

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15090 *Pleno. Sentencia 209/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1848-2002. Interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Leyes de contenido heterogéneo, facultades de enmienda del Senado, principios democrático, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, procedimiento legislativo: STC 136/2011 (conexión de homogeneidad de la enmienda con la iniciativa legislativa que se pretende modificar en el caso de las leyes de contenido heterogéneo).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1848-2002, interpuesto por 62 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera tanto los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109 del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y los Letrados de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno y don Benigno Pendás García, en representación, respectivamente, del Congreso de los Diputados y del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 26 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 62 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la citada Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y, concretamente, contra los arts. 2 (apartados 2, 5, 17 a 36, 47 y 52), 9, 10 (apartados 7, 9 y 15), 11, 12, 15 (apartados 1 y 5), 16, 17 [en lo referente a la nueva redacción de los apartados 1 c), 2, 3 b) y 5 c) de la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/1992], 19, 22, 26, 27, 28 (excepto los párrafos tercero y cuarto del apartado 1),

29, disposición adicional vigesimoprimera, disposiciones transitorias quinta, decimocuarta, decimosexta y disposición derogatoria única cuatro, al considerar que vulneran el art. 134.7 CE; los arts. 30, 31, 32 (con excepción del apartado 1), 33, 34, 36, 37, 42, 47, 49, 52 a 63, 65, 67 a 71, 74 a 78, 80 a 82, 86 a 88, 91, 93 a 115, disposiciones adicionales segunda, tercera, decimosegunda, decimocuarta a decimoséptima, decimonovena, vigesimocuarta a trigésima, disposiciones transitorias octava, decimoprimera a decimotercera, decimoséptima a decimonovena, disposición derogatoria única, 1 (primer y último párrafo) y 2, y disposición final segunda, por infringir el art. 134.2 CE; y los artículos 9, 26 y 29, por contradecir los arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 90.2, todos ellos de la Constitución, el art. 121 del Reglamento del Congreso, y los arts. 106 y 107, ambos del Reglamento del Senado.

Tras concretar los Diputados recurrentes algunos datos sobre el procedimiento de aprobación de la Ley 24/2001 y describir su contenido, proceden a dar por reproducidos los argumentos que con carácter general se contenían en el recurso 1390-1999, conforme a los cuales consideraban, en primer lugar, que la entonces Ley 50/1998, de 30 diciembre, y ahora la Ley 24/2001, vulnera el principio democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), el principio de separación de poderes y los derechos de las minorías (art. 66 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como los arts. 23.2 y 88 CE, 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, del Reglamento del Congreso, y 49, 104, 106 y 133, del Reglamento del Senado. En segundo lugar, sostienen que a las Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, les son de aplicación los criterios y limitaciones que la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha definido en relación con las leyes de presupuestos generales del Estado, bien por analogía, bien para evitar el fraude a la Constitución, razón por la cual, determinados preceptos de la Ley 24/2001 no resultan ajustados a la Constitución por cuanto crean o modifican tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE), no guardan relación directa con el Presupuesto al que dicen complementar, ni constituyen contenido necesario o eventual de los mismos o de la política económica general del Gobierno (art. 134.2 CE), ni, en fin, guardan relación ninguna con los presupuestos generales del Estado (art. 134.2 CE). A lo anterior añaden los Diputados recurrentes que existen determinados preceptos de la Ley 24/2001 que son inconstitucionales con independencia de que los mismos estén incluidos en dicha Ley o lo hubiesen sido en otra distinta, como sucede con aquellos que son fruto de enmiendas presentadas en el Senado por el grupo mayoritario y a través de los cuales se crean tributos.

Hecha la precisión que antecede, y tras subrayar la que consideran como opinión contraria de los órganos consultivos al uso de este tipo de normas (con referencia a los dictámenes del Consejo Económico y Social, y del Consejo de Estado, ambos de fecha de 4 de octubre de 2000), destacan los Diputados recurrentes, antes de entrar a analizar los diferentes vicios de inconstitucionalidad que se denuncian, que la memoria de la Ley 24/2001 resultó especialmente deficiente y confusa, lo que impidió valorar el alcance y significado de buena parte de las medidas propuestas. A su juicio, de los arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados se deduce la obligación constitucional de presentar unos antecedentes al proyecto de ley y, sin embargo, los antecedentes aportados junto con el proyecto de la que luego sería la Ley 24/2001 no pueden considerarse como tales, según señala el dictamen del Consejo de Estado citado, al limitarse en la mayoría de los casos a reproducir el propio contenido de los preceptos.

A continuación y tras resumir la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), los Diputados recurrentes llaman la atención sobre el uso de leyes que, como las de medidas fiscales, administrativas y del orden social, inciden en diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad, para preguntarse si son constitucionalmente legítimas y ajustadas al principio de seguridad jurídica, leyes, como la 24/2001, que afectan o modifican 71 normas de rango legal, con artículos que, a su vez, tienen hasta 52 apartados, aparte de contener 53 disposiciones autónomas. De esta manera, inciden los Diputados recurrentes en que lo importante de este tipo de disposiciones legislativas no

es si la Constitución las prohíbe, sino en qué precepto constitucional se fundamentan. Pues bien, dicho lo que antecede imputan a la ley impugnada una confusión normativa y falta de claridad, esto es, una «oscuridad» que consideran contraria al principio de seguridad jurídica y que no sólo derivaría de su «arbitraria distribución» formal de materias, sino también de la modificación de apartados, subapartados, párrafos, incisos, etc., que dificultan conocer el texto en vigor, sino también del uso de la técnica de proceder a la completa redacción del precepto cuando la modificación afecta a una mera adaptación.

Por otra parte, consideran también una infracción del principio de seguridad jurídica lo que denominan como «la fungibilidad entre ley de presupuestos y ley de acompañamiento», que está creando inseguridad y confusión, al incluir la regulación de materias que debían integrarse en las leyes de presupuestos por guardar una conexión básica y esencial con los ingresos del Estado, como sucede con las modificaciones tributarias que afectan a la capacidad recaudatoria de los tributos, hasta el punto que no se puede asegurar que la ley de presupuestos contemple la totalidad de los ingresos del sector público estatal tal y como exige el art. 134.2 CE. A juicio de los Diputados recurrentes, la supeditación que existe entre la ley de presupuestos del Estado y la ley de medidas (siendo el fundamento último de ésta el cumplimiento de los objetivos de política económica de la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para el año 2002) hace que le sean aplicables las limitaciones contenidas en el art. 134.2 y 7 CE, en cuanto ley complementaria de la de presupuestos generales del Estado. Esto les conduce a considerar inconstitucionales tres bloques de preceptos:

a) Por vulnerar el apartado 7 del art. 134 CE, al incumplir la prohibición de creación de tributos o su modificación cuando no esté prevista en una ley tributaria sustantiva: los arts. 2 (apartados 2, 5, 17 a 36, 47 y 52), 9, 10 (apartados 7, 9 y 15), 11, 12, 15 (apartados 1 y 5), 16, 17 [en lo referente a la nueva redacción de los apartados 1 c), 2, 3 b) y 5 c) de la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/1992], 19, 22, 26, 27, 28 (exceptos los párrafos tercero y cuarto del apartado 1), 29, disposición adicional vigesimoprimera, disposiciones transitorias quinta, decimocuarta, decimosexta y disposición derogatoria única.4.

b) Por vulnerar el apartado 2 del art. 134 CE, al no guardar una relación directa con el presupuesto ni con los criterios de política económica general de la que ese presupuesto es instrumento: los arts. 30, 31, 32 (con excepción del apartado 1), 34, 36, 37, 47, 49, 52 a 61, 63, 65, 67, 77, 88, 91, 94, disposiciones adicionales tercera, decimoquinta, decimosexta, disposiciones transitorias octava, decimoprimera, decimoséptima, y disposición derogatoria única.1 (último párrafo).

c) Por vulnerar el apartado 2 del art. 134 CE, al no guardar relación directa alguna con el presupuesto: los arts. 33, 42, 62, 68 a 71, 74 a 76, 78, 80 a 82, 86, 87, 93, 95, 96 a 115, disposiciones adicionales segunda, decimosegunda, decimocuarta, decimoséptima, decimonovena, vigesimocuarta a trigésima, disposiciones transitorias decimosegunda, decimotercera, decimooctava y decimonovena, disposición derogatoria única.1 (primer párrafo) y 2, y disposición final segunda.

A continuación examinan los Diputados recurrentes lo que denominan como una «causa autónoma de impugnación constitucional» relativa a la creación de tributos por el grupo mayoritario en el Senado a través del ejercicio del derecho de enmienda y, concretamente, de qué manera la Ley 24/2001 infringe el principio democrático del art. 1.1 CE y el art. 66 CE (pluralismo político, separación de poderes y derechos de las minorías). A tal fin, en primer lugar señalan que la potestad legislativa se ve reforzada en la Constitución Española a través del principio de reserva de ley con la cual se compensa la desconfianza hacia el poder ejecutivo, al igual que una cierta desconfianza hacia el poder legislativo se compensa con la introducción en nuestro sistema de la jurisdicción constitucional.

En segundo lugar añaden que, si bien el poder legislativo es el órgano que refleja en mejor medida el principio democrático, el principio de reserva de ley con el que se ve reforzado en la Constitución no puede entenderse prescindiendo del poder ejecutivo.

Ahora bien, como este principio de reserva no opera en el aire sino respecto de la relación de fuerzas parlamentarias representantes de los ciudadanos en las Cortes Generales, la ley aprobada en esta sede se independiza de su origen, es decir, de la mayoría que la aprobó y del procedimiento a través del cual lo hizo. El problema a efectos del principio democrático no es, pues, el que se da entre el legislativo (principio democrático) y el ejecutivo (principio monárquico), sino el que se da en sede parlamentaria entre mayorías y minorías. Para ellos, el proceso legislativo ordinario es la vía para «la participación de las minorías» (STC 182/1997, FJ 3), pues el principio democrático exige que la minoría pueda hacer propuestas y pueda expresarse sobre las de la mayoría. No estamos, pues, ante problemas de técnica legislativa, sino ante problemas vinculados al contenido material y estructural y a la eficacia jurídica del principio democrático, dado que aun cuando las decisiones de un órgano representativo son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar los derechos de las minorías (STC 32/1985, FJ 2). La identificación del Gobierno con una mayoría parlamentaria no puede llevarse hasta extremos que suponga una identificación de todo el pueblo (Cortes Generales) con la mayoría de ese pueblo, razón por la cual, si bien el Gobierno es el órgano representativo de la mayoría parlamentaria que le da soporte, la mayoría parlamentaria al actuar como Gobierno en sede parlamentaria está desconociendo y abandonando su función en esa sede ya que actúa con independencia de la otra parte del Parlamento, es decir, de la representación popular de la minoría de ciudadanos. Cuando este es el funcionamiento, la reserva de ley se convierte en reserva del Gobierno a través de su mayoría, no sólo produciéndose un secuestro de parte de la soberanía popular –la de la minoría– por el Gobierno, sino que, al identificarse el Gobierno con su mayoría parlamentaria, se está sustituyendo el principio democrático por el principio monárquico.

En tercer lugar, destacan la confusión entre la elaboración normativa de la ley por el Parlamento y la elaboración normativa de esa misma ley por el Gobierno que desemboca en que la Ley 24/2001, aunque sea una ley en sentido material, está necesitada de la reintroducción de un concepto material de ley, pues ante el hecho de que se pueda llegar a identificar potestad reglamentaria con iniciativa parlamentaria del Gobierno a través de su mayoría parlamentaria, el principio de legalidad tiene que impedir un entendimiento puramente ritual o formal de este principio que lo considere cumplido con una simple «autorización» emanada del legislador. No es tanto –añaden– la utilización del adjetivo «material» como referencia al ámbito propio de la ley (libertad y propiedad) cuanto como designación de la estructura necesaria de ésta (generalidad y abstracción). Con este razonamiento afirman que la ley cuestionada es puramente formal, no sólo por aquella identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria sino también porque se está destruyendo una categoría básica del Estado de Derecho, cual es la generalidad de la ley y su contenido normativo.

En cuarto lugar, consideran los Diputados recurrentes que la reserva de ley que opera para la creación de tributos (arts. 31.3 y 133.1 CE) no permite a todas las fuentes del derecho cumplirla y, concretamente, una Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, como ley que se identifica con la Ley de presupuestos por coincidir su ámbito objetivo, se ve afectada por el límite del art. 134.7 CE, no pudiendo crear tributo alguno y sólo podrá modificar aquellos para los que tenga habilitación otorgada en la ley propia de cada tributo.

En quinto lugar, ya con relación al derecho de enmienda, señalan los recurrentes que es evidente que en la tramitación de la ley impugnada fueron introducidas en ambas Cámaras importantes enmiendas en el proyecto de ley o en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados por el grupo mayoritario, que lo es en ambas Cámaras, en un caso con mayoría relativa y en otro con mayoría absoluta. Pues bien, subrayando que el derecho de enmienda del Senado es un derecho de iniciativa parlamentaria (art. 90.2 CE), destacan cinco elementos: 1) este derecho tiene limitación por cuanto requiere una aceptación de las introducidas en el Senado por mayoría simple del Congreso, viendo este último mermada su capacidad a la aceptación o rechazo de las mismas; 2) la proposición de ley del Senado no se desarrolla en el mismo Senado, sino tras su

tramitación en el Congreso, con su correspondiente derecho de enmienda; 3) las enmiendas introducidas en el Senado no permiten –en el Senado– más que su discusión –para su aceptación, rechazo, o transacción– pero impiden la intervención de otros grupos parlamentarios –minoría– en el sentido de presentar una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría –salvo *in voce* y de carácter transaccional–. Se produce, entonces, una restricción al derecho de la minoría, pues la introducción de enmiendas en el Senado por la mayoría parlamentaria limita objetivamente el derecho de la minoría, lo cual no ocurriría de haberse previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o de haberse introducido por enmienda del grupo mayoritario en el trámite del Congreso; 4) el alcance de las enmiendas introducidas en el Senado debe valorarse aisladamente, por su contenido, pues en ocasiones determinadas enmiendas pueden cumplir la función de una proposición de ley, tanto por su desconexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley inicial, como por su autonomía ordinamental; y 5) podría argumentarse que tanto las medidas incorporadas al proyecto de ley como las que son fruto de enmienda por el grupo mayoritario obedecen a razones de urgente necesidad –a los efectos de que estén en vigor el primer día del ejercicio económico– y, sin embargo, para esas medidas urgentes y extraordinarias la Constitución prevé la vía del decreto-ley (art. 86 CE), que puede ser tramitado posteriormente como un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE), lo que daría pie a la presentación de enmiendas por la minoría parlamentaria, garantizando en mayor medida el derecho de las minorías frente a las decisiones del Gobierno o de su mayoría parlamentaria. Posibilidad la del decreto-ley que debería operar, en su caso, siempre que se hubiese llegado a la conclusión de que no «se podría haber solucionado por alguno de los procedimientos legislativos de urgencia que establecen los Reglamentos Parlamentarios» (STC 182/1997, FJ 5).

A continuación, tras recordar los recurrentes la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la anterior práctica y, en concreto, la relativa al derecho de enmienda y proposición de ley [STC 99/1987, FJ 1 b)], y al derecho de enmienda y proyectos de ley (STC 194/2000, FJ 3), identifican tres casos de la utilización del derecho de enmienda en el Senado para introducir –crear y regular– un impuesto –el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (enmienda núm. 215 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 9 de la Ley 24/2001)– y dos tasas –la tasa portuaria de seguridad al pasaje (enmienda núm. 222 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 26 de la Ley 24/2001) y la tasa de seguridad del transporte ferroviario de viajeros (enmienda núm. 225 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 29 de la Ley 24/2001)–.

Por último, concluyen los Diputados recurrentes señalando que es difícil admitir que se haya cumplido, siquiera desde una perspectiva formal, con el mandato de que las modificaciones del texto remitido por el Congreso al Senado se ratifiquen luego en el Congreso por mayoría simple de la Cámara [arts. 90.2 CE y 121 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), pues en el Congreso, tanto el debate como la votación de las enmiendas de la que luego sería la Ley 24/2001 se efectuó conjuntamente con las de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado (Ley 23/2001, de 27 de diciembre), de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre) y de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, de 27 de diciembre). Esa situación, denunciada por todos los grupos parlamentarios del Congreso [Sr. Aymerich Cano, Grupo Mixto («Diario de Sesiones» núm. 132, págs. 6621 y 6622); Sr. Saura Laporta, Grupo Mixto («Diario de Sesiones» núm. 132, págs. 6623 y 6624); Sr. Lasagabaster Olazábal, Grupo Mixto («Diario de Sesiones» núm. 132, pág. 6624); Sr. Labordeta Subías, Grupo Mixto («Diario de Sesiones» núm. 132, pág. 6625); Sr. Azpiazu Uriarte, Grupo Parlamentario Vasco («Diario de Sesiones» núm. 132, págs. 6626 y 6627); Sr. Alcaraz Masats, Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida («Diario de Sesiones» núm. 132, págs. 6627 a 6629); Sr. Padrol i Munté, Grupo Parlamentario Catalán («Diario de Sesiones» núm. 132, pág. 6631); y Sr. Caldera Sánchez-Capitán,

Grupo Parlamentario Socialista («Diario de Sesiones» núm. 132, págs. 6632 a 6634)], impide aplicar al presente supuesto la doctrina del Tribunal Constitucional de que la enmienda introducida en el Senado «fue objeto de debate y votación separada, quedando finalmente aprobada» (STC 194/2000, FJ 3, final). Sí es aplicable, sin embargo, a su juicio, esa otra doctrina conforme a la cual «las modificaciones operadas por los preceptos en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerte ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo ... se incidiría en inconstitucionalidad si aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico incurrieran en arbitrariedad o en cualquier vulneración de la norma suprema» [STC 99/1987, FJ 6 c)].

De lo anterior concluyen los Diputados recurrentes la inconstitucionalidad de los arts. 9, 26 y 29 de la Ley 24/2001, por su contradicción con los arts. 1.1, 23.2, 66.2, 90.2 y 134.7, de la Constitución, con el art. 121 del Reglamento del Congreso de los Diputados y con los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado.

Finalmente, suplican los Diputados recurrentes a este Tribunal que teniendo en cuenta la conexión existente entre el objeto y fundamento del presente recurso con los interpuestos contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1390-1999), y contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1827-2000), se proceda a la acumulación de ambos procesos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. La Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 7 de mayo de 2002, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Por otra parte, y en cuanto a la solicitud de acumulación, señaló que en su momento se acordaría lo procedente. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 121, de 21 de mayo de 2002).

3. El día 21 de mayo de 2002 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de mayo de 2002, el Vicepresidente Primero del Senado, actuando como Presidente en funciones de la Cámara, comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 28 de mayo de 2002, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

6. Por escrito registrado el día 30 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, jefe de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la Dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

7. Mediante escrito registrado el día 3 de junio de 2002 en este Tribunal, el Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno, en representación del Congreso de los Diputados, suplicó se le tuviese por personado, formulando alegaciones exclusivamente en relación con la violación de las normas del procedimiento legislativo invocadas en la demanda.

a) Comienza con la denuncia relativa a «la insuficiencia de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el proyecto de ley» que violaría el art. 88 CE y el art. 109 RCD al haberse privado a la Cámara de un elemento de juicio necesario para su decisión (con cita de la STC 108/1986). Señala a este respecto el representante del Congreso de los Diputados que la parte actora omite que la citada STC 108/1986 exige que esa presunta insuficiencia se denuncie ante la misma Cámara, precisando que «[n]o habiéndose producido esta denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión» (FJ 3). Por tanto, dado que la insuficiencia de los antecedentes que ahora se denuncia ante el Tribunal Constitucional no fue efectuada formalmente, en su momento, ante la Cámara, dicha alegación carece de relevancia constitucional.

b) La siguiente alegación a la que contesta el Letrado de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados es la relativa a la quiebra por la Ley 24/2001 del principio de especialidad parlamentaria desde el punto de vista orgánico y desde el punto de vista de los plazos de tramitación. Sobre este particular destaca, en primer lugar, que reconocen los recurrentes que el art. 75 CE no obliga a discutir los proyectos en comisiones legislativas especializadas, sino que, más bien, atribuye la competencia al Pleno de la Cámara, quien no sólo puede «delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley», sino también «recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación». Ahora bien, el desarrollo que ha hecho de ese precepto constitucional el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a las comisiones «con competencia legislativa plena», en principio, el debate y la votación de los proyectos y las proposiciones, «siempre que sean constitucionalmente delegables» (art. 148 RCD) y sin perjuicio de que el Pleno de la Cámara pueda recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley (art. 149 RCD).

Como regla general, la Mesa de la Cámara remite a las comisiones legislativas permanentes enunciadas en el art. 46 RCD, los proyectos y proposiciones de ley «de acuerdo con su respectiva competencia» (art. 43.1 RCD), lo que, si bien produce una cierta «especialización» legislativa, lo hace de forma relativa, no sólo porque la competencia material de cada comisión no está definida por el Reglamento de modo que, según el uso parlamentario, esta competencia se determina, sobre todo, según la distribución de materias entre los Departamentos ministeriales, sino también porque la composición de las comisiones no está condicionada por la especialización de sus miembros (lo que sería imposible en relación a los grupos parlamentarios pequeños) sino sólo por la obligación de respetar la importancia numérica de los grupos parlamentarios (art. 40.1 RCD). Además, debe tenerse presente que la alteración de los miembros de las comisiones es tan flexible que a lo largo de una misma sesión pueden cambiar sus miembros, bastando para ello con comunicar la sustitución al Presidente de la comisión en el acto mismo en que ésta va a producirse (art. 40.2 RCD). Añade también que las comisiones son competentes para tratar todos los asuntos incluidos en el proyecto o proposición de ley, aunque sea posible que la Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de la comisión interesada, acuerde que sobre una cuestión informe previamente otras u otras comisiones, pudiendo prescindirse totalmente, además, del dictamen de una comisión, sometiendo el proyecto o proposición directamente al Pleno (tramitación del proyecto en lectura única de conformidad con el art. 150 RCD).

En consecuencia, para el Congreso de los Diputados los hechos que la parte recurrente alega como contrarios al principio de especialización orgánica no tienen relevancia alguna para pretender, en base a ellos, la declaración de inconstitucionalidad

de la ley, no sólo porque el principio de especialidad es un criterio de organización flexible, sino, además, porque tales hechos son consecuencia de la voluntad y de la práctica parlamentaria.

c) Señala a continuación el Letrado de las Cortes Generales con relación a la infracción del principio de especialidad parlamentaria «desde el punto de vista de los plazos de tramitación» (sobre la base del art. 91 RCD que faculta a la Mesa de la Cámara para acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el Reglamento mediante decisión objetivamente justificada), que el acuerdo sobre los plazos adoptado no fue impugnado en su día ni se interpuso contra el mismo recurso de amparo constitucional, siendo un acto consentido.

d) Respecto de la última infracción que alegan los recurrentes, la del principio democrático (art. 1.1 CE) por entender que las enmiendas procedentes del Senado han sido aprobadas sin debate suficiente en el Congreso, indica el representante del Congreso, que los recurrentes conocen lo que el Tribunal Constitucional ha declarado sobre la naturaleza y alcance de las enmiendas («no existe ni en la Constitución ni en el Reglamento de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley», STC 99/1987) y conocen también las consecuencias que esa doctrina ha tenido y tiene en relación con las enmiendas aprobadas en el Senado.

En suma, a juicio del Congreso de los Diputados, no se ha producido ninguna de las infracciones de procedimiento legislativo alegadas por los Diputados recurrentes.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 14 de junio de 2002, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

Parte el Abogado del Estado precisando que puesto que el presente recurso es muy similar a los que se promovieron en su día contra las Leyes 50/1998 (recurso núm. 1390-1999) y 55/1999 (recurso núm. 1827-2000), de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se va a referir exclusivamente a las cuestiones nuevas que plantea el recurso dirigido contra la Ley 24/2001, para evitar reiteraciones innecesarias. A este respecto señala, antes de nada, que los Diputados insisten en defender la inconstitucionalidad de la Ley apoyándose en las posiciones de algunos autores y órganos consultivos del Estado, razón por la cual, da por reproducidas las alegaciones contenidas en el recurso núm. 1827-2000, a saber, que esas posiciones no tienen virtualidad alguna en el procedimiento constitucional, al tratarse de consideraciones sobre los efectos que produce este modo de modificación del ordenamiento jurídico en el ejercicio de las profesiones relacionadas con el Derecho, pero sin que supongan un riguroso análisis jurídico-constitucional dirigido a demostrar la inconstitucionalidad de este tipo de leyes.

Con relación a las deficiencias denunciadas por los recurrentes en el procedimiento parlamentario, después de destacar el Abogado del Estado que se hacen con relación a una ley no recurrida ante este Tribunal, la Ley 14/2000, precisa que del art. 88 de la Constitución no puede deducirse la imposición de un requisito formal condicionante de la validez del proceso legislativo, sino la existencia de una mera obligación política del Ejecutivo cuyo cumplimiento podrán exigir las Cámaras, pero cuya inobservancia consentida por el Parlamento no determina la inconstitucionalidad de la ley que, en definitiva, se aprueba. En efecto, para el Abogado del Estado, este Tribunal ya ha tenido ocasión de enjuiciar el efecto que produce en la tramitación de los proyectos de ley el olvido de trámites o requisitos, concretamente, en las SSTC 108/1986 y 99/1987, en las que se concluye que las irregularidades en la tramitación legislativa para que tengan relevancia constitucional han de producir una efectiva perturbación en el ejercicio de las potestades parlamentarias, cuya subsanación ha de intentarse para justificar su realidad, por lo que un vicio procedimental no provoca la inconstitucionalidad de una ley cuando tenga una caracterización puramente formal y no alcance a la estimación subjetiva por parte de los miembros de las Cámaras de que el mismo les ha impedido ejercer su función parlamentaria. La falta de intento de subsanación del pretendido vicio procedimental pone de manifiesto que en su momento no afectó a la función de los parlamentarios y que si alguna consecuencia negativa ha tenido es sólo imputable a la espontánea renuncia a

ejercitar las potestades que el Reglamento del Congreso de los Diputados reconoce a los parlamentarios en el ejercicio de la alta función legislativa (art. 7 RCD). Además –señala el Abogado del Estado–, en contra de lo que se afirma en la demanda, el Gobierno remitió el proyecto de ley acompañado por antecedentes consistentes en su correspondiente memoria y el dictamen del Consejo Económico y Social (como se acredita mediante el certificado que se acompaña).

Respecto de la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que imputan los recurrentes a la Ley 24/2001, el Abogado del Estado considera que el juicio de constitucionalidad por vulneración de este principio en cuanto certeza del Derecho requiere un examen pormenorizado en cada caso de las consecuencias jurídicas de la actuación del legislador, no siendo suficiente afirmar que las normas son más o menos difíciles de aplicar, o que podría producirse una confusión sobre la norma que queda vigente, sino que es necesario analizar si el mandato del legislador contenido en un precepto concreto resulta inaplicable por desconocido o contradictorio. Así, el juicio de constitucionalidad habría requerido que se hubiera efectuado un examen pormenorizado de cada uno de los preceptos contenidos en la Ley 24/2001, no siendo suficiente para considerarla inconstitucional el que se haya recurrido a utilizar un solo vehículo que ampare preceptos innovadores en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que parezca, pues ello sólo es una manifestación de una técnica legislativa que permite la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico. No existiendo, en consecuencia, un supuesto de inaplicabilidad por confusión o contradicción provocado por el legislador, sino la utilización de un vehículo formal legislativo para tramitar y aprobar normas de distintos sectores y materias, que consideradas aisladamente pueden ser perfectamente interpretadas y aplicadas siguiendo las reglas normales contenidas para ello en nuestro ordenamiento jurídico, a juicio del Abogado del Estado, no es admisible considerar, entonces, que los mandatos normativos de la Ley 24/2001 son de «difícil conocimiento», porque la ley fue publicada, en los términos que exige la Constitución y cumpliendo las condiciones que exigió la STC 179/1989, en el «Boletín Oficial del Estado».

Por último, con referencia al incorrecto ejercicio del derecho de enmienda, niega el Abogado del Estado la existencia de vulneración alguna del Reglamento del Congreso de los Diputados, al haberse respetado escrupulosamente en la tramitación de la Ley 24/2001 los trámites previstos en la citada norma reglamentaria, por lo que, si no existe vulneración del Reglamento; no cabe aceptar la tesis de que la ley impugnada es inconstitucional por haberse quebrantado el procedimiento de formación de la decisión de la Cámara legislativa. La queja de los recurrentes constituye una simple discrepancia con la forma en que el art. 121 RCD regula la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley enmendados por el Senado, al considerar que la intervención de los Diputados es insuficiente, lo que no deja de ser una mera opinión, tanto más cuanto se ha cumplido con las normas reglamentarias en la medida que los Diputados han podido pronunciarse sobre las enmiendas del Senado cuando se han sometido a su consideración, sin que el art. 123 RCD prohíba en modo alguno el debate y votación conjunta. Además, tampoco hubo denuncia o reclamación alguna por los Diputados que sometieron a nueva consideración las enmiendas del Senado, por lo que no es de aplicación la doctrina de los *interna corporis acta* al haberse limitado los órganos encargados de la tramitación parlamentaria a aplicar el Reglamento de la Cámara.

9. El día 31 de mayo de 2002 el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en nombre y representación de esta Cámara, compareció ante este Tribunal en relación con los recursos de inconstitucionalidad núms. 1847-2002, 1902-2002, 1921-2002 y 1937-2002, promovidos todos ellos con relación a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por medio de otrosí solicitó tanto la acumulación de los citados recursos, en los términos previstos en el art. 83 LOTC, como la suspensión del plazo para la presentación de alegaciones, para que se dispusiese, cuando procediese, la apertura de un nuevo plazo.

10. El día 12 de junio de 2002 el Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en nombre y representación de esta Cámara, presentó un nuevo escrito solicitando la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1848-2002, a los que llevaban los núms. 1847-2002, 1902-2002, 1921-2002 y 1937-2002, promovidos todos ellos con relación a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al tener objetos conexos, lo que a su juicio justificaba la solicitud de acumulación que prevé el art. 83 LOTC. Además, solicitaba que se tuviesen por reproducidas las alegaciones formuladas en el recurso núm. 1390-1999.

11. Mediante providencia del Pleno de este Tribunal con fecha de 18 de junio de 2002 se acordó, en primer lugar, tener por personado al Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en representación de esta Cámara, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1902-2002, 1921-2002, 1937-2002, 1847-2002 y 1848-2002; y, en segundo lugar, acceder a la suspensión del plazo para hacer alegaciones hasta que resolviere sobre la acumulación de los mismos, oyéndose a los recurrentes y a las partes personadas para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimasen oportuno en relación con la petición de acumulación.

12. Por Auto núm. 205/2002, de 15 de octubre, el Pleno del Tribunal acordó no acceder a la acumulación solicitada por el Senado, al no existir una conexión de objetos que justificase la unidad de tramitación y decisión, dado que aun cuando la norma impugnada en todos los procesos fuese la misma, ni los preceptos impugnados ni las presuntas vulneraciones constitucionales coincidían. Además, se acordó conceder un plazo de quince días a la representación del Senado para que pudiese formular las alegaciones que estimase oportunas en relación con los recursos de inconstitucionalidad referidos.

13. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 7 de noviembre de 2002, don Benigno Pendás García, Letrado de las Cortes Generales-jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación y defensa de esta Cámara, presentó un escrito por el que suplicaba se tuviesen por reproducidas las alegaciones efectuadas «en relación con la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento y la competencia en lo que afecta a la Cámara» en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, interpuesto contra la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dictándose Sentencia desestimatoria en todos sus puntos.

Las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, que ha dado lugar a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, se pueden resumir de la siguiente manera (antecedente 9):

a) En primer lugar, y tras realizar el representante del Senado una serie de precisiones sobre el principio de seguridad jurídica en conexión con la potestad legislativa de las Cortes Generales, así como sobre el principio democrático, de separación de poderes y de competencia del Parlamento, precisaba que siendo la ley parlamentaria expresión de la legitimidad democrática, lo decisivo no es su naturaleza sino la forma de tramitación, habida cuenta que la corrección en el procedimiento de formación y manifestación de la voluntad de la Cámara es, sin ninguna duda, la manifestación de un correcto entendimiento constitucional de su intervención en el procedimiento legislativo. Ahora bien, señalaba entonces, el que existan normas que regulan la forma de elaboración de anteproyectos, el que existan recomendaciones de claridad y no contradicción, no impide, sin embargo, que se aprueben leyes de reformas transversales, ni exige que cada materia sea regulada en un proyecto independiente, so pena de incurrir en una limitación de la potestad legislativa inaceptable.

b) En relación con la impugnación de las potestades legislativas del Senado se señalaba que estaba en abierta contracción con los poderes constitucionales de la Cámara, pues ni la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social era una ley

complementaria del Ordenamiento jurídico ni era diferente de las muchas aprobadas por el Congreso y Senado en los últimos veinte años. Dicho esto, añadía el representante del Senado que el principio de Estado democrático de Derecho o el valor justicia y pluralismo político afianza la competencia del Parlamento y garantiza el pluralismo desde el momento que el único procedimiento público de aprobación de normas jurídicas es el procedimiento parlamentario y muy especialmente el procedimiento legislativo ordinario, por lo que no es posible afirmar que la técnica legislativa utilizada es causa de infracción de principios constitucionales, ni tampoco que una ley como la de medidas fiscales, administrativas y del orden social carece de un título constitucional para ejercer la potestad legislativa, al no ser posible mantener que lo que la Constitución no permite explícitamente está prohibido implícitamente, pues cuando el constituyente reconoce la existencia de leyes con función y objeto específico no está prohibiendo que existan leyes con objeto plurimaterial.

c) Para el representante del Senado, la sujeción de la formación de los actos normativos a un *iter* jurídicamente regulado, como sucesión de fases de actos jurídicos relevantes para producir un acto legislativo, es también forma de la función legislativa, medio por el cual se exterioriza el poder legislativo, siendo esenciales y típicos de tal procedimiento legislativo los rasgos de participación y publicidad. La fase constitutiva del procedimiento se ordena con arreglo al denominado principio mayoritario, no siendo exigible en principio la unanimidad ni las mayorías cualificadas. El principio democrático tiene una conexión intrínseca con el principio mayoritario, lo que lejos de constituirse en legitimador de un absolutismo de la mayoría, supone referir la toma de decisiones sobre un realismo pragmático. El derecho a participar, que corresponde a los ciudadanos y que se ejercita normalmente a través del procedimiento legislativo ordinario, no puede justificar una actitud impeditiva frente al ejercicio de los derechos de las minorías, como tampoco puede justificar el bloqueo por éstas de las decisiones de las Cámaras. La garantía de procedimiento respecto de la libre deliberación, contraste, debate y publicidad, al garantizar el pronunciamiento de la minoría, legitima la adopción del acuerdo por la mayoría, sin que la conexión funcional entre Gobierno y mayoría, sobre la que reposan en buena parte los títulos IV y V de la Constitución, desvirtúe el procedimiento.

d) Dedicaba entonces el escrito de alegaciones del Senado una especial mención a las objeciones que planteaban los recurrentes en relación con las enmiendas introducidas en el Senado al amparo del art. 90.2 CE. Sobre este particular, destacaba en primer lugar que nada tiene que ver el derecho de enmienda con la iniciación del procedimiento en una u otra Cámara o con la iniciativa legislativa del Senado ejercitada a través de la correspondiente proposición de ley. Las supuestas limitaciones al derecho de enmienda de los Senadores y del Senado no se encuentran avaladas en la práctica ni legitimadas en el art. 90.2 CE. El derecho de enmienda no se limita porque el Congreso de los Diputados pueda aceptar o rechazar y porque éste haya sido el sistema de resolución de las diferencias entre Cámaras iguales. El argumento de que frente a la enmienda introducida por el Senado no cabe otro tipo de intervención que su aceptación, rechazo o transacción tropieza con el art. 125 del Reglamento del Senado, que al permitir la formulación de Votos particulares concreta una garantía de procedimiento que permite lo que el recurso niega: que la minoría presente una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría. Esto permite negar absolutamente el argumento deducido de que habría una disminución del ejercicio de los derechos del art. 23 CE en cuanto que la introducción de enmiendas no limita el derecho de la minoría más que si se hubiese previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o se hubiese introducido en comisión o en Pleno en el Congreso de los Diputados, no siendo el derecho fundamental del art. 23 CE de mayor calidad en el caso de los Diputados que en el de los senadores.

Rechazaba el Senado, entonces, la construcción del recurso que pretendía limitar el derecho de enmienda amparado por el art. 90.2 CE en función del denominado «alcance de la enmienda», pretendiendo los recurrentes que la enmienda del Senado sólo pudiese ser admitida a trámite si tenía conexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley y si no era autónoma ordinamentalmente y, a tal fin, el recurso pretendía atribuir a

la Mesa de la Cámara o de la comisión competente una función calificadora de exclusión de enmiendas por desconexión, incongruencia o autonomía ordinamental. A juicio del Senado, tal interpretación transformaría la función institucional de las mesas.

e) El siguiente punto que se trataba en las alegaciones del Senado hacía referencia a las supuestas vulneraciones de procedimiento acaecidas en la tramitación parlamentaria de la ley (concretamente, de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado), señalando que algunos de los artículos indicados se aplicaron escrupulosamente, mientras otros resultaban inaplicables. Así, se destacaba que no solamente no se había privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (elementos de juicio entre los que no se encuentran los dictámenes de altos órganos consultivos), sino que se había respetado la especialidad incluso orgánica, el sistema general de plazos, las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario y las potestades totales incluidas en el derecho de enmienda.

f) En último lugar, el Senado en su escrito de alegaciones hacía alusión a los argumentos del recurso relativos a la naturaleza de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social como complementaria de la Ley de presupuestos generales del Estado, argumentos que, a su juicio, partían de una errónea calificación de la citada ley –como complementaria de los presupuestos generales del Estado–, lo que le excusaba de entrar a analizar su examen material.

14. Por providencia de 13 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Subsidiariamente, el recurso se dirige también, en segundo lugar, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 2 (apartados 2, 5, 17 a 36, 47 y 52), 9, 10 (apartados 7, 9 y 15), 11, 12, 15 (apartados 1 y 5), 16, 17 [en lo referente a la nueva redacción de los apartados 1 c), 2, 3 b) y 5 c) de la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/1992], 19, 22, 26, 27, 28 (excepto los párrafos tercero y cuarto del apartado 1), 29, 30, 31, 32 (con excepción del apartado 1), 33, 34, 36, 37, 42, 47, 49, 52 a 63, 65, 67 a 71, 74 a 78, 80 a 82, 86 a 88, 91, y 93 a 115; disposiciones adicionales segunda, tercera, decimosegunda, decimocuarta a decimoséptima, decimonovena, vigesimoprimera, y vigesimocuarta a trigésima, disposiciones transitorias quinta, octava, decimoprimera a decimotercera, decimocuarta, decimosexta, decimoséptima, decimooctava y decimonovena; disposición derogatoria única, 1 (primer y último párrafo), 2 y 4; y disposición final segunda.

Antes de entrar a dar respuesta a las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar que los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son prácticamente los mismos que se plantearon tanto en el recurso núm. 1390-1999, seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, como en el recurso 1827-2000 interpuesto contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han sido recientemente resueltas en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 176/2011, de 8 de noviembre, respectivamente, a cuyas conclusiones hemos de remitirnos ahora, sin perjuicio de hacer una breve referencia a las mismas y de analizar separadamente lo que los Diputados recurrentes denominan como una «causa autónoma de impugnación constitucional».

2. Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 24/2001 es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2, del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133, del Reglamento del Senado,

por los mismos motivos que fueron esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999 (interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Esos motivos a los que hacían referencia entonces y que, a su juicio, convertían en inconstitucionales a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sucintamente expuestos, eran los siguientes:

a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, operase sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de la que concluimos que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico» porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 b); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule «a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional» y en el que opera el «principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c)].

d) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el 'Diario Oficial de las Cortes Generales', como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el 'Boletín Oficial del Estado'.» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 e); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

e) Y, en fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no podían calificarse como tales, que se había delegado en una comisión legislativa permanente la aprobación del proyecto de ley cuando ello no era obligatorio, que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no había solicitado informes sobre cuestiones que eran competencia principal de otras comisiones, que habían intervenido Diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sin que constase su sustitución formal o informal, y, en fin, que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, «no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f)].

En suma, por los mismos motivos que fueron expuestos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 120/2012, de 4 de junio, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

3. Los Diputados recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la misma Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concretamente: a) Por vulnerar el apartado 7 del art. 134 CE, en la medida que incumplen la prohibición de creación de tributos o su modificación cuando no esté prevista en una ley tributaria sustantiva, los arts. 2 (apartados 2, 5, 17 a 36, 47 y 52), 9, 10 (apartados 7, 9 y 15), 11, 12, 15 (apartados 1 y 5), 16, 17 [en lo referente a la nueva redacción de los apartados 1 c), 2, 3 b) y 5 c) de la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/1992], 19, 22, 26, 27, 28 (exceptos los párrafos tercero y cuarto del apartado 1), 29, disposición adicional vigesimoprimera, disposiciones transitorias quinta, decimocuarta, decimosexta y disposición derogatoria única 4. b) Por vulnerar el apartado 2 del art. 134 CE, al no guardar una relación directa con el presupuesto ni con los criterios de política económica general de la que ese presupuesto es instrumento, los arts. 30, 31, 32 (con excepción del apartado 1), 34, 36, 37, 47, 49, 52 a 61, 63, 65, 67, 77, 88, 91, 94, disposiciones adicionales tercera, decimoquinta, decimosexta, disposiciones transitorias octava, decimoprimera, decimoséptima, y disposición derogatoria única, 1 (último párrafo). c) Por vulnerar el apartado 2 del art. 134 CE, al no guardar ninguna relación directa con el presupuesto, los arts. 33, 42, 62, 68 a 71, 74 a 76, 78, 80 a 82, 86, 87, 93, 95, 96 a 115, disposiciones adicionales segunda, decimosegunda, decimocuarta, decimoséptima, decimonovena, vigesimocuarta a trigésimo, disposiciones transitorias decimosegunda, decimotercera, decimooctava y decimonovena, disposición derogatoria única, 1 (primer párrafo) y 2, y disposición final segunda.

La pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los apartados 2 y 7 del art. 134, ya ha sido rechazada por este Tribunal al señalar que «debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 3)].

Deben rechazarse también los vicios denunciados desde esta perspectiva al no vulnerar la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, ninguno de los límites que la Constitución consagra para los presupuestos generales del Estado.

4. Una vez resueltas las causas de inconstitucionalidad genéricas que se imputaban a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, es el momento de entrar a analizar la denominada «causa autónoma de impugnación constitucional» a que hacen referencia los Diputados recurrentes relativa a la creación y regulación de tributos por el grupo mayoritario en el Senado a través del ejercicio del derecho de enmienda y, concretamente, la del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (enmienda núm. 215 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 9 de la Ley 24/2001), la tasa portuaria de seguridad al pasaje (enmienda núm. 222 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 26 de la Ley 24/2001) y la tasa de seguridad del transporte ferroviario de viajeros (enmienda núm. 225 del Grupo Parlamentario Popular que dio lugar al art. 29 de la Ley 24/2001). Para los recurrentes estos preceptos son inconstitucionales por contradecir los arts. 1.1, 23.2, 66.2, 90.2 y 134.7, de la Constitución, el art. 121 del Reglamento del Congreso, y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado, desde una triple perspectiva.

Consideran los Diputados recurrentes, en primer lugar, que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario en el texto de un proyecto de ley como el de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por las que se crean y regulan unos tributos nuevos, atenta a la reserva de ley que opera en materia tributaria (art. 31.3 CE) al estar vedado a una ley, cuyo ámbito objetivo coincide con el de la ley de presupuestos generales del Estado, aquella creación (art. 134.7 CE). En segundo lugar, se entiende que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin

conexión con el texto el inicial proyecto de ley supone una restricción objetiva al derecho de la minoría. Y, en tercer lugar, y esta vez desde una perspectiva formal, consideran que, en la medida que tanto el debate como la votación de las enmiendas se efectuó conjuntamente con las de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, no se ha cumplido con el mandato de que las modificaciones operadas en el texto de un proyecto de ley en el Congreso hayan sido objeto de debate y votación separada.

Ni el Abogado del Estado, ni los Letrados de las Cortes Generales, en representación del Congreso y del Senado, consideran que se hayan producido las vulneraciones alegadas. Para el Abogado del Estado se ha cumplido con las normas reglamentarias, considerando que la insuficiencia de la intervención de los Diputados respecto de la enmienda aprobada por el Senado no deja de ser una mera opinión. Además, a juicio de éste, ni el art. 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados prohíbe el debate y votación conjunta, ni se formalizó en su momento reclamación alguna por los Diputados, siendo de aplicación la doctrina de los interna *corporis acta*. Por su parte, para el Letrado del Congreso de los Diputados, conforme a la doctrina constitucional (STC 99/1987, de 11 de junio), no existe ni en la Constitución ni en los reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Finalmente, el Letrado del Senado subraya que las supuestas limitaciones al derecho de enmienda defendidas por los Diputados recurrentes no se encuentran avaladas en la práctica ni legitimadas por el art. 90.2 CE, no siendo necesario para que pueda admitida a trámite una enmienda que tenga conexión con el contenido del proyecto de ley, pudiendo ser autónomas ordinamentalmente.

a) Con relación al primer motivo, a saber, la pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los apartados 2 y 7 del art. 134 CE, bien sea por las medidas incorporadas al texto del proyecto de ley que tiene entrada en el Parlamento, bien lo sea por las medidas introducidas como resultado del ejercicio del derecho de enmienda, debemos remitirnos a lo ya señalado en los fundamentos jurídicos precedentes. Por tanto, debe rechazarse la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados desde esta perspectiva.

b) Respecto del segundo motivo, esto es, la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin conexión con el texto del inicial del proyecto de ley, este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar que, en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una «conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado», de manera que «toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar», so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8; y 176/2001, de 8 de noviembre, FJ 2 d)]. Dicho lo que antecede, hemos señalado a renglón seguido que si bien los principios y valores que subyacen en el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo «han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo», sin embargo, en el caso de leyes de contenido heterogéneo –como las de medidas fiscales, administrativas y del orden social– «la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste

queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8).

Pues bien, como se ha señalado con anterioridad, consideran los Diputados recurrentes que la creación de tres tributos (el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, la tasa portuaria de seguridad al pasaje y la tasa de seguridad del transporte ferroviario de viajeros) como consecuencia de las enmiendas núm. 215, 222 y 225, del Grupo Parlamentario Popular (que dieron lugar a los arts. 9, 26 y 29 de la Ley 24/2001), es contraria a la Constitución por no guardar conexión alguna con el texto de la iniciativa legislativa presentada por el Gobierno en el Congreso de los Diputados. Pues bien, sobre este particular hay que señalar que el texto de la iniciativa legislativa que dio lugar a la ley impugnada en el presente proceso constitucional, bajo el título «Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social» («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 50-1, 10 de octubre de 2001), y que fue aprobado por el Congreso de los Diputados («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 50-10, 21 de noviembre de 2001), preveía una serie de medidas que, en lo que a la materia tributaria se refiere, afectaban a la imposición directa (concretamente, a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades y sobre la renta de no residentes), a la imposición indirecta (impuesto sobre el valor añadido, impuesto general indirecto canario, arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias e impuesto sobre las labores del tabaco) y a las tasas (por reserva del dominio público radioeléctrico, por inscripción y acreditación catastral, de la Jefatura Central de Tráfico, por la prestación de servicios de control metrológico, por actuaciones de los registros de buques y empresas navieras, por expedición de títulos profesionales marítimos y de recreo, del sector de hidrocarburos, por aproximación y por prestación de servicios en materia de navegación aérea, y por los servicios y actividades realizadas en materia de medicamentos).

Según lo que antecede, si la conexión de homogeneidad exigible a las leyes de contenido heterogéneo «ha de entenderse de modo flexible» para que «atienda también a su funcionalidad», la introducción de las tres enmiendas citadas en el texto de una iniciativa que precisamente hacía referencia a medidas tributarias en diferentes materias (impuestos y tasas) no sólo no está huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), tanto más cuando la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo. Por otro lado, en orden a valorar aquella conexión entre el objeto de la iniciativa (medidas tributarias) y el objeto de la enmienda (tasas e impuesto); es importante concretar la entidad de la alteración propuesta pues, lógicamente, no es lo mismo la introducción de medidas tributarias nuevas que no estando previstas en el texto de la iniciativa tienen una virtualidad innovadora del ordenamiento tributario y que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alteran sensiblemente la posición de los ciudadanos frente a su deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, que la introducción de medidas tributarias que, por su menor entidad cualitativa o cuantitativa, ni modifican situaciones jurídicas preexistentes, ni alteran de forma sensible la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir.

Pues bien, en primer lugar, la introducción en el texto del proyecto de ley aprobado en el Congreso de los Diputados, mediante dos enmiendas en el Senado, de una tasa portuaria de seguridad al pasaje marítimo y de una tasa de seguridad del transporte ferroviario de viajeros, tiene una estrecha conexión con el objeto de la iniciativa, concretamente, con las medidas previstas en el capítulo III (tasas) del título I (normas tributarias) del texto del proyecto. Y la introducción en el texto de la iniciativa mediante otra enmienda en el Senado de un impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos también guarda la necesaria relación de homogeneidad con las medidas previstas en la sección segunda (impuestos especiales) del capítulo II (impuestos

indirectos) del mismo título I (normas tributarias). Pero es que, en segundo lugar, la poca entidad de las previsiones normativas incorporadas a las enmiendas controvertidas relativiza aún más las exigencias de homogeneidad, pues por mucho que una de ellas configure formalmente un nuevo impuesto, no deja de ser una modalidad del existente impuesto especial sobre hidrocarburos de cuya normativa participa.

Debe, pues, rechazarse el motivo al no apreciarse la inconstitucionalidad pretendida.

c) Y con referencia al tercer motivo, o lo que es lo mismo, al hecho de que las modificaciones operadas en el texto de un proyecto de ley en el Congreso hayan sido objeto de debate y votación conjunta con las de los otros proyectos de ley, debe recordarse que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4]. No basta, pues, con cualquier vicio o inobservancia de lo previsto en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo, siendo necesario a tales efectos que el vicio o inobservancia denunciada afecte «esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

Dicho lo que antecede, debe señalarse antes de nada que no consta que se haya producido una infracción de las normas que regulan el procedimiento legislativo. De una parte, el art. 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que «las enmiendas propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación» quedando incorporadas al texto del proyecto las que sean aprobadas por mayoría simple de los votos emitidos, sin especificar, más allá de esa mayoría, cuál deba ser la forma en que se articule el debate y votación, y sin prescribir, en particular, un sistema de votación separado de un texto enmendado por el Senado respecto de otros proyectos de ley. De otra parte, el art. 72.1 del mismo reglamento, habilita a los Diputados a que «[e]n cualquier estado del debate» puedan pedir «la observancia del Reglamento», a cuyo fin «deberá[n] citar el artículo o artículos cuya aplicación reclame[n]». Pues bien, ni consta, como señala el Abogado del Estado, que se haya hecho esta petición por diputado alguno, ni el hecho de que el debate y votación del texto enmendado por el Senado se hayan articulado de forma conjunta con otros proyectos de ley constituye en sí mismo una irregularidad invalidante de la norma impugnada.

En efecto, para que esa última situación pudiera declararse, los Diputados recurrentes deberían trascender el razonamiento que formulan, que se limita a alegar retóricamente la irregularidad del procedimiento parlamentario sin un mínimo de argumentación, pues reflejan simplemente su particular opinión sobre la consideración que merecían, por razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo, las enmiendas senatoriales. Frente a ello, les correspondía confrontar sus razones con el art. 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados y con las garantías del procedimiento, justificando *ad casum*, ya por el objeto ya por el contenido del acto parlamentario específico, que produjo una notable limitación de las posibilidades de participación de los parlamentarios o grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la norma. A tal propósito era ineludible, vista la vaguedad de la previsión reglamentaria en ese punto, exponer por qué el debate y votación conjuntos alteraba en esa tramitación concreta y de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de la Cámara, restringiendo las facultades del Congreso de los Diputados. A falta de esa actividad alegatoria, y constatado que no se empleó tampoco el cauce de subsanación del procedimiento previsto en el art. 72.1 del Reglamento, ningún dato indica –ni puede obviamente presumirse– que no pudieran pronunciarse sobre las modificaciones operadas en el texto del proyecto de ley

en el Senado y votar en consecuencia, con menoscabo del ejercicio de su función parlamentaria.

Debe rechazarse también la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados desde esta última perspectiva.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.