

# Límites materiales de las leyes de presupuestos; y sobre el régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión condenados por delitos de terrorismo. (Comentario de la sentencia de la sala segunda del Tribunal Constitucional 135/2016, de 18 de julio. ponente, magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré)

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Complutense de Madrid  
Presidenta emérita del Tribunal Constitucional*

## I. INTRODUCCIÓN

La disposición final 4ª.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, introdujo en el apartado 1 de la disposición adicional 66ª del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social de 1994, “Protección por desempleo de los liberados de prisión”, un precepto del siguiente tenor:

“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 [...]”.

Los delitos mencionados del art. 36.2 del Código Penal, en la redacción de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, eran los:

“a) Delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código.

b) Delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal”.

Por su parte, los requisitos establecidos en el art. 72.6 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, procedente esa regulación legal de la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, exigían para “la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales”, además del cumplimiento de “los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros”, que dichas personas condenadas mostrasen “signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas”, y además hubieran “colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado”, lo que podía acreditarse “mediante una declaración expresa de repudio

de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito”, así como por los informes técnicos que atestigüese “que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

El art. 215.1 LGSS/1994 concedía el subsidio por desempleo a los liberados de prisión que no tuviesen derecho a la prestación por desempleo, siempre que su privación de libertad hubiera sido por tiempo superior a seis meses, comprendidos los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito que, además, en el momento de la liberación fuesen mayores de dieciséis años, y las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia que hubiera durado un período superior a seis meses y hubiesen visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal [apdo.1.1.d)]. Asimismo eran beneficiarios del subsidio de desempleo los parados que, reuniendo los requisitos señalados, salvo el relativo al período de espera, se hallasen en situación legal de desempleo y no tuvieran derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que: a) hubieran cotizado al menos tres meses y tuvieran responsabilidades familiares; b) hubieran cotizado al menos seis meses, aun careciendo de responsabilidades familiares (apdo. 1.1.2).

Frente a la norma legal incorporada a la LGSS/1994 por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2014, que añadió los requisitos adicionales expuestos a los generalmente exigidos por el art. 215.1.1, d) LGSS para que los liberados de prisión, condenados por determinados delitos, entre ellos delitos de terrorismo, pudieran percibir el subsidio por desempleo previsto con carácter general en aquel precepto legal, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco planteó cuestión de inconstitucionalidad, conforme al art. 163 CE y preceptos correspondientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre (LOTIC), por su eventual contradicción con los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 CE.

La cuestión de inconstitucionalidad se resolvió impecablemente por la STC 135/2016, de 18 de julio, de la que fue ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, declarando su pérdida sobrevenida de objeto en aplicación de la STC 123/2016, de 23 de junio, del Pleno del Tribunal.

## **II. EL PROCESO *A QUO* Y EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; REQUISITOS FORMALES Y JUICIO DE RELEVANCIA**

Los recurrentes en suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, órgano promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, fueron condenados por delitos de terrorismo. Liberados de prisión, solicitaron el subsidio de desempleo. El Servicio Público de Empleo Estatal, en resoluciones de 31 de enero y 11 de febrero de 2014, revocó la aprobación de solicitud de subsidio de desempleo por excarcelación de los demandantes por no cumplir los requisitos adicionales que para acceder a esa modalidad de subsidio introdujo la disposición final 4ª.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014. Consta en los Antecedentes de la STC 135/2016, que obran en el expediente remitido al Tribunal Constitucional, “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”<sup>1</sup>.

El Juzgado de lo Social de Eibar dictó Sentencia, de 8 de julio de 2014, desestimando la demanda. Los demandantes recurrieron la sentencia de instancia ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

<sup>1</sup> Antecedentes, 2.a).

Concluida la tramitación procedimental del recurso de suplicación, y antes de dictar sentencia, dicha Sala puso en marcha las previsiones del art. 35.2 de la LOTC sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad<sup>2</sup>. Dictó providencia de 2 de diciembre de 2014, dando audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por el plazo común de diez días acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional 66ª LGSS/1994, incorporada por la disposición final 4ª.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. Los recurrentes, en su escrito de alegaciones de 2 de enero de 2015, sostuvieron la necesidad de elevar la cuestión de inconstitucionalidad. Previamente, en su escrito de 29 de diciembre de 2014 el Abogado del Estado se había opuesto al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Fiscal, en su informe de 30 de diciembre de 2014, no se opuso a la formalización de la cuestión de inconstitucionalidad al cumplirse los requisitos procesales exigidos en el art. 35.1 LOTC, “sin perjuicio del informe que, en su día, pudiera emitirse por el Fiscal General del Estado”<sup>3</sup>. Por Auto de 3 de febrero de 2015, rectificado por el posterior de 20 de febrero de 2015 por error de transcripción al amparo del art. 214.1 de la LEC, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco planteó ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad sobre la referida norma legal por la presunta infracción de los preceptos constitucionales mencionados.

El Auto justificó el cumplimiento de los requisitos formales y obligado juicio de relevancia sobre la norma legal de cuya constitucionalidad dudaba y de cuya validez dependía la decisión del recurso de suplicación, pues, si el Tribunal Constitucional declaraba su nulidad, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco debía estimar el recurso de suplicación, con la consiguiente revocación de la sentencia de instancia y acogimiento de la pretensión deducida en la demanda origen de las actuaciones. La disposición adicional 66ª.1 LGSS/1994 resultaba temporalmente de aplicación al caso conforme a la disposición transitoria 6ª de la Ley 22/2013, de presupuestos generales del Estado para 2014, que ordenó expresamente: “Lo previsto en 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, se aplicará a partir de la entrada en vigor de esta Ley y afectará a los solicitantes del subsidio al que se refiere el apartado 3 del artículo 205 de dicho Texto Refundido que en ese momento no hayan perfeccionado los requisitos establecidos en el número 1 del apartado 1 de su artículo 215”<sup>4</sup>. La entrada en vigor de la ley presupuestaria tuvo lugar el 1 de enero de 2014 y, según los hechos del Auto, recogidos en la STC<sup>4</sup>: 1º) los recurrentes habían cumplido condena por la comisión de delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo de la letra a) del art. 36 del Código Penal; 2º) uno de los recurrentes se había inscrito 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 3º) los recurrentes no habían cumplido los requisitos del art. 72.6 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, lo que determinó la denegación del subsidio de excarcelación por el SEPE.

El Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión elevada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, deferir a la Sala Segunda su conocimiento, y sustanciar los trámites legales, dando traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para su personación en el proceso y formulación de alegaciones, comunicando la admisión al órgano judicial promotor de la cuestión a efectos de la suspensión del procedimiento (arts. 37.3 y 35.3 LOTC). Ordenó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Precepto modificado por LO 6/2007, de 24 de mayo.

<sup>3</sup> Antecedentes, 2.c).

<sup>4</sup> Antecedentes, 3.

<sup>5</sup> Antecedentes, 4.

### **III. LAS DUDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ÓRGANO JUDICIAL: DERECHOS A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN SU DIMENSIÓN DE GARANTÍA DE INDEMNIDAD Y A LA LEGALIDAD SANCIONADORA EN SU VERTIENTE DE *NE BIS IN IDEM*, PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE ORIENTACIÓN DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD A LA REEDUCACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL EFECTIVAS, DERECHO A LA IGUALDAD NORMATIVA, ¿Y A LA NO DISCRIMINACIÓN?**

El Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco inició la exposición de sus dudas de inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada con la relativa a la vulneración del art. 24.1 CE, en su contenido de garantía de indemnidad. Según el razonamiento de la Sala, la aprobación del apartado 1 de la disposición adicional 66ª de la LGSS/1994, introducido por la Ley general presupuestaria estatal para 2014, se habría debido a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, de 21 de octubre de 2013, *Del Rio Prada c. España*<sup>6</sup>, teniendo por finalidad evitar los efectos secundarios de la excarcelación de los presos de ETA afectados por la doctrina sentada en dicha resolución, que anuló la jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo conocida con el nombre de “doctrina Parot”<sup>7</sup>, aplicada a todos los reclusos afectados por decisión del auto del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2013 (ejecutoria 32/90); una medida legal “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”. Se preguntaba el Auto proponente de la cuestión de inconstitucionalidad si la garantía de indemnidad operaba también “frente al poder legislativo”, señalando que nada lo impedía, debiendo el legislador, facultado para excepcionar la efectividad de la garantía de indemnidad, actuar con justificación y proporcionalidad. La nueva norma legal ni era necesaria, habida cuenta de que los efectos de la citada STEDH se limitaban a un colectivo reducido de presos por delitos de terrorismo, ni proporcional “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”<sup>8</sup>.

La norma legal cuestionada se opondría también, según la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al derecho fundamental de los recurrentes a la legalidad penal en su vertiente de prohibición del *bis in idem* (art. 25.1 CE,) ya que su conducta de no satisfacer la responsabilidad civil derivada del delito y no desvincularse de ETA les había impedido “obtener beneficios penitenciarios, cuya privación absorbió todo el reproche que su actuación merecía”. Sin embargo, la ley cuestionada, aprobada con posterioridad a su excarcelación, “desplegó nuevos efectos negativos imposibilitándoles el acceso al subsidio de desempleo”. Las exigencias adicionales impuestas por la norma cuestionada eran una sanción, toda vez que su “propósito” respondía a “represaliar o castigar a los terroristas que no se desvinculan de la organización criminal”<sup>9</sup>, concurriendo la necesaria identidad subjetiva, de fundamento de las medidas punitivas, y fáctica, “al tratarse de un hecho único aunque mantenido en el tiempo”.

En tercer lugar, la reforma legal, aunque pudiera contribuir a la reducción del gasto público, vulneraba el contenido constitucionalmente definido de una ley de presupuestos y el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, impeditivos de disposiciones sin la debida correspondencia con la función específica de las leyes presupuestarias. La causa de la reforma legal cuestionada, hecha explícita en el debate parlamentario, nada tenía que ver con ese objetivo presupuestario, afectando negativamente a derechos básicos de los ciudadanos. La jurisprudencia constitucional consolidada se contenía en las SSTC 206/2013 y 217/2013, de 5 y 19 de diciembre, y 152/2014, de 25 de septiembre.

<sup>6</sup> Demanda nº 42750/09.

<sup>7</sup> Según la cual las redenciones de pena concedidas a los detenidos debían aplicarse a cada una de las penas dictadas, y no al límite máximo de encarcelamiento de treinta años fijado en artículo 70.2 del Código Penal de 1973.

<sup>8</sup> Antecedentes, 3.

<sup>9</sup> Con cita de la STC 121/2010, de 29 de noviembre, referida a los recargos tributarios y de seguridad social.

Con la perspectiva del art. 25.2 CE, denunciaba, en cuarto lugar, el Auto de la Sala de lo Social la infracción por la norma legal del mandato que el citado precepto constitucional dirige al legislador de orientar el sistema de ejecución de las penas privativas de libertad y de sus instituciones a la reeducación y reinserción social efectivas<sup>10</sup>. Para la Sala de lo Social, “la función primordial de la modalidad de subsidio de desempleo” considerado era “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”. Aquí el Auto cuestionante se explayaba en la inconstitucionalidad de la disposición legal cuestionada —hay que decir que con poco acierto, pues no se trataba de penados, sino de excarcelados—, por su efecto excluyente de la prestación de desempleo “de los penados” por determinados delitos en razón de exigencias imposibles de cumplir por carecer de medios o por afectar a aspectos emocionales, ideológicos y morales, lo que redundaba en el incumplimiento del “principio constitucional orientador de la reinserción”, que no podía verse alterado ni por 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”, ni por actitudes del excarcelado que no guardaran relación con la situación protegida, afectaran a aspectos emocionales, ideológicos y morales, y no pudieran 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”. Nada tenía que ver, por lo demás, la clasificación en tercer grado con el subsidio de desempleo, cuya finalidad es “subvenir a 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”.

En fin, no dejó la Sala de lo Social de señalar la posible oposición de la norma legal al art. 14 CE, al establecer una diferencia de trato peyorativa, injustificada y desproporcionada entre los liberados de prisión, en función del tipo de delito cometido objeto de condena, que nada tenía que ver con la situación de necesidad que el subsidio de desempleo trata de proteger, impidiendo a los beneficiarios carentes de rentas el acceso a una prestación del régimen público de Seguridad Social, que debe garantizar la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41 CE). Precisaba la Sala de lo Social que ese estado de necesidad era mucho mayor para quienes habían estado reclusos en prisión durante un largo periodo de tiempo —22 y 29 años en el caso de los recurrentes— y habían obtenido la libertad a una edad más difícil para encontrar medios de vida con los que satisfacer las necesidades más básicas. El art. 41 CE no obliga a los poderes públicos a establecer una prestación asistencial en favor de los liberados de prisión, pero, una vez atendida esa situación de necesidad, no podían imponer requisitos más rigurosos a quienes hubieran cumplido pena por determinados delitos, cuya gravedad no era un criterio tenido en cuenta por el legislador para articular la protección —verdadera petición de principio, pues la norma cuestionada lo tenía en cuenta—, que, además, causaba un daño desproporcionado al imposibilitar lucrar la prestación, que no se podía justificar por la falta de acreditación de unos requisitos que o bien resultaban imposibles de cumplir por carecer el interesado de medios para ello, o bien afectaban a aspectos emocionales, ideológicos y morales que ya habían sido tenidos en cuenta en el momento de cumplimiento de la pena. Si la condición de ex-recluso hallaba encaje en las “otras condiciones” a las que alude el art. 14 CE, la norma legal 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

<sup>10</sup> 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.

de la Ley Orgánica General Penitenciaria “reconoce, sin salvedad ni excepción alguna, el derecho a ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos”<sup>11</sup>.

En representación del Gobierno, el Abogado del Estado negó las vulneraciones denunciadas por la Sala de lo Social cuestionante y defendió la plena constitucionalidad de la norma legal impugnada, solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. La reforma legal no afectaba a una presunta garantía de indemnidad de los recurrentes inexistente frente a la fuerza de las leyes, solo predicable, en su caso, frente a leyes “autoaplicativas”, dictadas para impedir la ejecución de sentencias firmes; ni tenía naturaleza sancionadora con la consecuencia de la posible infracción del principio *ne bis in idem*<sup>12</sup>, sino perteneciente al ámbito prestacional de la seguridad social; ni era retroactiva, ni causante de inseguridad jurídica, ni contraria al derecho a la igualdad ante la ley, que admite diferencias de trato normativo basadas en una justificación objetiva y razonable<sup>13</sup>. La reforma legal, materialmente perteneciente al Derecho de la seguridad social, según el Abogado del Estado guardaba una relación directa con el objeto de la ley de presupuestos, exigida por la doctrina del Tribunal Constitucional, y perseguía una finalidad de reinserción social constitucionalmente lícita, conforme al art. 25.2 CE<sup>14</sup>.

También la Fiscal General del Estado pidió la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad con argumentos muy próximos a los hechos valer por el Abogado del Estado. Es de destacar la vinculación que sostuvo de la norma de seguridad social cuestionada con los presupuestos del Estado, que entendía que no había sido negada por el órgano proponente, y de hecho aparecía conectada directamente con la norma, cuya finalidad era “imposibilitar que determinados presos cobrasen la prestación”, lo que implicaba “en sí mismo una reducción del gasto público”. Precisó, en cuanto al principio de reeducación y reinserción social del art. 25.2 CE, que su ámbito de actuación “es el de la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad”, y así resulta de la doctrina constitucional (SSTC 160/2012, FFJJ 3 y 4, y 40/2012, FJ 11) “y del propio tenor del precepto”. Dado que la norma legal cuestionada entraba en juego una vez que las penas privativas de libertad se habían extinguido y el sujeto dejaba de depender de la Administración penitenciaria, dicho principio no podía “entorpecer ni menoscabar la reeducación y reinserción social de los penados, al no aplicarse a los mismos”<sup>15</sup>.

#### **IV. LÍMITES MATERIALES DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS; LA STC 135/2016 Y LA PÉRDIDA SOBREVENIDA DE OBJETO DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La STC 135/2016, que efectúa el control concreto de la constitucionalidad de la ley a que sirven las cuestiones de inconstitucionalidad, es una sentencia de Sala, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional. Esa decisión del Pleno del Tribunal de no reservarse para sí el conocimiento de la cuestión de inconstitucionalidad y deferirlo a la Sala correspondiente por turno objetivo [art. 10.c) LOTC] fue debida al hecho de que la misma duda de constitucionalidad sobre el mismo precepto legal, también promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, había sido resuelta, pocos días antes, por la STC 123/2016, de 23 de junio. La STC 135/2016 debía aplicar su razón de decidir y su doctrina.

<sup>11</sup> Antecedentes, 3.

<sup>12</sup> El hecho causante del subsidio no era el delito ni la pena, sino el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma para acceder al derecho; y el fundamento de la eventual no concesión tampoco es el delito ni la pena, “sino la actitud posterior del sujeto en relación con quienes fueron víctimas del delito”: Antecedentes, 7.b).

<sup>13</sup> “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”: Antecedentes, 7.d).

<sup>14</sup> Antecedentes, 7.b), c) y d).

<sup>15</sup> Antecedentes, 8, c) y d).

Así lo hizo la sentencia comentada. Tras reconocer que el precepto legal cuestionado había venido a añadir requisitos adicionales a los generalmente exigidos en el art. 215.1.1 d) LGSS/1994 para que los liberados de prisión por haber sido condenados por delitos de terrorismo pudieran percibir el subsidio por desempleo previsto con carácter general en aquel precepto (FJ 1), sin entrar en el fondo de la cuestión, se remite a la STC 123/2016, que había declarado inconstitucional y nulo el apartado legal cuestionado por considerar, de acuerdo con la consolidada doctrina del Tribunal—se exponía en el FJ 3 de la STC 123/2016 el extenso recordatorio de esa doctrina contenido en el FJ 4.a) la STC 152/2014, de 24 de septiembre— que no formaba 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)”, ni tampoco de su “contenido eventual”.

Es sabido que para la doctrina constitucional recordada no basta con que la medida legal aprobada implique una reducción de gastos, ya que toda medida legislativa tendrá siempre una cierta traducción presupuestaria, pudiendo suponer un incremento o una reducción del gasto o un incremento de los ingresos, sin que esa incidencia accidental y secundaria legitime su inclusión en una ley de presupuestos. Aplicando el canon constitucional sobre el contenido propio de las leyes de presupuestos a la norma legal cuestionada, la STC 135/2016, FJ 2, como la STC 123/2016, FJ 4, alcanza la conclusión de que ninguna razón justificaba la inclusión de la norma cuestionada en la ley de presupuestos, faltando “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)” que hubiera permitido esa inclusión en su contenido eventual.

La justeza de la aplicación de esta doctrina a la norma legal cuestionada la justifica la STC 135/2016 mediante la reproducción de parte de los razonamientos del FJ 4 de la STC 123/2016:

De los antecedentes legislativos de la norma legal cuestionada resultaba “de un modo manifiesto” que no había sido “la necesidad de reducir el gasto” la que había llevado “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”. En la justificación de dichas enmiendas no se hacía “referencia alguna al ahorro que podría representar la medida”, sino que se aludía 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 que aconsejaba, “según los proponentes de la enmienda, ‘una revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio’ [...] dirigida [...] a ‘cohonstar 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 tachaba “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)”.

Prosigue esa reiteración argumental la STC 135/2016 (FJ 2): “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”.

La reiteración es llevada al último razonamiento de su fundamentación jurídica, que en la sentencia de referencia (FJ 4) había efectuado la comparación del caso con el resuelto por la STC 65/1990, citado allí por el Abogado del Estado para sostener que la reducción de gastos justificaba la inserción de una medida de ahorro en la ley de presupuestos, y no en el proceso constitucional resuelto por la sentencia de aplicación de su doctrina, en el que el Abogado del Estado, sosteniendo

la misma tesis, se había limitado a indicar que la norma legal cuestionada guardaba relación directa con el objeto de la ley de presupuestos, como ha exigido la doctrina de este Tribunal. No obstante, el FJ 2 de la STC 135/2016 también ha dejado marcadas las diferencias: las normas examinadas en la STC 65/1990 tenían “una vocación de generalidad” aquí inexistente, pues aquellas “declaraban la incompatibilidad de cualquier pensión de jubilación con el ejercicio de cualquier actividad retribuida en cualquier Administración pública”, mientras que “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”. Justamente había sido esa vocación de generalidad de las normas la que había llevado a la STC 65/1990 a apreciar su “efecto claro sobre la dimensión del gasto público”, tendente a su reducción, y “específicamente vinculadas al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, respectivamente”, por lo que, como ya había afirmado la STC 65/1987, FJ 7, resultaba “indiscutible la vinculación de estos preceptos a la materia presupuestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de Presupuestos” estaba “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)”. Esa “íntima relación” no se producía en el caso de la STC 123/2016, ni en el de la STC 123/2016, “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.”

Esas consideraciones constitucionales habían llevado a la STC 123/2016 a estimar la cuestión de inconstitucionalidad objeto de aquella decisión por vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE por extralimitación del contenido constitucionalmente reconocido de las leyes de presupuestos, precepto constitucional citado por la Sala de Bilbao, quedando sin objeto las restantes dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano proponente, que por ello no fueron examinadas (FFJJ 3 y 5). La STC 123/2016 declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición cuestionada, el apartado 1 de la disposición adicional 66ª LGSS/1994, 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. Consecuentemente, afirma de modo intachable la STC 135/2016, habida cuenta de que la norma cuestionada por el mismo órgano judicial en este proceso constitucional ya había sido expulsada del ordenamiento jurídico, una vez anulada por inconstitucional, su fallo debe apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional, la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Y cita, por todas, la STC 194/2014, de 22 de septiembre, FJ 4, y las por ella referenciadas. Su parte dispositiva declara la pérdida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## **V. SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS LÍMITES MATERIALES AL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS Y LOS CRITERIOS APLICABLES PARA DELIMITAR EL ÁMBITO PROPIO DE ESTE TIPO DE LEYES**

Bastará con recordar aquí que la jurisprudencia constitucional sobre el objeto propio y necesario de las leyes de presupuestos, esto es, sobre su contenido constitucionalmente definido, la restricción de las competencias del poder legislativo que su aprobación produce, y la exigencia constitucional de que una ley de presupuestos no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, está tan consolidada que cualquier apreciación divergente pudiera parecer exótica. No debiera ser así, sin embargo.

La discusión está desde hace tiempo fuera de la jurisprudencia constitucional, pero los votos particulares del Magistrado Luis López Guerra, desde el opuesto a la STC 76/1992, seguido de los votos particulares a las SSTC 178/1994 y 195/1994, que contaron con la adhesión del Magistrado Pedro Cruz Villalón, y de los votos particulares del Magistrado Pedro Cruz Villalón a las SSTC 32/2000 y 180/2000, contuvieron una interpretación constitucional divergente de la mayoritaria,



plenamente puesta en razón: la doctrina mayoritaria “representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el art. 66.2 de la Constitución Española”, afirman esos votos particulares. La firmeza, extensión y persistencia de la doctrina mayoritaria no han creado un clima adecuado para el mantenimiento o renovación de la divergencia interpretativa de la Constitución.

## **VI. SOBRE LA REGULACIÓN VIGENTE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE LOS LIBERADOS DE PRISIÓN CONDENADOS POR DELITOS DE TERRORISMO**

La STC 135/2016 comienza su fundamentación jurídica recordando que el apartado 1 de la disposición adicional 66ª LGSS/1994, incorporada por la disposición final cuarta.8, de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad que había de resolver, había sido derogada y se contiene en 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). Sin que, naturalmente, el cambio legislativo provoque la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que, conforme a jurisprudencia constitucional consolidada, y a diferencia de los recursos de inconstitucionalidad —en que, con excepciones, la regla general es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto—, en las cuestiones de inconstitucionalidad el órgano judicial proponente debe resolver el proceso *a quo* con la norma que ha de aplicar y de cuya validez constitucional depende el fallo.

Sin embargo, no sólo es éste el comentario que procede a propósito de la regulación legal vigente del subsidio de desempleo de los liberados de prisión, materialmente igual a la regulación legal anulada por la STC 123/2016, sino que ha de destacarse que no ha sido objeto de nuevas cuestiones de inconstitucionalidad y tenerse en cuenta que su anulación tuvo lugar por estar contenida en una ley de presupuestos, extravasando su contenido constitucionalmente definido, sin que la STC 123/2016 resolviese las restantes dudas de constitucionalidad, sobre el fondo de la regulación, del órgano promotor de las cuestiones. O los órganos judiciales no han tenido esas dudas de constitucionalidad o los hechos que dieron lugar a que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco las elevase al Tribunal Constitucional no han vuelto a repetirse. Esta segunda es la hipótesis deseable.