.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre |
| **MATERIAS:** | Indemnizaciones<br>Desempleo<br>Seguridad Social<br>Sentencias |

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, 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. 703-2015, 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, punto ocho, 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 Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El 5 de febrero 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 27 de enero de 2015, al que se adjunta testimonio del recurso de

suplicación núm. 2226-2014, 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, punto 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 11 de julio de 2014 el Juzgado de lo Social de Eibar dictó Sentencia desestimando la demanda deducida por los Sres. Zarrabe y Azkargorta contra las resoluciones, de 7 de abril de 2014, por las que el Servicio Público de Empleo Estatal confirmó los acuerdos de 31 de febrero de 2014, que denegaban sus solicitudes de reconocimiento del subsidio de desempleo a favor de las personas liberadas de prisión, 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 delitos contemplados en el art. 36.2 *a)* o *b)* CP» y que «no cumple [o no consta que cumpla] los requisitos exigidos en el art. 72.6 LGP». Frente a esta Sentencia se dedujo recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

*b)* Concluso 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, punto 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, en escrito de 30 de diciembre de 2014, sostuvo que «entendiendo que concurren los requisitos formales exigidos por el art. 35 LOTC no nos oponemos a su planteamiento sin perjuicio del informe que sobre el fondo pudiera emitirse, en su día, por el Fiscal General del Estado». Los actores registraron sus alegaciones el 2 de enero de 2015. Juzgan aplicable la norma vigente al tiempo de la excarcelación, de modo que, al haber sido excarcelados el 8 de noviembre y el 2 de diciembre de 2013, no les sería aplicable la norma cuestionada, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Subsidiariamente, instan que se cuestione la constitucionalidad de dicho precepto legal porque, a su juicio, vulnera el art. 14 CE, por introducir una diferencia que no es objetiva ni razonable entre los liberados de prisión; el art. 25 CE, en la medida que su regulación no está orientada a la reeducación y reinserción social; el art. 81 CE, en tanto que exceptúa lo ordenado por el art. 73 de la Ley Orgánica general penitenciaria (LOGP); y el art. 24.1 CE, en su dimensión de garantía de indemnidad, porque la norma cuestionada es una consecuencia peyorativa de la STEDH (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013, asunto Del Río Prada contra España.

*d)* La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó Auto de 27 de enero 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, punto 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 aquélla 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 art. 205 LGSS que en ese momento no hayan perfeccionado los requisitos establecidos en el número 1 del apartado 1 de su art. 215. Y ello, teniendo en cuenta los siguientes datos: 1) 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 art. 36 del Código Penal; 2) uno de ellos se inscribió como demandante de empleo el 8 de enero de 2014, bajo la vigencia de la Ley 22/2013, y el otro el 3 de diciembre de 2013, finalizando el plazo de espera de un mes el 2 de enero de 2014, una vez vigente la mentada Ley; y 3) los actores no han dado cumplimiento a los requisitos exigidos en el apartado seis del art.

72 LOGP, lo que ha determinado la denegación del subsidio de excarcelación por el 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 Fiscal».

El segundo fundamento 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 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».

Expone que la norma cuestionada se origina en la interpelación que el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia presentó en el Congreso de los Diputados el 24 de octubre de 2013, día en que se conoció aquella Sentencia. De la iniciativa, debatida en el Pleno del 20 noviembre siguiente, reproduce algunos extractos. La representante de los promotores dijo: «esta actuación [Harrera Elkartea aconsejaba a los presos que salían de prisión medidas para poder cobrar esta protección por desempleo] alertó a este grupo parlamentario, que se puso a reflexionar sobre esta cuestión que estaba teniendo lugar en España, esto es, la existencia de un subsidio de excarcelación, una modalidad de protección por desempleo que tiene un carácter asistencial, y que les es entregado sin ningún tipo de condicionamiento, entre otros a los presos terroristas que salen de las cárceles». El del Grupo Popular expuso: «tras la sentencia tremendamente dolorosa, injusta e incomprensible no solo para las víctimas, sino para la sociedad … el Gobierno ya ha dejado claro no solo que no iba a modificar su política penitenciaria en la lucha antiterrorista, sino que recordó su firme compromiso, el compromiso de llevar a cabo todas las modificaciones legales necesarias». El del Grupo de La Izquierda Plural calificó la propuesta de «una mala resaca de la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». Igualmente resalta que el Ministro del Interior en el Pleno del Congreso de los Diputados del 30 de octubre de 2013 declaró que «como ha hecho referencia a un tema que está de candente actualidad, cual es el fallo del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo … quiero hacer un par de reflexiones. Una, que la grandeza y la servidumbre del Estado democrático de derecho … se manifiestan también cuando tienes que acatar fallos cuyas consecuencias te parecen injustas e incluso repugnantes», puntualizando más adelante que «estamos dispuestos a estudiar también la posibilidad legal de fijar, precisamente como un requisito previo para la percepción de ayudas, la satisfacción de la responsabilidad civil para los delitos graves como el terrorismo».

Añade que esta iniciativa «se tradujo en la proposición no de ley aprobada por mayoría en la sesión de la Comisión de Interior de 18 de diciembre de 2013, si bien su plasmación legal se produjo con su incorporación al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, a través de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Popular en el Senado (núms. 3046 y 3048)», justificadas como «revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio que permita 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 sociedad mediante la satisfacción previa de la responsabilidad civil derivada del delito. Asimismo … en determinadas manifestaciones particularmente graves de delincuencia como el terrorismo y la criminalidad organizada, el arrepentimiento, el perdón a las víctimas y la desvinculación clara e inequívoca con la organización criminal son indicios claros e inequívocos de la voluntad de reinserción e integración del liberado en una sociedad democrática que propugna la convivencia pacífica de sus integrantes».

Sentado que la norma cuestionada es una acción reactiva frente a la STEDH (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013, «el siguiente punto a dilucidar es si la garantía de indemnidad … opera frente al poder legislativo». 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 juicio, «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 era 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-

1990), 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, pues 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 es una sanción porque «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 que, «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, 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 las instituciones que lo integran a la reeducación y reinserción social efectivas». Parte de que «la función primordial de la modalidad de subsidio de desempleo que se considera 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».

Y frente a la coincidencia de contenidos con el art. 72.6 LOGP, que el Abogado del Estado suscita al tiempo que alega que nadie lo ha tachado de contrario al art. 25.2 CE, 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 que 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 art. 41 CE, 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 —18 y 26 años en el caso de los actores—, y se ha obtenido la libertad a una edad —53 y 61 años en el caso— que hacen 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 ciertos

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 cuenta 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 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 LOGP reconoce, sin salvedad ni excepción alguna, el derecho a ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos».

4. Por providencia de 17 de marzo de 2015, la Sección Cuarta acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que tuviera por conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión por si fuera notoriamente infundada.

5. El 17 de abril de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras resumir los antecedentes del caso, alude al marco normativo relevante. Transcribe, además de la norma impugnada, el art. 36.2 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal; el art. 72.6 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria; la disposición transitoria tercera de la Ley 22/2013 y los arts. 205.3 y 215 LGSS.

Luego recuerda, con cita del ATC 133/2014, que este Tribunal puede apreciar en el trámite de admisión «la falta de viabilidad de la cuestión suscitada "sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada"».

Sobre la viabilidad del primer motivo de inconstitucionalidad sostiene que de las SSTC 6/2011 y 136/2011 fluye que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de garantía de indemnidad trata de proteger a los ciudadanos para que no sufran consecuencias perjudiciales por el ejercicio de las acciones penales o los actos preparatorios o previos a dicho ejercicio, «no pudiéndose constituir tal derecho en un límite al legislador democrático para regular cuantas materias estime pertinentes, aun en respuesta a nuevas situaciones creadas por pronunciamientos judiciales», sobre todo cuando se trata de regulaciones que para nada empecen a la plena efectividad de las resoluciones judiciales. Y añade que «la normativa objeto de examen no ha impedido que, tras el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la misma alcance su finalidad y se haya producido la excarcelación de las personas a las que la misma afectaba ni ha supuesto impedimento alguno para el pleno disfrute de su libertad». Además de lo anterior, hace valer otras dos razones a este efecto. Afirma que la norma tiene como «destinatarios una pluralidad de ciudadanos, de los que sólo una pequeña parte han sido afectados por la sentencia en cuestión» y que no es una legislación «sobre un derecho fundamental, sino sobre los requisitos para acceder a una prestación no contributiva de desempleo … por lo que su análisis de constitucionalidad ha de ser distinto al pertinente cuando se examinan medidas que suponen una injerencia en un derecho fundamental o libertad pública».

Descarta la lesión de la regla non bis in idem (art. 25.1 CE), pues «dada la incuestionada naturaleza de norma de seguridad social que establece requisitos para acceder a una prestación no contributiva de desempleo, la ajenidad del derecho esgrimido aparece de forma palmaria, con independencia del propósito que al entender de la Sala late tras el establecimiento de los requisitos complementarios, por lo que también debe descartarse esta duda de constitucionalidad».

Sobre el motivo de inconstitucionalidad relativo a los arts. 134.2 y 9.3 CE, el Fiscal expone que «la conexión con el objeto del presupuesto no es negada por el órgano promotor y aparece directamente pretendida 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, sin que la motivación que haya tenido el legislador, por lo demás clara, pueda afectar a la naturaleza de la norma que es lo único que debe ser tenido en cuenta para examinar si la misma puede ser incluida o no en una ley de presupuestos».

El Fiscal razona que la norma cuestionada no vulnera el art. 25.2 CE, pues aquella «sólo puede aplicarse cuando la fase de ejecución ha finalizado, como así sucedía en el caso de autos, por lo que la misma es ajena al ámbito de ejecución de las penas privativas de libertad y a la de la Administración penitenciaria, de lo que se desprende con naturalidad que no pueden entorpecer ni menoscabar la reeducación y reinserción social de los penados, al no aplicarse a los mismos».

El Fiscal rechaza, en último lugar, que todas las personas que han extinguido una condena penal se encuentren en idénticas circunstancias a la hora de concederles el subsidio que aquí interesa. Sostiene, por el contrario, que «[l]as personas que han extinguido una pena privativa de libertad tienen ese solo elemento en común pero hay muchos factores objetivos que les diferencian, en atención a los hechos realizados, su calificación jurídica y reproche penal aparejado». Y, en consecuencia, sigue afirmando «[e]l legislador puede tener en cuenta esas desigualdades existentes y otorgarles relevancia jurídica a la hora de otorgarles prestaciones no contributivas, de libre configuración legal, para, además de exigir una determinada situación de necesidad, imponerles algún tipo de comportamiento, ya en relación con el pago de las responsabilidades civiles, ya con la facilitación de la lucha contra esa especial y grave delincuencia, ya con otros

comportamientos reparadores para con las víctimas». Concluye de todo ello que la desigualdad introducida viene fundada en criterios objetivos y razonables y que las consecuencias derivadas de la distinción no resultan desproporcionadas, al estar en manos de los propios sujetos hacer cesar la desigualdad.

6. Por providencia de 7 de julio de 2015, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó tener por formuladas por el Fiscal General del Estado las anteriores alegaciones y 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, punto 8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE. El Pleno acordó también, conforme al artículo 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de la 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 quince 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».

7. Mediante escrito de 14 de julio de 2015, registrado en el Tribunal el día 16, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de igual fecha, en orden a que se tuviera por personado al Congreso de los Diputados en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, así como remitir a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

8. Mediante escrito de 16 de julio de 2015, registrado en el Tribunal el siguiente día 20, 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 personado al Senado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El 30 de julio de 2015 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. En él, la Abogacía del Estado 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. Y en cualquier caso, aun confirmada esa hipótesis, ese motivo no resultaría fiscalizable por constituir una razón de política legislativa del Gobierno. 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. Niega, en cualquier caso, que el legislador democrático, como legítimo y directo representante de la soberanía popular (art. 66 CE), pueda resultar limitado por la previa decisión de un organismo internacional, como no sea por la adhesión a un tratado internacional por la vía del art. 93 CE. Y termina matizando que, en todo caso, 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 pueden 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 esta nueva regulación aquí cuestionada 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 matizando 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. 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. Añade 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).

Razona en primer lugar que la norma se ajusta al «contenido eventual» de la Ley de presupuestos, pues guarda una «relación directa» con los ingresos y gastos del Estado, como ha exigido la doctrina de este Tribunal. Invoca, en concreto, el caso de la STC 65/1990, de 5 de abril, que admitió la inclusión en la Ley de presupuestos de una norma estableciendo la incompatibilidad de la percepción de pensiones y de haberes de la Administración.

Pasa luego a examinar 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 psicológicamente asumido la percepción

del subsidio de desempleo una vez liberados. Y recuerda que esa convicción es una simple expectativa de derecho y no da lugar a ninguna situación jurídicamente consolidada que solo se alcanza al cumplir los requisitos previstos por la ley para generar el derecho a percibir la prestación. Además, al reproducir la norma cuestionada los requisitos exigidos para alcanzar el tercer grado las personas afectadas por la medida esa nueva previsión normativa no puede resultar sorpresiva.

*d)* Para el representante del Gobierno tampoco puede considerarse discriminatoria la medida (art. 14 CE, en relación con el art. 41). La norma 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). No son, en este sentido, condicionamientos arbitrarios o caprichosos, sino que su cumplimiento depende de la exclusiva voluntad del potencial beneficiario de la prestación.

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

10. El 3 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, la representante del 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, esa norma 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 idem (art. 25.1 CE), recuerda la incuestionada norma de seguridad social de la norma de cuya constitucionalidad se duda. A partir de ahí, le parece que la ajenidad 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, sostiene que la vinculación con los presupuestos del Estado no es negada por el órgano proponente, y de hecho aparece pretendida 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 la STC 160/2012, FFJJ 3 y 4) 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, de ello se desprende con naturalidad que no puede entorpecer ni menoscabar la reeducación y reinserción 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 encuentran en la misma situación a la hora de percibir una pensión no contributiva. Sin embargo, le parece claro que ello no es así y que existen circunstancias que pueden ser tenidas en cuenta, pues no todas las personas han cometidos 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.

11. Por providencia de 21 de junio de 2016, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 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 (LGSS) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la disposición final cuarta, punto 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, 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, el precepto ha venido a añadir requisitos adicionales a los generalmente exigidos en el art. 215.1.1 *d)* LGSS para que los liberados de prisión por haber sido 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 ahora cuestionado. 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. De entre todas las dudas de constitucionalidad suscitadas en el Auto de planteamiento, razones de orden lógico aconsejan examinar en primer lugar la duda de orden formal relacionada con el vehículo empleado para la aprobación del precepto cuestionado: la Ley de presupuestos generales del Estado para 2014, antes de adentrarnos, si llega el caso, en las dudas de fondo que le genera el precepto a la Sala de Bilbao por contravenir su contenido mandatos materiales de la Constitución (la igualdad ante la ley del art. 14; la garantía de indemnidad derivada del art. 24.1; el non bis in idem del art. 25.1 y el mandato de reeducación y reinserción social de las penas del art. 25.2).

Haciendo así momentánea abstracción de las dudas que pueda generar ese contenido, la Sala proponente entiende que la Ley de presupuestos generales del Estado (art. 134 CE) empleada para la aprobación del precepto aplicado por la Administración en el acto impugnado no era adecuada para ello. Trae a colación la conocida doctrina sobre el «contenido necesario» y el «contenido eventual» de las leyes de presupuestos, a la que inmediatamente aludiremos, y sostiene que las normas que pueden eventualmente incluirse en esa clase de leyes son solamente las que guardan debida correspondencia con su función específica. Entiende, por ello, que la aquí cuestionada, aunque pueda determinar una reducción del gasto público, no obedece a este fin típico o propio de la ley de presupuestos, pues fue aprobada con una finalidad distinta explicitada en el debate parlamentario: como reacción o réplica a la STEDH (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013, asunto Del Río Prada contra España, que declaró contraria al art. 7 del Convenio la popularmente conocida como «doctrina Parot» y supuso la excarcelación de varios condenados por graves delitos a quienes se había aplicado la mencionada doctrina. De los antecedentes legislativos, el órgano proponente extrae que la reforma estuvo dirigida a este fin y a cohonestar la asistencia social debida a los liberados de prisión con «la reparación justa y debida a las víctimas del delito y a la sociedad» por quienes han cometido delitos que son para el legislador especialmente graves y reprobables. Un fin que para la Sala cuestionante no guarda relación con aquel objeto propio y necesario de las leyes de presupuestos, y que por ello vulnera el mandato de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

El Gobierno de la Nación, a través del Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado se oponen a la estimación de este motivo. Para ellos las normas de reducción del gasto sí pueden formar parte de las leyes de presupuestos, citando el primero especialmente a estos efectos el caso de la STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre la incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones establecida en las leyes de presupuestos para 1984 y 1985.

3. Es, efectivamente, doctrina consolidada de este Tribunal que no cualquier regulación puede ser incluida formalmente en las leyes de presupuestos. Estas leyes tienen un contenido propio y determinado (art. 134 CE) y las restricciones en el debate parlamentario motivadas por ese objeto impiden a su vez que pueda emplearse ese vehículo para aprobar una norma desconectada de ese objeto.

En la STC 152/2014, de 25 de septiembre, por citar una entre las más recientes, hemos hecho un extenso recordatorio de esta doctrina, invocando además una extensa relación de precedentes que resultan de interés. Decíamos allí [FJ 4 *a)*]:

«Debemos pues recapitular nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de nuestras recientes SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 *b)*; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes "está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella" (STC 9/2013, FJ 3).

Ese contenido puede ser de dos tipos. Por un lado y de forma principal, el contenido propio o "núcleo esencial" del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado "contenido eventual", o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan 'una relación directa con los ingresos o gastos

del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto' (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4)…

Para determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, "es necesario que guarde una 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—" [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 *a)*; con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 *b)*; y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 *b)*]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar "la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)" [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 *a)*]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden 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).

Cumplidos los citados condicionantes, hemos considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, FJ 5 *e)*], entre otros ejemplos.

Por el contrario, quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas propias del Derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación inmediata y directa. Así sucede con un procedimiento, como el contenido en el art. 110 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, que dio la nueva redacción al art. 130 de la Ley general tributaria, que facilita la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor. Al respecto concluimos que la 'disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el art. 130 LGT es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, 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, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado' [STC 76/1992, FJ 4 *b)*].

También hemos descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3).

La clave, por tanto, radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma; 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.»

Es, asimismo, doctrina de este Tribunal que la extralimitación de ese contenido vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, que es el precepto constitucional citado por la Sala de Bilbao. Así lo dice la Sentencia recién transcrita entre otras muchas, como la STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, por citar otro precedente.

4. Pasando ahora al examen de la norma cuestionada desde los anteriores parámetros, es claro, para empezar, que la misma 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). Queda por ver si puede formar parte o no de su «contenido eventual».

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 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].

Por ello, la aplicación de la doctrina expuesta debe conducir, ante todo, a rechazar la defensa planteada por las partes comparecidas alegando que la simple reducción de gastos que implica la medida –incuestionable, por otra parte– sea suficiente para legitimar su inclusión en la Ley de presupuestos.

Esto sentado, ha de examinarse si hay, aparte de ese efecto propio e intrínseco de reducción de gastos, alguna otra razón que justifique 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 debe ser negativa.

En primer lugar, de los antecedentes legislativos expuestos –relatados en el fundamento jurídico segundo, apartado 1.I, del Auto impugnado y extractados en el antecedente 3 de esta resolución; y, sobre todo, no refutados ante este Tribunal– 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.

5. Las consideraciones anteriores obligan a estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, declarando la consiguiente nulidad de la disposición impugnada. Lo cual determina, a su vez, que hayan quedado sin objeto las restantes dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano proponente, que ya no hay razón para examinar.

**FALLO**

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad 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, punto 8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado

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

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.