

EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO DE LOS LIBERADOS DE PRISIÓN: EL INTENTO DE LIMITAR SU ÁMBITO SUBJETIVO MEDIANTE UNA LA LEY DE PRESUPUESTOS Y SU VALORACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 123/2016, de 23 de junio de 2016

MARÍA JOSÉ CABALLERO PÉREZ*

SUPUESTO DE HECHO: El Juzgado de lo Social de Éibar dictó sentencia por la que se desestimó la demanda interpuesta por los dos actores contra las resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal, en las que se les denegaba el subsidio de desempleo previsto para las personas liberadas de prisión por no reunir los nuevos requisitos adicionales que, para causar derecho al mismo, había introducido la Disp. Final 4ª.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre (PGE- 2014). Según constaba en las certificaciones emitidas por la Administración penitenciaria, ambos actores habían cometido delitos relacionados con el terrorismo, y ninguno de ellos reunía las exigencias de acceso que la nueva normativa imponía a los liberados de prisión que hubieran sido condenados por este concreto tipo de delitos; entre ellas, haber satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito y haber formulado petición expresa de perdón a las víctimas. Interpuesto recurso de suplicación, la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco dictó Auto en el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad contra las modificaciones realizadas sobre el subsidio por la citada ley presupuestaria, al considerar que contradecían los arts. 9.3, 14, 24.1, 25.1 y 25.2 de la Constitución Española (CE).

RESUMEN: La sentencia objeto de comentario resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida, que sostenía que las nuevas condiciones legislativas vulneraban los mandatos constitucionales del principio de igualdad ante la ley, la garantía de indemnidad, el principio *non bis in ídem* y el principio de seguridad jurídica; en relación a la necesidad de respetar el contenido constitucionalmente definido de las leyes de Presupuestos Generales del Estado *ex art.* 134.2 CE y el mandato de orientar las penas privativas de libertad a la reeducación y reinserción social efectivas. Pesea a la oposición del Abogado del Estado y del Fiscal General, el TC declarará la inconstitucionalidad de la reforma, no por razones relacionadas con su contenido (aspecto que no entró a valorar), sino por considerar que tal cambio normativo no podía ser efectuado a través de una ley presupuestaria.

* Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ÍNDICE

1. EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO DE LOS LIBERADOS DE PRISIÓN Y SU REFORMA MEDIANTE LA LEY 22/2013, DE 23 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL 2014
2. LAS DUDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD SUSCITADAS POR LA REFORMA DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA LOS LIBERADOS DE PRISION
3. EL INSTRUMENTO LEGAL EMPLEADO PARA EFECTUAR LA REFORMA COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU INCONSTITUCIONALIDAD
4. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO DE LOS LIBERADOS DE PRISIÓN Y SU REFORMA MEDIANTE LA LEY 22/2013, DE 23 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL 2014

Junto a la protección de naturaleza contributiva, y en complemento de la misma, nuestro sistema de Seguridad Social articula un entramado de medidas de carácter asistencial con las que pretende atender a las situaciones de necesidad de quienes, careciendo de recursos suficientes, se encuentran en una situación de desempleo involuntario. A ello destina principalmente los arts. 274 a 280 del RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre¹, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en donde se prevén hasta seis modalidades distintas de subsidios asistenciales que giran en torno a diversas condiciones personales y/o familiares susceptibles de agravar la situación de vulnerabilidad social del desempleado.

Una de estas modalidades es la prevista por el art. 274 LGSS, en su apartado 2, para los liberados de prisión sin derecho a una prestación contributiva por desempleo que hayan cumplido una condena de privación de libertad por tiempo superior a 6 meses y que, además, reúnan el resto de requisitos previstos con carácter común para todos los subsidios asistenciales en el primer párrafo del apartado 1 del mismo precepto legal; estos son: haber permanecido inscritos como demandantes de empleo durante al menos un mes (periodo de espera), no haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales; y carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional (excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias), en los términos establecidos en el art. 275 LGSS.

De otro lado, a los efectos de extender la acción protectora de este subsidio hacia otros colectivos asimilados a los liberados de prisión referidos, la propia norma considera comprendidos en la situación tutelada, en primer lugar, a los

¹ BOE de 31 de octubre de 2015.

menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran estado ingresados durante al menos 6 meses como consecuencia de la comisión de un delito –colectivo incluido por el art. 41 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre²-, siempre que en el momento de la liberación sean mayores de 16 años (edad mínima de incorporación al mercado laboral), y en segundo lugar, a las personas que hubiesen concluido un tratamiento de desintoxicación de duración superior a 6 meses, siempre que hubieran obtenido la remisión de sus correspondientes penas privativas de libertad conforme al art. 87 del Código Penal (CP) –colectivo protegido a raíz del art. 1 de la Ley 36/1999, de 18 de octubre³-.

En lo que respecta a la duración de la prestación, el art. 277.1 LGSS estipula que podrá extenderse hasta un máximo de 18 meses (6 meses iniciales más 2 prórrogas de igual duración), siempre que se mantengan los requisitos para su percibo, y su cuantía será equivalente al 80 por 100 del IPREM mensual vigente a cada momento según el art. 278 LGSS.

De forma que, con la configuración jurídica descrita, el subsidio cuestionado permanecería inalterado (dejando a un lado las modificaciones efectuadas sobre el régimen jurídico común a todas las modalidades de subsidios asistenciales), hasta que la Disp. Final 4ª.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre⁴, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, incidió sobre sus condicionantes particulares de acceso incorporando al antiguo Texto Refundido de la LGSS (contenido en el RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio) la nueva Disp. Adicional 66ª (precepto que en la actualidad se corresponde con el art. 274.2 de la nueva LGSS, aprobada por RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

En particular, la novedad de esta modificación normativa residió en introducir requisitos adicionales a los ya exigidos que sólo afectarían a determinados liberados de prisión en razón de la gravedad del delito cometido. Siendo así que:

Para los condenados por delitos referentes a organizaciones o grupos terroristas, delitos de terrorismo, o delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal, a los que se refieren las letras a) y b) del art. 36.2 CP, el derecho a causar el subsidio por desempleo tras la excarcelación quedaba condicionado, conforme a lo previsto en el apartado 1 de la Disp. Adicional 66ª LGSS, a que el liberado acreditara, mediante la oportuna certificación de la Administración penitenciaria, haber cumplido las exigencias del apartado 6 del art. 72 de la Ley

² De Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, BOE de 31 de diciembre de 1997.

³ De concesión del subsidio de desempleo y de garantías de integración socio-laboral para los delincuentes toxicómanos que hayan visto suspendida la ejecución de su pena de conformidad con lo previsto en la legislación penal. BOE de 19 de octubre de 1999.

⁴ BOE de 26 de diciembre de 2013.

Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LGP); estos son: haber satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, haber colaborado activamente con las autoridades a fin de evitar nuevos delitos, y mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y medios terroristas, a través de una declaración expresa de repudio y abandono de sus actividades delictivas y de una petición expresa de perdón a las víctimas.

Y para el caso de que los delitos cometidos se hubieran correspondido con los de las letras c) y d) del apartado 2 del art. 36 CP, en donde se tipifican, respectivamente, los delitos de abusos y agresiones sexuales a menores, y los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores, cuando las víctimas sean menores de 13 años, el reconocimiento del subsidio quedaba expresamente sometido, *ex* apartado 2 de la Disp. Adicional 66^a LGSS, a que el liberado de prisión acreditara, también mediante certificación de la Administración penitenciaria, haber satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito –considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales- y haber formulado una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito.

Sin embargo, este endurecimiento de los requisitos de acceso al subsidio asistencial por excarcelación, si bien no resultó cuestionado en lo concerniente a los delitos referidos a la prostitución o corrupción de menores, y a los delitos de abusos y agresiones sexuales a menores de 13 años, sí suscitó críticas sociales por la desprotección que comportaría para los liberados de prisión que hubieran cumplido condena por la comisión de delitos de terrorismo y, en especial, para aquéllos que hubieran actuado en el seno de la banda terrorista de ETA. De ahí que lo establecido en el apartado 2 de la Disp. Adicional 66^a LGSS –en donde se recogían las nuevas condiciones exigidas a los excarcelados por delitos de terrorismo para causar derecho al subsidio-, motivara el planteamiento de una cuestión inconstitucionalidad que fue resuelta por la sentencia tratada en el presente comentario. Y es que, tanto el medio utilizado para efectuar esta reforma en materia de Seguridad Social –a través de una enmienda presentada por el Ejecutivo a la Ley de Presupuestos Generales de 2014-, como el contexto de su advenimiento –tras la decisión del TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo) de anular la denominada “*doctrina Parot*”, provocando la salida de prisión de un gran número de presos de ETA- hicieron dudar sobre la adecuación de la misma a determinados principios y garantías constitucionales.

2. LAS DUDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD SUSCITADAS POR LA REFORMA DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA LOS LIBERADOS DE PRISION

Mediante Auto de 27 de enero de 2015, la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco fundamentó la inconstitucionalidad del apartado 2 de la Disp. Adicional 66ª LGSS, introducida por Disp. Final 4ª.8 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, en varios motivos que, a su vez, fueron rebatidos tanto por el Ministerio Fiscal como por el Abogado del Estado en el sentido que se expone acto seguido.

En primer lugar, el Auto planteaba una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en su vertiente de «*garantía de indemnidad*». En concreto sostenía que, la disposición cuestionada, había sido aprobada como réplica a la Sentencia del TEDH de Estrasburgo (Gran Sala), de 21 de octubre de 2013 (asunto Del Río Prada contra España), en la que se declaró que la popularmente conocida como «*doctrina Parot*» era contraria al art. 7 de la Convención Europea de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, abriendo con ello la puerta a la excarcelación de varios presos de ETA a los que se les había aplicado la referida doctrina.

A lo que el Auto añadía, además, que no existían razones para negar que la garantía de indemnidad pueda operar frente al poder legislativo y que, si bien es cierto que el legislador puede excepcionar la efectividad de cualquier derecho fundamental para salvaguardar otros bienes constitucionalmente protegidos, tal sacrificio debía resultar justificado en tanto que proporcionado, sin que en el caso enjuiciado fuese posible apreciar ese exigible equilibrio y ponderación entre los beneficios que se pretendían obtener con el endurecimiento de los requisitos de acceso al subsidio (reducción del gasto público) y el sacrificio de la garantía de indemnidad.

En cambio, para el Fiscal General y el Abogado del Estado tal motivo de inconstitucionalidad era rechazable al entender que, en esencia, la finalidad del derecho a la garantía de indemnidad es la de proteger a los ciudadanos para que no sufran consecuencias perjudiciales por el ejercicio de acciones penales o por los actos preparatorios o previos a dicho ejercicio, pero no la de constituir un límite para el legislador en la regulación de cuantas materias estime pertinentes, aun en respuesta a nuevas situaciones creadas por pronunciamientos judiciales. Sobre todo cuando lo regulado para nada impedía, como ocurría en el caso planteado, la plena efectividad de la resolución judicial ya dictada; esto es, la excarcelación de las personas afectadas por la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La segunda duda de constitucionalidad aludía al art. 25.1 CE en su vertiente de «*prohibición del bis in ídem*». Según exponía la Sala del TSJ del País Vasco en su mencionado Auto, la conducta de los actores de no satisfacer la responsabilidad

civil derivada del delito y de no desvincularse de ETA, además de haberles impedido obtener los correspondientes beneficios penitenciarios –cuya privación ya habría absorbido todo el reproche que su actuación merecía–, desplegó nuevos efectos negativos imposibilitándoles el acceso al subsidio de desempleo en virtud de una Ley aprobada después de su excarcelación.

Citando la STC 121/2010, de 29 de noviembre, referida específicamente a los recargos tributarios y de Seguridad Social, la Sala argumentaba que los requisitos adicionales impuestos por la norma cuestionada constituían claramente una sanción, debido a que su propósito de los mismos no era otro que el de *«represaliar o castigar a los terroristas que no se desvinculan de la organización criminal»*, y que *«no resultando problemática la identidad subjetiva y el fundamento de las medidas punitivas contrastadas»*, también cabía entender que concurría *«la indispensable identidad fáctica, al tratarse de un hecho único aunque mantenido en el tiempo»*.

Sin embargo, tampoco estas consideraciones fueron compartidas ni por la Fiscalía ni por el Abogado del Estado, para quienes debía descartarse la lesión del principio *«non bis in ídem»* porque, entre otras razones, la norma cuestionada no contenía ninguna sanción –sino que tan solo se limitaba a regular las condiciones de acceso a un tipo prestaciones no contributivas de la Seguridad Social–, y porque tampoco se cumplía la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento exigida por la doctrina constitucional, toda vez que, según especificaba el Abogado de Estado, *«el hecho causante del subsidio no era 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 era tampoco el delito ni la pena, sino la actitud posterior del sujeto en relación con quienes fueron víctimas del delito»*.

En tercer lugar, y tras 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 guarden debida correspondencia con su función específica, el Auto del TSJ del País Vasco reputaba contrario a ese principio constitucional el que, en el supuesto enjuiciado, la Ley de Presupuestos se utilizara de vehículo para efectuar 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»*. Lo que fue igualmente objetado, de un lado por el Fiscal, quien afirmaba que *«la conexión con el objeto del presupuesto [...] 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...»*; y de otro lado por el Abogado

del Estado, quien rechazaba que la norma examinada afectase negativamente a la seguridad jurídica *ex art. 9.3 CE*, razonando que la misma se ajustaba al «*contenido eventual*» de la Ley de Presupuestos al guardar una «*relación directa*» con los ingresos y gastos del Estado, e invocando al respecto la STC 65/1990, de 5 de abril, en la que se admitió que la Ley de Presupuestos incluyera una norma que declaraba la incompatibilidad entre la percepción de cualquier pensión de jubilación y el ejercicio de cualquier actividad retribuida en cualquier Administración Pública.

En cuarto lugar, también se plateaba la posibilidad de que la norma cuestionada fuera contraria al 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*». Estimaba el Auto de la Sala 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...no puede verse alterado en función de la clase y gravedad del delito...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*».

Razonamiento al que se opuso directamente el Fiscal General defendiendo que la norma impugnada no vulneraba el art. 25.2 CE, pues teniendo en cuenta que el precepto se aplicaría «*cuando la fase de ejecución ha finalizado*», no podría éste «*entorpecer ni menoscabar la reeducación y reinserción social de los penados, al no aplicarse a los mismos*».

Y por último, también dudaba la Sala de la conformidad de la norma con el principio de igualdad del art. 14 CE. A este respecto alegaba que «*la diferencia de trato que establece entre los liberados de prisión, en función del tipo de delito por el que han cumplido condena*», no resultaba objetivamente justificada «*por una razón vinculada a la función específica que cumple esa modalidad de subsidio de desempleo y a la situación de necesidad que trata de proteger*», ni tampoco parecía 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 recluso 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». Y añade el Auto 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».

Una valoración con la que tanto el Fiscal como el Abogado del Estado mostraron su desacuerdo, defendiendo que la controvertida norma no podía tacharse de discriminatoria debido a que, la diferencia introducida por la misma, tenía una justificación objetiva y razonable en el hecho de que, no todas las personas que han extinguido una pena privativa de libertad, 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 o han formado parte de los mismos entramados delictivos. De manera que «*el 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*».

3. EL INSTRUMENTO LEGAL EMPLEADO PARA EFECTUAR LA REFORMA COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU INCONSTITUCIONALIDAD

Para resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada, y apelando a razones de orden lógico, el TC comienza examinando a través de su Sentencia

123/2016, de 23 de junio de 2016, la duda de carácter formal relacionada con la idoneidad del vehículo empleado –la Ley de Presupuestos Generales del Estado- para la aprobación del precepto de Seguridad Social cuestionado –Disp. Adicional 66^a. 2 LGSS-. Y a tal efecto, recurre a su doctrina ya consolidada en esta materia partiendo de la advertencia de que, no cualquier regulación, puede ser incluida formalmente dentro de las leyes de presupuestos toda vez que, según lo establecido en el art. 134.2 CE, tales leyes tienen un contenido propio y determinado, cual es el de la previsión de ingresos y la autorización de gastos del sector público estatal.

En particular, el TC recapitula su doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos recurriendo principalmente a su Sentencia 152/2014, de 25 de septiembre, en la que se reiteraba –sobre la base de otras sentencias precedentes- que el contenido de estas leyes, constitucionalmente delimitado *ex art.* 134.2 CE, puede ser de dos tipos. Por un lado estaría el «*contenido propio o esencial*»: 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. Y por otro lado estaría, junto a aquel contenido que conforma la identidad misma del presupuesto y que es indisponible para el legislador, el denominado «*contenido eventual o no necesario*»: integrado por todas aquellas normas 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 se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto.

De modo tal que, como prosigue aseverando el Tribunal (con cita a su Sentencia 217/2013, de 19 de diciembre), una norma solo tendrá cabida en la Ley de Presupuestos como parte de su «*contenido eventual*», en la medida 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-*», sin que sea posible incluir en este tipo de leyes «*modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico*», a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica o presupuestaria antes citada.

Además, recuerda la sentencia objeto de análisis que, partiendo de estas consideraciones, se ha venido admitiendo la posibilidad de que las leyes de presupuestos incluyeran medidas que tuvieran como finalidad directa el aumento o la reducción del gasto público, o la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos, o bien la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Mientras que se ha descartado que en tales leyes pudieran tener cabida las normas propias del Derecho

codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación inmediata y directa (como sucedió en relación al establecimiento de un nuevo procedimiento que facilitara la recaudación de las deudas tributarias mediante la entrada automática en el domicilio del deudor), así como algunas normas que integran el régimen de la función pública (entre ellas, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario, las referidas a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, o las concernientes a los requisitos de titulación necesarios para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal).

Por lo que la clave radica, como resalta el TC, en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma; siendo asimismo doctrina de este Tribunal el que la extralimitación de ese contenido vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE (STC 32/2000, de 3 de febrero).

Pues bien, partiendo de la doctrina expuesta, el TC estima que la norma cuestionada no puede formar parte ni del «*contenido esencial*» de la Ley de Presupuestos (la previsión de ingresos y la autorización de gastos del sector público estatal *ex art. 134.2 CE*), ni de su «*contenido eventual*».

En concreto argumenta que la simple reducción de gastos que implica la medida introducida no es suficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, ya que «*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*», y no pueden 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*».

Incluso considera que, dejando a un lado ese efecto propio e intrínseco de reducción de gastos, no hay otras razones que puedan justificar 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 ello porque:

En primer lugar, de los antecedentes legislativos expuestos en la propia sentencia, resulta evidente que no fue la necesidad de reducir el gasto la que llevó al grupo parlamentario precursor de la medida a introducir las enmiendas que condujeron a su adopción. De hecho, constata el TC que, en la justificación de esas enmiendas (transcrita en parte en el Auto de planteamiento), no se hacía

referencia alguna al ahorro que podría representar la medida, sino a la necesidad de que, a la vista de *«el 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»*, se realizara *«una revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio»* que estuviera dirigida 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, tan solo se aludía a *«exigencias de justicia»* al tacharse de injusto el sistema anterior en relación con *«determinadas manifestaciones particularmente graves de delincuencia como el terrorismo y la criminalidad organizada»*.

Y en segundo lugar porque, según el Tribunal, tampoco se aprecia que la disposición cuestionada responda a *«criterios de política económica del Gobierno»* o se dirija *«a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto»*, que son, a parte 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 en ella de una norma no estrictamente presupuestaria.

De manera que, sobre la base de tal razonamiento y teniendo en cuenta que, ni en el procedimiento legislativo ni por parte del Gobierno en sus alegaciones ante el TC, se efectuó alegato alguno acerca del ahorro que efectivamente produciría la medida cuestionada (ahorro que, en todo caso y a juicio del TC, aparentaba ser más bien escaso), la sentencia concluye con la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y la consecuente declaración de nulidad de la disposición impugnada, indicando a su vez que, dicha decisión, conduce a que no haya razón alguna para continuar examinando las restantes dudas de constitucionalidad formuladas por el órgano proponente.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se acaba de hacer constar, el recurso desviado a la Ley de Presupuestos para introducir una reforma de Seguridad Social que obedecía a una opción de política jurídica distinta a la estrictamente presupuestaria o económica, es lo que motivó al TC a declarar, en el supuesto planteado y con fundamento en los arts. 9.3 (principio de seguridad jurídica) y 134.2 de la CE (delimitación del contenido material de las leyes de presupuestos), la inconstitucionalidad de la modificación operada sobre el subsidio por desempleo para los liberados de prisión.

Se trata de una cuestión (la relativa a los límites materiales de este tipo de leyes) sobre la que el propio Tribunal ya se había pronunciado en numerosas ocasiones anteriores (tal y como la sentencia comentada pone de manifiesto) ante

la práctica habitual y tradicional de que las leyes presupuestarias anuales incidan en la configuración jurídica de nuestro sistema público de Seguridad Social.

Sin embargo, esta valoración negativa de la constitucionalidad de la reforma desde un punto de vista procedimental, permitió que el TC eludiera en su pronunciamiento cualquier juicio sobre la constitucionalidad de la misma en lo que respecta a su contenido; es decir, en lo que concierne a los nuevos requisitos adicionales a los que la norma enjuiciada sometía el reconocimiento del subsidio para los liberados de prisión que hubieran cumplido condena por la comisión de delitos relacionados con organizaciones criminales o de terrorismo.

Por lo que no cabe duda de que, el debate sobre la constitucionalidad de esta medida restrictiva del derecho al subsidio para los ex-reclusos por este tipo de delitos, seguirá estando presente en el ámbito político - jurídico, especialmente en caso de que se intente introducir de nuevo en nuestro sistema a través del adecuado cauce normativo.

De hecho, se trata de una cuestión que en la actualidad sigue generando situaciones conflictivas por el inminente sustrato político ideológico que presenta, tal y como lo prueba la denuncia de prevaricación presentada en diciembre de 2016 por el sindicato nacionalista vasco LAB frente a los Servicios Públicos de Empleo de Bizkaia, acusándoles de seguir aplicando la disposición declarada nula por el TC en la sentencia comentada con el fin de denegar los subsidios de desempleo a ex presos de la organización terrorista de ETA.

BIBLIOGRAFÍA

- ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.: « La persistencia del legislador en no respetar los límites materiales de las Leyes Generales de Presupuestos de Estado», *Revista Aranzadi Doctrinal*, num.1, 2014, págs. 191-215.
- ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Propuestas de mejora en la protección por desempleo durante la permanencia en prisión y tras la excarcelación. Un análisis de conjunto» *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 167, 2014, págs. 149-175.
- HIERRO HIERRO, F.J.: «Los últimos cambios normativos acerca del subsidio de desempleo a favor de las personas liberadas de prisión ¿constitucionales?. Auto TSJ País Vasco 27 enero 2015 (AS 2015, 299)», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, num.178, 2015, págs. 345-356.