

STC 132/2013, de 5 de junio de 2013, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4247/2002.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, 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. 4247-2002, interpuesto por setenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 66, y 134.2 y 7, todos ellos de la Constitución, y el art. 12 del Reglamento del Parlamento de Canarias. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en representación de esta Cámara, y la Directora General del servicio jurídico, en representación del Gobierno de Canarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 8 de julio 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 setenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 66, y 134.2 y 7, todos ellos de la Constitución y el art. 12 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la citada Ley 2/2002, de 27 de marzo, y, concretamente, contra: a) los arts. 2 a 6, 10, 14 a 16, 18 a 31; disposiciones adicionales primera, tercera a sexta; disposiciones transitorias primera y segunda, al considerar que vulneran el art. 134.2 CE; b) los arts. 7 a 9, 11 a 13, 17; disposición adicional segunda y disposición derogatoria única, apartados 1 y 2, por infringir el art. 134.2 CE; c) el art. 1, apartados 1 a 6, por contradecir el art. 134.7 CE; d) los arts. 12, 13, 30; disposiciones adicionales primera a sexta y disposición transitoria segunda, por vulnerar el art. 1.1 CE; e) los arts. 14 y 30 por vulnerar los arts. 47.2 y 61.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan); f) el art. 7.2 por vulnerar los arts. 133.4 CE, 61.1 a) EACan y 21.1 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); g) el art. 16 por vulnerar los arts. 149.1.13 y 25 CE; h) el art.

21.1 k) por vulnerar el art. 25.1 CE; i) la disposición adicional cuarta por vulnerar el art. 72.2 de la Ley 30/1992, en relación con los arts. 54.1 d) y 136 del mismo texto legal, y el art. 36 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

Tras concretar los Diputados recurrentes algunos datos sobre los antecedentes de la Ley 2/2002 proceden a precisar la distinción entre principios y reglas constitucionales, a ubicar la Ley impugnada en el sistema de fuentes del ordenamiento constitucional, para terminar analizando la vulneración, a su juicio, del principio democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), del principio de separación de poderes y de los derechos de las minorías (art. 66 CE), así como del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en términos idénticos a como lo hicieron en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1390-1999, 1827-2000 y 1848-2002.

a) Tras destacar los recurrentes el valor normativo del texto constitucional y la diferencia entre principios y reglas constitucionales, subrayan que el art. 134 CE recoge una regla jurídica —o un conjunto de reglas— directamente vinculada al principio democrático del art. 1 CE, con su concreto supuesto de hecho y su determinada consecuencia jurídica, que se establece para un número indeterminado de actos o hechos (la aprobación de cada presupuesto), y sólo regula este supuesto, siendo esta regla y la norma que la contiene una a partir de las cuales se llega al principio democrático y al del pluralismo político del art. 1 CE. El ejercicio del poder legislativo o de su desdoblada potestad para aprobar el presupuesto (arts. 66.2 y 134 CE) por el órgano que tiene atribuida estas potestades —las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos— no puede dejar de cumplir el principio democrático, ni dejar de atender a otros principios constitucionales que dan cobertura positivizada a todo el Ordenamiento, como es el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Y cuando se habla del ejercicio del poder legislativo y de sus límites constitucionales debe considerarse la técnica legislativa utilizada, con independencia de los contenidos regulados por el legislador en la ley, de tal manera que no es admisible cualquier forma de ejercicio o técnica legislativa utilizada, so pena de infringir principios constitucionales y, concretamente, los principios democrático (art. 1.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Hecha la precisión que antecede, señalan a continuación los recurrentes que el Constituyente, cuando quiso, reconoció la existencia de leyes con función y objeto específico (así, por ejemplo, en los arts. 87.3, 116 y 122, todos ellos de la Constitución), como sucede con la Ley de presupuestos generales (art. 134 CE), a la que atribuye una función concreta y unos límites y condiciones que delimitan el ejercicio del poder legislativo. A su juicio, el constituyente no se planteó la existencia de una ley como la impugnada, razón por la cual no la prohibió. Pero que no la prohíba o que no haya establecido algún tipo de límites no puede llevar a concluir que la permite, cuando sí ha previsto límites para otras normas, como las presupuestarias, en orden a evitar perversiones. A su parecer, hubiese sido una novedad en el Derecho constitucional la existencia de una norma que hubiese dicho, aproximadamente, lo siguiente: “Las Cortes Generales no podrán ejercer la potestad legislativa del Estado a través de una Ley de contenido inespecífico, heterogéneo e indeterminado que se apruebe una vez al año, el día 30 de diciembre, y que pueda afectar a la totalidad de Leyes del ordenamiento jurídico vigente”.

Lo que hay que justificar, añaden los Diputados recurrentes, no es que la Constitución Española no prohíba una ley de estas características o que no contenga habilitación para ella, sino en qué precepto constitucional se fundamenta. Y el único fundamento reside en que, siendo las Cortes Generales y las Asambleas legislativas las titulares de la potestad legislativa, aprueban una norma que se impone sobre el resto del ordenamiento jurídico en virtud de una regla no explicitada en la propia Constitución cual es que la norma posterior de igual rango modifica la anterior. No opera, pues, ni el principio de jerarquía ni el principio de competencia o función. Todo se fundamenta en la atribución de potestad y la existencia de una ley posterior.

Se preguntan los Diputados recurrentes, a continuación, si nos encontramos ante una nueva categoría legislativa, ante una nueva fuente del Derecho, que pueda haberse creado por vía de costumbre. A su juicio, aunque una ley como la impugnada ofrece una “apariencia de buen derecho”, sin embargo, no es respetuosa con el principio de seguridad jurídica porque no sólo no se limita a modificar leyes preexistentes sino que, de un lado, añade normas nuevas con autonomía que no se integran en las leyes modificadas, y, de otro, deroga leyes de medidas de otros años anteriores. Pues bien, según el principio de competencia cada tipo de ley tiene reservado un contenido material en exclusiva por la Constitución, de forma que la ley de otro tipo que invadiera dicho contenido sería inconstitucional. De este modo, cada tipo de ley tiene un ámbito material reservado, tratando de materias distintas, por lo que una ley no puede invadir el ámbito de la otra. Así, para que opere el principio de jerarquía o el de lex posterior, es requisito previo que se trate de una materia homogénea. Sin embargo, la Ley impugnada es una norma de igual rango de aquellas a las que afecta (deroga, adiciona, modifica, etc.), lo que implica que las consecuencias en las leyes afectadas se producen no en virtud de una función colaboradora de la citada norma legal con todas y cada una de ellas, ni de jerarquía normativa —al ser todas ordinarias—, sino simplemente en virtud del título de ser una ley posterior.

b) A continuación examinan los Diputados recurrentes de qué manera la Ley 2/2002, de 27 de marzo, infringe el principio democrático del art. 1.1 CE y el art. 66 CE (pluralismo, separación de poderes y derechos de las minorías), a cuyo fin efectúan una serie de observaciones. 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. En efecto, 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, consideran que la confusión entre la elaboración normativa de la ley por el Parlamento y la elaboración normativa de esa misma ley por el Gobierno desemboca en que la Ley 2/2002, aunque sea una ley en sentido formal, 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, pues no es tanto 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.

c) Denuncian también los Diputados recurrentes que la Ley 2/2002 infringe el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en el entendimiento que del mismo ha efectuado el Tribunal Constitucional (SSTC 27/1981, FJ 10; y 195/1994, FJ 2), tanto más cuando la mera existencia de una ley y de su publicación en el diario oficial correspondiente no implican, por sí mismas, que las normas en ella reguladas sean ciertas ni que sean conocidas, pues la seguridad jurídica o certeza en el Derecho exige, como punto de partida, seguridad por legitimidad de origen, y en una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, todo su contenido es a priori indefinido. En este sentido y tras concretar las exigencias que el art. 9.3 CE impone al legislador en diferentes supuestos analizados por la doctrina de este Tribunal Constitucional (concretamente, en las SSTC 76/1983, 40/1981, 179/1989, 46/1990, 150/1990 y 142/1993), destacan los recurrentes que a lo largo del texto de la Ley se pueden encontrar abundantes ejemplos que reflejan la contradicción con aquella doctrina. Y a tal fin ponen algunos ejemplos como el de los arts. 24 y 27, referente a la función pública canaria, o el del art. 30 relativo a la Audiencia de Cuentas.

d) Pasan los Diputados recurrentes a continuación a analizar lo que denominan “las leyes de acompañamiento: un extraño caso de acuerdo doctrinal”, en el sentido de que, a su juicio, existe unanimidad en la doctrina científica, tanto del Derecho público como del privado, sobre las dudas constitucionales de esta forma de legislar, manifestando su rechazo y proclamando su incompatibilidad con el ordenamiento jurídico. Unanimidad doctrinal a la que debe unirse la opinión de órganos consultivos, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta forma de legislar, la encajan los recurrentes en lo que denominan como “legislación de coyuntura” o de urgencia la cual, afirman, ha tomado fundamentalmente dos formas: la del Decreto-ley, imposible para las Comunidades Autónomas, y la de disposiciones en las leyes anuales de presupuestos generales de las Comunidades Autónomas, que exige para su inclusión la existencia de una conexión, bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan (art. 134.2 y 7 CE). Ahora bien, a su juicio, ha existido una patente confusión entre los supuestos de legislación coyuntural que no solo ha conducido a la utilización indiferenciada de uno y otro mecanismo, sino que ha implicado que, al amparo de estas normas legislativas dirigidas a situaciones coyunturales y por el valor formal de ley que tienen, se haya procedido a la regulación de otras materias que no estaban relacionadas directa ni indirectamente con los supuestos de hecho que les dieron origen y que son lo que únicamente pueden sustentar su legitimación y su justificación constitucional. La ley de medidas aparece, en cuanto fenómeno patológico, como el depósito residual de lo que estos dos tipos de normas no pueden hacer, aislada o conjuntamente, pues ni regula situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, ni contiene normas para la ejecución de los presupuestos o de la

política económica del Gobierno en el ejercicio, ni, en fin, hace frente a la ausencia de la ley anual de presupuestos generales del Estado.

e) Describen los Diputados recurrentes después el procedimiento y vicisitudes de la tramitación del proyecto de la que luego sería la Ley impugnada, identificando algunas de las enmiendas parciales y a la totalidad que fueron presentadas, para concluir que la Ley 2/2002 es inconstitucional en su totalidad por motivos formales y, concretamente, por dos razones. En primer lugar, porque de conformidad con el art. 12.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, el Parlamento funcionará en pleno y en comisiones, reservando el art. 12.2 al Reglamento la regulación de su organización y funcionamiento y del procedimiento legislativo. Esta última previsión supone que el citado Reglamento es fuente del Derecho, conforme a la cual, los proyectos o proposiciones de ley tienen que ser objeto de una materia concreta o, si fuesen varias, debe existir entre ellas una conexión o relación de dependencia en la cual una será la principal y otras las accesorias. El Reglamento parlamentario sienta la regla de homogeneidad del objeto de la ley, siendo una exigencia instrumental al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. En consecuencia, la aprobación de un proyecto o proposición de ley con un contenido heterogéneo e inconexo no sólo es contrario al Reglamento parlamentario citado, sino también al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, lo que convierte a la ley resultante en inconstitucional. Y, en segundo lugar, porque una ley como la impugnada que regula materias inconexas y heterogéneas, modificando veinte leyes, que es debatida y aprobada por el procedimiento abreviado en el plazo de siete días, no es fruto de un debate parlamentario pleno y sin restricciones, habiendo afectado tal forma de aprobarse la ley al derecho de los Diputados a participar en la elaboración de la ley con vulneración de su derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23 CE, en relación con el art. 1.2 CE, que consagra el principio democrático.

f) A juicio de los Diputados recurrentes, a leyes como la impugnada 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 (SSTC 174/1998 y 130/1999), bien por analogía, bien para evitar el fraude a la Constitución, razón por la cual, determinados preceptos de la Ley 2/2002 no resultan ajustados a la Constitución, en primer lugar, por no guardar ninguna relación con el presupuesto (art. 134.2 CE), lo que afecta, concretamente, a los arts. 2 a 6, 10, 14 a 16, 18 a 31, disposiciones adicionales primera, tercera a sexta, disposiciones transitorias primera y segunda. En segundo lugar, por no tener una relación directa con los presupuestos generales (art. 134.2 CE), que afectaría a los arts. 7 a 9, 11 a 13, 17, disposición adicional segunda, y disposición derogatoria única, apartados 1 y 2. Y, en tercer lugar, por crear tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE), como sucede con el art. 1, apartados 1 a 6.

g) Para los Diputados recurrentes los arts. 12, 13 y 30, así como las disposiciones adicionales primera a sexta, y la disposición transitoria segunda de la Ley canaria 2/2002, son inconstitucionales por vulnerar el derecho de participación política del art. 1.1 CE, al derivar de enmiendas que no tenían ninguna relación con el texto del proyecto de ley. A su juicio, de la necesaria homogeneidad que es exigible al contenido del proyecto o proposiciones de ley se deriva una exigencia de homogeneidad de las enmiendas con el texto del citado proyecto o proposiciones, sin que se puedan introducir regulaciones ajenas a dicho contenido. La presentación de enmiendas con un contenido extraño al delimitado por el proyecto o proposición implica la vulneración del derecho de participación política de los Diputados y una alteración sustancial del procedimiento de formación de voluntad de la Cámara, con vulneración de pluralismo político, al no poder las minorías parlamentarias contraponer su propuesta y alternativas frente a la de la enmienda, debiendo limitarse a aceptarla o rechazarla.

h) También son inconstitucionales, a juicio de los Diputados recurrentes, los arts. 14 (que modifica el art. 42 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias) y 30 (que modifica el art. 36.2 y 3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias), esta vez por vulnerar los arts. 47.2 y 61.2 del Estatuto de Autonomía, puesto que uno y otro precepto estatutario se remiten, respectivamente, a una ley específica para regular el patrimonio autonómico, de un lado, y la organización y funcionamiento de la Audiencia de Cuentas, de otro, de manera que la ley que modifique esas leyes, al tiempo que regule otras materias, “se burla directamente del Estatuto e indirectamente de la Constitución”

i) El art. 7.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2002, que introduce un apartado 7 al art. 37 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre (conforme al cual el Gobierno podrá autorizar gastos plurianuales) es inconstitucional para los Diputados recurrentes por vulnerar tanto el principio de legalidad del gasto público (art. 133.4 CE), como el principio de universalidad presupuestaria [arts. 61.1 a) EACan y 21.1 LOFCA], al permitir al Gobierno, sin límite alguno, autorizar gastos desvinculados de los presupuestos.

j) El art. 16 de la Ley 2/2002, que añade un apartado 2 a la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, con relación a las funciones que le corresponden al gestor de la red de transmisión [figura autonómica equivalente a la de gestor de la red de transporte que contempla la legislación básica en los arts. 9.1 f) y 35 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional] también es inconstitucional, según los Diputados recurrentes, por vulnerar los arts. 149.1.13 y 25 CE, en la medida que es competencia estatal regular la gestión económica y técnica del sistema y la actividad de suministro de energía eléctrica en las Comunidades Autónomas insulares y, sin embargo, el citado art. 16.2 entra a regular la gestión técnica del sistema.

k) El siguiente precepto que es inconstitucional para los Diputados recurrentes es el art. 21.1 k) de la Ley 2/2002, que acota una materia, la de pesca en aguas interiores y marisqueo, por contradecir el art. 25.1 CE, al remitirse en la determinación de un tipo infractor a la “legislación vigente”, expresión esta que comprende también normas reglamentarias, sin poderse identificar en la Ley qué conductas serán sancionables.

l) Por último, también es inconstitucional para los Diputados recurrentes, la disposición adicional cuarta (que introduce un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas), que permite a los agentes de la autoridad, sin motivación ni procedimiento, a clausurar un local (sanción de cierre durante cuarenta y ocho horas sin posibilidad de revocación por la autoridad competente) cuando se esté perturbando la paz ciudadana sin licencia de apertura, incumpliendo los horarios de apertura y cierre o de emisión de ruidos. A su juicio, se vulnera el art. 72.2 de la Ley 30/1992, de carácter básico, en relación con los arts. 54.1 d) y 136 del mismo texto legal, y el art. 36 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que reservan al órgano competente para resolver los correspondientes procedimientos la adopción de medidas provisionales antes de la iniciación de los procedimientos.

2. La Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 16 de julio de 2002, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, 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. Todo ello con publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el “BOE” núm. 181, de 30 de julio de 2002).

3. El día 26 de julio de 2002 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, señalando que puesto que el objeto del recurso se dirige contra la ley de medidas como vehículo normativo para modificar distintos aspectos del ordenamiento jurídico, coincidiendo con los recursos interpuestos contra las Leyes de medidas 50/1998 y 24/2001, tramitados con los núms. 1390-1999 y 1848-2002, con el objeto de evitar reiteraciones innecesarias se remite a las alegaciones formuladas en los citados recursos. Y con relación a los preceptos concretos de la Ley recurrida que se impugnan por infringir preceptos constitucionales, puesto que se trata de una Ley autonómica, no va a formular alegaciones por no afectar a los intereses y competencias del Estado.

4. Por escrito registrado el día 31 de julio de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, con remisión a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de septiembre de 2002, el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en representación de esta Cámara, compareció ante este Tribunal solicitando, al amparo de lo previsto en el art. 34.2 LOTC, la ampliación del plazo concedido para formular alegaciones. Y mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de septiembre siguiente, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, se personó en el procedimiento suplicando la ampliación del plazo concedido para formular alegaciones por considerarlo insuficiente debido, de un lado, a la necesidad de recabar la posición al respecto del Gobierno de Canarias y, de otro, a la acumulación de asuntos pendientes en ese servicio jurídico.

6. Por providencia con fecha de 10 de septiembre de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal acordó tener por personados al Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias y a la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, y concederles una prórroga de ocho días más a contar desde el día siguiente al de expiración del plazo ordinario concedido por la providencia de 16 de julio de 2002.

7. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 13 de septiembre de 2002, la Presidenta del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de solicitar que se tenga por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el día 21 de septiembre de 2002 en este Tribunal, el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias evacuó el trámite de alegaciones conferido, suplicando se dictase Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la norma impugnada. Tras precisar los antecedentes en la tramitación parlamentaria de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, con relación a las alegaciones genéricas de los recurrentes subraya, en primer lugar, que dicha tramitación se adecuó a lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias y en el Reglamento del Parlamento, con participación activa de todos los grupos parlamentarios, sin menoscabo alguno a los intereses políticos; en segundo lugar, que el Reglamento de la Cámara no prohíbe, cual

pretenden los recurrentes, que un proyecto o proposición de ley tenga por objeto materias heterogéneas, no necesitando el Parlamento una habilitación especial, pues en uso de su potestad legislativa genérica puede abordar cualquier tipo de regulación; en tercer lugar, que el contenido heterogéneo de la Ley impugnada no afecta a la seguridad jurídica pues sus mandatos se pueden interpretar de modo natural y no forzado, sin generar confusión normativa alguna y, por tanto, sin afectación de la seguridad jurídica; en cuarto lugar, que la Ley se aprobó democráticamente, sin desconocimiento de los derechos de las minorías, siendo una opción política de los grupos con representación parlamentaria mayoritaria y que, en definitiva, representan la voluntad del pueblo (art. 9 del Estatuto de Autonomía de Canarias); en quinto lugar, que no comprenden por qué las normas contenidas en la ley de acompañamiento deber tener cabida en la Ley de presupuestos, cuando una ley con un contenido constitucionalmente definido como es la Ley de presupuestos no puede contener más disposiciones que corresponden a su función institucional y, sin embargo, las medidas adoptadas se han canalizado en una ley ordinaria, que se tramita sin restricción alguna a las facultades del órgano legislativo; en sexto lugar, que la circunstancia de que se haya tramitado la ley por el procedimiento abreviado (que no de urgencia) no ha supuesto limitación alguna a los grupos parlamentarios que tuvieron tiempo suficiente para estudiar la iniciativa y plantear enmiendas, sin que el hecho de que el rechazo de la mayor parte de las enmiendas propuestas por la oposición suponga una merma de los derechos de participación política sino, antes al contrario, la esencia del sistema democrático que da prevalencia a la voluntad mayoritaria sobre la minoritaria; y, en fin, en último lugar, que las facultades de los diputados autonómicos con relación a las enmiendas no se han visto en modo alguno mermadas, ni siquiera por el dato de que su contenido divergiese del objeto del proyecto, pues ni por su objeto, ni por su contenido, existe límite alguno a la facultad de presentar enmiendas que tienen los miembros de las Cámaras.

Respecto de los concretos preceptos de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, que los recurrentes impugnan, señala el Parlamento de Canarias lo siguiente:

a) Respecto de la impugnación de los arts. 2 a 31, disposiciones adicionales primera, tercera a sexta, disposiciones transitorias primera y segunda, y disposición derogatoria única, apartados 1 y 2, por su contradicción con el art. 134.2 CE, al considerar que no guardan relación alguna con el presupuesto, señala que no puede constatarse dicha contradicción al no ser de aplicación a este tipo de leyes ordinarias los límites fijados por la doctrina del Tribunal Constitucional a las Leyes de presupuestos, de la misma manera que tampoco les es de aplicación la prohibición prevista en el art. 134.7 CE, razón por la cual, no pueden considerarse contrarios a esta previsión constitucional.

b) Con relación a la impugnación de los arts. 12, 13 y 30, así como las disposiciones adicionales primera a sexta, y la disposición transitoria, por la vulneración del art. 12.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al derivar de enmiendas que no tenían ninguna relación con el texto del proyecto de ley, considera que, de acuerdo con la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, “no existe ni en la CE ni en los Reglamentos del Congreso y Senado norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley”, ni tampoco “por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 CE”. Pues bien, de la lectura del Reglamento del Parlamento de Canarias no se deduce que exista limitación alguna a la hora de enmendar un proyecto de ley y así lo entendió la Mesa de la Cámara que calificó y admitió las enmiendas presentadas de conformidad con lo establecido en los arts. 119 y 140.3 del Reglamento.

c) Con referencia a la impugnación de los arts. 14 y 30 por la vulneración de los arts. 47.2 y 61.2 del Estatuto de Autonomía, al remitirse éstos a una ley específica para la regulación tanto del

patrimonio autonómico como de la organización y funcionamiento de la Audiencia de Cuentas, subraya que la reserva de ley no impone que una determinada materia se regule por un instrumento único, con prohibición de cualquier regulación incidental en otras leyes que no estuvieran consagradas de forma íntegra a ese objeto específico y concreto. No cabe duda, pues, de que el Parlamento de Canarias tiene la competencia para modificar la ley reguladora de una y otra materia.

d) Con relación al art. 7.2, que regula la autorización para gastos plurianuales al margen de la Ley de presupuestos, que se considera inconstitucional por vulnerar tanto el principio de legalidad del gasto público (art. 133.4 CE) como el principio de universalidad presupuestaria [arts. 61.1 a) EACan y 21.1 LOFCA], al permitir al Gobierno, sin límite alguno, autorizar gastos desvinculados de los presupuestos, a juicio del Parlamento de Canarias, la efectividad de las subvenciones que el apartado contempla se hacen depender de una cláusula de salvaguarda relativa a la existencia de crédito adecuado y suficiente para la financiación de las obligaciones en los ejercicios correspondientes, manteniendo una total correspondencia con el art. 61.2 de la Ley general presupuestaria. Por otra parte, la inclusión o no de esta previsión en la ley de presupuestos es una decisión que corresponde en exclusiva al legislador.

e) Respecto del art. 16, por su eventual contradicción con la normativa básica del Estado relativa al sector eléctrico, el Parlamento, por razones de economía procesal, se remite a las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4244-2002, en el que se impugna más específicamente este precepto.

f) Con referencia al art. 21.1 k), por su eventual contradicción con el art. 25.1 CE, señala el Parlamento que es evidente que los elementos esenciales del ilícito administrativo y de las sanciones correspondientes quedan fijados en la norma legal, sin perjuicio de la remisión colaborativa y subordinada a la legislación de pesca en aguas interiores y marisqueo.

g) Por último, en cuanto a la disposición adicional cuarta, que añade un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, al que se imputa la vulneración de la normativa básica, a juicio del Parlamento canario, la actuación que se posibilita no tiene propiamente el carácter de medida cautelar para asegurar el objeto de un procedimiento sancionador o de otro tipo, sino que, bien tiende al cese inmediato de una actividad particular que, sometida a un régimen de intervención mediante la obligación de contar con una licencia administrativa, carece de ese título legitimador, bien tiende a imponer la adecuación de la actividad a las medidas correctoras que se deducen del permiso administrativo. Aunque es cierto que el precepto hubiera tenido un encaje más correcto en la función inspectora de la Administración y no en el título relativo al expediente sancionador, este defecto técnico no invalida la licitud y corrección de la regulación introducida.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de septiembre de 2002, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad. A tal fin, parte precisando que no es posible pretender la inconstitucionalidad de una ley con la sola afirmación de que vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE o los límites previstos en el art. 134 CE, siendo una obligación de los recurrentes la de analizar la concurrencia de los vicios en cada uno de los preceptos de la misma. Dicho esto señala a renglón seguido que toda la fundamentación de los recurrentes descansa en una extrapolación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con relación a los límites constitucionales a las leyes de presupuestos, a las denominadas “leyes de medidas” o “leyes de acompañamiento”. Sin embargo, lo cierto es que dicha doctrina se ha elaborado específicamente para las leyes de presupuestos y no para otro tipo de leyes, careciendo las leyes de medidas de una referencia expresa en la Constitución y en los Estatutos de

Autonomía, que son una modalidad legislativa creada por el legislador ordinario en el ejercicio de su libertad de configuración normativa. Por tanto, siendo las citadas “leyes de medidas” una categoría distinta de las leyes de presupuestos, la invocación de su inconstitucionalidad por la infracción del art. 134 CE y de la doctrina que a partir de ese precepto ha sentado el Tribunal Constitucional supone intentar aplicar a un tipo de ley los límites previstos para otro tipo.

Respecto de la vulneración por la Ley impugnada del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, considera Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias que, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 27/1981, 49/1988, 46/1990 y 150/1990), no puede decirse que la técnica empleada introduzca en el Ordenamiento jurídico una incertidumbre razonable. La inclusión en una sola ley de preceptos relativos a materias diversas es una opción legítima del legislador a la que no se puede formular reparo alguno desde el punto de vista constitucional, al producirse con todas las garantías de publicidad para sus destinatarios.

Con relación a la vulneración del procedimiento legislativo recuerda la representante del Gobierno canario, que la misma se basa por los recurrentes en dos hechos. De un lado, por haberse tramitado por el procedimiento abreviado. De otro, por el hecho de que al no ser el contenido de la Ley homogéneo, sus preceptos no fueron examinados por la comisión competente por razón de la materia. Pues bien, señala a este respecto, antes que nada, que las eventuales infracciones reglamentarias sólo se consideran un vicio invalidante cuando alteran de forma sustancial el proceso de formación de voluntad de las Cámaras (SSTC 99/1987 y 57/1989). En consecuencia, el hecho de que la Ley 2/2002 se haya tramitado por el procedimiento abreviado no constituye ningún vicio procedimental, sino el ejercicio de una posibilidad prevista en los arts. 140 y 141 del Reglamento del Parlamento de Canarias. Y la circunstancia de que la Ley 2/2002 tenga un contenido heterogéneo no supone vicio procedimental alguno, ni vulnera el principio de especialidad de las comisiones, pues lo decisivo es que el texto fue debatido y aprobado por el Pleno del Parlamento.

Por otra parte y con referencia a los concretos preceptos de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, que los recurrentes impugnan, señala el Gobierno de Canarias lo siguiente:

a) Respecto de los preceptos a los que se reprocha la vulneración del art. 134 CE, insiste en que no son de aplicación a las leyes de medidas los límites fijados por la doctrina del Tribunal Constitucional a las leyes de presupuestos.

b) Con relación a los preceptos a los que se imputa la vulneración del Reglamento del Parlamento de Canarias al derivar de enmiendas que no tenían ninguna relación con el articulado originario, considera que dicha pretensión descansa sobre una interpretación del significado y límites de la potestad de enmendar que ha sido rechazada por el Tribunal Constitucional (STC 99/1987).

c) Con referencia a la impugnación del art. 7.2 de la Ley 2/2002, por entender que vulnera los arts. 133.4 CE, 61.1 a) EACan y 21.1 LOFCA, subraya el Gobierno canario que la autorización de gastos plurianuales en transferencias corrientes y de capital por el Gobierno, cuando no se inicie el gasto en el ejercicio en que se convoquen subvenciones destinadas a la promoción empresarial y al fomento de empleo (la tramitación anticipada de subvenciones sin crédito en el ejercicio corriente era una posibilidad ya prevista en el Decreto 165/2001, de 30 de julio, cuya eficacia quedaba condicionada a la existencia del correspondiente crédito), constituye la única innovación pues ahora se habilita al Gobierno a autorizar gastos (compromisos de gasto) aunque no se inicie el gasto en el ejercicio en que se convoquen las subvenciones, cuando hasta la modificación operada los gastos plurianuales en transferencias de capital venían subordinados al crédito que para cada ejercicio autorizasen los respectivos presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, permitiendo la adquisición de compromisos de gastos para ejercicios posteriores a aquel en el que fuesen autorizados, siempre que su ejecución se iniciara en el propio ejercicio. Y los gastos plurianuales en

transferencias corrientes no se permitían con carácter general, salvo que se tratase de transferencias corrientes derivadas de normas con rango de ley o de los autorizados por el Gobierno dentro de los supuestos previstos en las leyes de presupuestos. La modificación operada por la Ley 2/2002 pretende que cuando se haya realizado y resuelto una convocatoria pública de subvenciones en un ejercicio, su abono pueda realizarse en el ejercicio presupuestario siguiente en los casos en los que el plazo para realizar o justificar la actividad subvencionada se extendiera al ejercicio siguiente.

d) Respecto del art. 16 de la Ley 2/2002, por su eventual contradicción con la normativa básica del Estado relativa al sector eléctrico, no sólo supone, a juicio del Gobierno canario, una alegación retórica, sino que la Comunidad Autónoma tiene asumida, ex arts. 30.26, 31.4 y 32.9 EACan, la competencia exclusiva sobre instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético, como el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen energético y minero, ajustado a sus singulares condiciones. Sin perjuicio de la competencia estatal para fijar las bases del régimen energético, en las que se tiene que tener en cuenta la insularidad y lejanía del archipiélago canario, el precepto impugnado se encuadra dentro del ámbito competencial específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin que los recurrentes hayan justificado que se haya producido un exceso de la norma canaria respecto de las bases estatales. Por lo demás, la Ley 54/1997 introduce una nueva regulación que no puede aplicarse de modo uniforme en todo el territorio nacional, por demandar la singularidad geográfica de los territorios insulares y extrapeninsulares un régimen diferenciado. Aunque la disposición final primera declara el carácter básico de aquella Ley, el art. 12 prevé que las actividades de suministro eléctrico en los territorios insulares y extrapeninsulares “serán objeto de una reglamentación singular que atenderá a las especificidades derivadas de su ubicación territorial”, reglamentación que cinco años después aún no se había aprobado. Las disposiciones de la Ley 54/1997 que tengan razón de ser en un territorio insular no podrán tener el carácter básico pretendido.

e) Con referencia al art. 21.1 k) de la Ley 2/2002, por su eventual contradicción con el art. 25.1 CE, señala el Gobierno canario que se trata de una cláusula residual o de cierre que delimita conductas típicas mediante una remisión a obligaciones y prohibiciones contenidas en la “la legislación vigente”, utilizando una cláusula admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues la delimitación del contenido básico del tipo está contenida en el art. 21.1 k) que acota cuál es la legislación vigente cuyo incumplimiento integra la conducta típica: la legislación de pesca y marisqueo. Eso sí, hay que interpretar que la expresión “legislación vigente” a la que se remite el precepto impugnado lo es a normas con rango de ley, como así ha entendido el Tribunal Constitucional al interpretar la expresión “legislación vigente” del art. 25.1 CE (SSTC 42/1987, FJ 2; 69/1989, FJ 1; 22/1990, FJ 7; y 61/1990, FJ 7).

f) Tanto el art. 14 como el art. 30 de la Ley 2/2002, relativos al patrimonio de la Comunidad Autónoma y a la Audiencia de Cuentas de Canarias, se impugnan por motivos formales, al entenderse que vulneran los arts. 47.2 y 61.2 EACan, que establecen que una ley del Parlamento de Canarias regulará tanto el patrimonio de la Comunidad Autónoma como la organización y el funcionamiento de la citada Audiencia, afirmación esta de la que los Diputados recurrentes deducen que tiene que ser leyes específicas las que regulen y modifiquen esas materias. Para el Gobierno canario no puede admitirse esta visión de la reserva de ley, pues ello implicaría que las materias reservadas a la ley una vez reguladas por una norma con rango legal no podrían ser modificadas por otras leyes posteriores distintas que aquellas que tuviesen como único objeto y finalidad la modificación de aquéllas.

g) En cuanto a la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, que añade un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, dedicado a la medidas cautelares en los procedimientos sancionadores, se

considera inconstitucional porque, según señalan los Diputados recurrentes, contradice tanto el art. 72.2 de la Ley 30/1992, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, como el art. 36 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana. Para el Gobierno canario los Diputados recurrentes desconocen el carácter supletorio de la Ley Orgánica 1/1992 en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, pues según la disposición final primera el art. 36 citado no tienen carácter orgánico sino ordinario, de manera que, según la disposición final segunda, las normas contenidas en la citada ley, en la materia citada, sólo serán de aplicación en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia. Pues bien, teniendo la Comunidad Autónoma de Canarias competencia en materia de deporte, ocio y esparcimiento, y espectáculos (art. 30.20 EACan), la regulación de los espectáculos públicos y actividades recreativas contenida en la Ley Orgánica 1/1992 queda desplazada por la normativa autonómica y, concretamente, por la Ley 1/1998, que tipifica las infracciones y sanciones, regula el procedimiento sancionador y establece las medidas cautelares. Pero no sólo tiene legitimidad el legislador canario para establecer medidas cautelares, sino que siquiera existe la contradicción pretendida entre el art. 60.3 de Ley del Parlamento de Canarias 1/1998 y el art. 36.4 de la Ley Orgánica 1/1992, pues uno y otro se han dictado en el ejercicio de competencias diferentes, aquél en materia de locales de ocio, y éste con relación al depósito de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de infracciones (armas, explosivos, embarcaciones y drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas). De hecho, uno y otro se complementan, porque la disposición estatal no es excluyente o incompatible con otras medidas cautelares autonómicas.

Por otra parte, para el Gobierno canario tampoco contradice la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002 el art. 72.2 de la Ley 30/1992, por el hecho de que se autorice la adopción de medidas cautelares provisionalísimas por órgano distinto del competente para resolver el procedimiento sancionador, pues la Ley 30/1992 se limita a establecer los principios del procedimiento sancionador, correspondiendo a la legislación sectorial, estatal o autonómica, la regulación del procedimiento en cada materia. Sin embargo, el art. 72.2 de la Ley 30/1992 no es aplicable al procedimiento sancionador, que tiene una norma especial como es el art. 136 de la misma Ley 30/1992, que establece un límite en materia de medidas cautelares que es respetado por el art. 60.3 de la Ley del Parlamento de Canarias 1/1998. Además, la Ley 30/1992 no contempla la existencia de medidas provisionalísimas, razón por la cual no contiene previsión alguna sobre la revocación de las mismas por la autoridad competente.

10. Por providencia de 4 de junio de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, al considerar los Diputados recurrentes que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 66, y 134.2 y 7, todos ellos de la Constitución Española, y el art. 12 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Antes de entrar a dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes en este primer bloque de alegaciones conviene realizar dos precisiones previas. De un

lado, es conveniente subrayar, con carácter general, que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley impugnada hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva de objeto al presente recurso, sino que, antes al contrario, “es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2, con relación a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Ello, no obstante, sin perjuicio de que cuando se impute a preceptos concretos la violación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismos.

De otro lado, es necesario subrayar que los problemas de constitucionalidad generales que se suscitan en el presente recurso contra la Ley 2/2002, de 27 de marzo, son iguales a los planteados en el recurso núm. 1390-1999 seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el recurso núm. 1827-2000 interpuesto contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y en el recurso núm. 1848-2002 promovido contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han sido resueltos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre, respectivamente, a cuyas conclusiones hemos de remitirnos ahora, sin perjuicio de hacer una breve referencia a las mismas. Los motivos que se aducían en estos recursos con relación a las leyes de contenido heterogéneo, sucintamente expuestos, así como la respuesta dada por este Tribunal, son 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); 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 a)].

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 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 b)].

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; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c); y 209/2012, de 14 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); 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 d); y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3].

e) En fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (en el caso actual, por el procedimiento abreviado), que fue rechazada no sólo por no haberse denunciado ante la 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; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f); 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 e); y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3].

En suma, no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 2/2002, de 27 de marzo, objeto del presente proceso constitucional, “el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el art. 9.3 CE”. Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, “expresión de una mala técnica legislativa, más de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional”, dado que “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa”, razón por la cual, no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”, habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2).

Debe rechazarse, en consecuencia, este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 2/2002, de 27 de marzo.

2. Los Diputados recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la misma Ley 2/2002, de 27 de marzo, por vulnerar esta vez los límites previstos en el art. 134.2 y 7 CE. Concretamente, consideran que son inconstitucionales y nulos, en primer lugar, por no guardar ninguna relación con el presupuesto, los arts. 2 a 6, 10, 14 a 16, 18 a 31, disposiciones adicionales primera, tercera a sexta, disposiciones transitorias primera y segunda. En segundo lugar, por no tener una relación directa con los presupuestos generales, los arts. 7 a 9, 11 a 13, 17, disposición adicional segunda, y disposición derogatoria única, apartados 1 y 2. Y, en tercer lugar, por crear tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea, el art. 1, apartados 1 a 6.

Debe señalarse, antes que nada, que algunos de los preceptos que constituyen el objeto del recurso en este apartado han sido, a fecha de hoy, derogados. En efecto, los arts. 7, 8, 11, 12, 13, 17 y 9, que modificaban, respectivamente, los arts. 37, 30, 104, 52.11, 52.12 y 83, e introducían un nuevo art. 67 bis, en la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, han perdido su vigencia al haber sido ésta sustituida y derogada por la Ley

11/2006, de 11 de diciembre, de la hacienda pública canaria; el art. 14, que daba nueva redacción al art. 42 de la ley 8/1987, de 28 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, ha perdido también su vigencia al haber sido derogada esta última norma por la Ley 6/2006, de 17 julio, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias; el art. 18, que modificaba la redacción del art. 12 de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, de juegos y apuestas, no está vigente tras las entrada en vigor de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los juegos y apuestas, que deroga expresamente aquella Ley; los arts. 20 a 23, que introducían un régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, han sido expresamente derogados por la Ley 17/2003, de 10 de abril, de pesca de Canarias; la disposición adicional cuarta, que introducía un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, ha perdido su vigencia al haber sido esta norma derogada y sustituida por la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias; y, en fin, la disposición adicional quinta, que modificaba la disposición adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, ha perdido su vigencia al haber sido derogada esta última por la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias.

Por otra parte, debe añadirse que otros de los preceptos que constituyen también el objeto del recurso en este mismo apartado han sufrido alteraciones en su redacción, como ha sucedido con el art. 1.1, que introdujo un capítulo IX al título III del Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ha sido modificado, primero, por la Ley 12/2006, de 28 diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007, y, luego, por la Ley 4/2012, de 25 junio, de medidas administrativas y fiscales; el art. 1.6, que modificaba el apartado 4 de la disposición adicional quinta del mismo Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, que se ha visto modificado por la Ley 9/2003, de 3 abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias; el art. 15, que modificaba el art. 18.1 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, que ha sido objeto de nueva redacción por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias; o, en fin, la disposición adicional tercera, que modificaba, entre otros, los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria segunda del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, que han sido objeto de nueva redacción por la Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias.

Pues bien, el hecho de que unos y otros preceptos hayan sido derogados o modificados no priva de objeto al presente recurso de inconstitucionalidad en lo que a este segundo bloque de alegaciones se refiere, en la medida que al imputárseles como vicio la afectación del contenido posible de la Ley impugnada, subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Dicho lo que antecede, debe señalarse que con relación a los presupuestos de las Comunidades Autónomas este Tribunal ha señalado que “aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que ‘de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas’, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o

autonómica. En consecuencia, para determinar cuáles son esas reglas y principios aplicables a los instrumentos presupuestarios de las Comunidades Autónomas no sólo hay que acudir a la Constitución, sino también a lo previsto ‘en sus respectivos Estatutos de Autonomía’ y ‘en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (singularmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)’” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; y también SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Pues bien, el apartado 1 del art. 61 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan), señala que los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma “tendrán carácter anual e igual período que los del Estado”, incluyendo “la totalidad de los ingresos y gastos corrientes y de inversión” [letra b)]. Esta definición coincide sustancialmente con la recogida en el apartado 1 del art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), según la cual “[l]os presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrá carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a las referidas Comunidades”. De una y otra regulación “se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales” de la Comunidad Autónoma canaria y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134.2 CE “como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución)” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3).

Ahora bien, del hecho de que a la institución presupuestaria, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Canarias, le sean de aplicación unos principios comunes no se puede deducir, como pretenden los recurrentes, que las reglas y límites que derivan de esos principios se deban extender a las leyes de medidas. Debemos recordar que dicha pretensión 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; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

Por otra parte, debe precisarse también que del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 CE “no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva” (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12), de manera que “esta limitación constitucional no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas” (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 3), salvo que alguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad (singularmente, la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas o el Estatuto de Autonomía), impida que una Comunidad Autónoma mediante ley de presupuestos generales de la Comunidad pueda modificar tributos (SSTC

116/1994, de 18 de abril, FJ 9; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5). Pues bien, puesto que el art. 60 EACan, a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el art. 190.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; el art. 212 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 78.6 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; o el art. 56.5 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja), no contempla una limitación expresa de similar naturaleza a la prevista en el art. 134.7 CE, es claro que al instrumento presupuestario de la Comunidad Autónoma de Canarias no le sería de aplicación la citada prohibición.

En consecuencia, como apuntan el Parlamento y el Gobierno de Canarias, no es posible aplicar a ese tipo de leyes ordinarias los límites fijados por la doctrina del Tribunal a las leyes de presupuestos, dado que, en tal caso, se estaría aplicando a un tipo de ley los límites previsto para otro tipo. Deben rechazarse, en consecuencia, los vicios denunciados desde esta perspectiva.

3. Para los Diputados recurrentes los arts. 12, 13 y 30, así como las disposiciones adicionales primera a sexta, y la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2002 son inconstitucionales por vulnerar el derecho de participación política del art. 1.1 CE, al derivar de enmiendas que no tenían ninguna relación con el texto del proyecto de ley. A su juicio, la presentación de enmiendas con un contenido extraño al delimitado por el proyecto o proposición implica la vulneración del derecho de participación política de los Diputados y una alteración sustancial del procedimiento de formación de voluntad de la Cámara. No comparten esta opinión ni el Parlamento ni el Gobierno de Canarias, para quienes del Reglamento de la Cámara no sólo no se deduce limitación alguna al ejercicio del derecho de enmienda, sino que la interpretación del significado y límites de la potestad de enmendar que hacen los recurrentes ha sido rechazada por el Tribunal Constitucional.

Antes de entrar a analizar esta nueva cuestión planteada por los Diputados recurrentes, debe volver a insistirse en que los arts. 12 y 13, que modificaban, respectivamente, los arts. 52.11 y 52.12 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, han perdido su vigencia al haber sido sustituida y derogada esta norma legal por la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la hacienda pública canaria. Lo mismo ha sucedido con la disposición adicional cuarta, que introducía un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, que ha perdido su vigencia al haber sido esta norma derogada y sustituida por la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. También la disposición adicional quinta, que modificaba la disposición adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, ha perdido su vigencia al haber sido derogada esta última por la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias. Y, en fin, la disposición adicional tercera, que modificaba, entre otros, los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria segunda del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, han sido objeto de nueva redacción por la Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias.

Pues bien, una vez más debe subrayarse que la derogación o modificación de los preceptos impugnados en este bloque de alegaciones no produce la extinción del proceso cuando lo que está en juego es el control de los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la propia

aprobación de una norma, ya que en tal caso subsiste una vez más el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2).

Para analizar la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa que el Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a su Parlamento (art. 13 EACan), no sólo debemos acudir a las disposiciones que sobre el particular recoge la norma estatutaria, sino también a aquellas otras que puedan estar integradas en el denominado “bloque de la constitucionalidad” y que, por tanto, se erigen en parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). Entre esas disposiciones se encuentran las de los reglamentos parlamentarios, “que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas” (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). De esta manera, aunque el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no mencione los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, “no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), 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; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6].

El Reglamento del Parlamento de Canarias de 17 de abril de 1991 regula la facultad de enmendar de los diputados y grupos parlamentarios (arts. 121 y siguientes), en términos similares a cómo se recoge en el Reglamento del Congreso para los diputados y grupos parlamentarios nacionales (arts. 109 y siguientes). Pues bien, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse con relación al ejercicio del derecho de enmienda al articulado y, concretamente, respecto de la introducción de enmiendas sin conexión con el texto inicial del proyecto de ley, habiendo señalado que las citadas enmiendas deben respetar 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; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 d); y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4]. Eso sí, hemos precisado 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” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8; y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

Consideran los Diputados recurrentes que los arts. 12 [que modifica el art. 52.11 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, para introducir un límite al uso de las subvenciones en operaciones vinculadas (fruto de la enmienda núm. 3 del Grupo Popular)], 13 [que modifica el art. 52.12 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, como consecuencia de la alteración operada en el apartado anterior con relación al uso de los fondos recibidos en operaciones vinculadas (fruto de la enmienda núm. 4 del Grupo Popular)] y 30 [que modifica el art. 36.2 y 3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de cuentas de Canarias, creando unos nuevos cuerpos y escalas (derivado de las enmiendas núms. 1 y 22 del Grupo Popular y Coalición Canaria, respectivamente)], así como las disposiciones adicionales primera [que modifica el art. 3 de la Ley 8/1989, de 13 de julio, de creación del cuerpo de agentes de medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias, con relación al título y forma de ingreso en el cuerpo (como consecuencia de las enmiendas núms. 5 y 18, del Grupo Popular y Coalición Canaria, respectivamente)], segunda [que modifica el art. 48.2 de la Ley 9/2001, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, en cuanto al límite máximo de avales de la Comunidad Autónoma a empresas públicas (fruto de la enmienda núm. 19 de Coalición Canaria)], tercera [que modifica la disposición transitoria segunda del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, con relación a los planes de ordenación territorial y urbanística y los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos (introducida por la enmienda núm. 23 de Coalición Canaria)], cuarta [que añade un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, relativo a la adopción de medidas de clausura de local o cese de actividades (objeto de la enmienda núm. 21 de Coalición Canaria)], quinta [que modifica la disposición final primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, relativa al plazo para aprobar provisionalmente las directrices de ordenación general y del turismo (consecuencia de la enmienda núm. 24 de Coalición Canaria)], sexta [que modifica el art. 9 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de colegios profesionales, relativo a la colegiación de los profesionales titulados vinculados con la Administración pública canaria (fruto de la enmienda núm. 25 de Coalición Canaria)] y la disposición transitoria segunda [que integra en los nuevos cuerpos y escalas de la Audiencia de cuentas de Canarias, a determinado personal de la Audiencia de cuentas de Canarias (derivada de la enmienda núm. 2 del Grupo Popular)], son contrarios al derecho de participación política del art. 1.1 CE por no guardar conexión alguna con el texto de la iniciativa legislativa presentada por el Gobierno canario en el Parlamento.

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 enmiendas citadas en materia de organización administrativa, gestión administrativa, regímenes sancionadores administrativos y personal al servicio de la Comunidad Autónoma canaria, precisamente en el texto de una iniciativa que hacía referencia a medidas de organización, gestión, regímenes sancionadores y personal de la Comunidad Autónoma, 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” [STC 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 b)]. En efecto, basta con acudir al texto de la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley impugnada en el presente proceso constitucional, para comprobar cómo bajo el título de “Proyecto de Ley de establecimiento de normas tributarias y de medidas en

materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador” (“Boletín Oficial del Parlamento de Canarias”, V Legislatura, núm. 39, 6 de febrero de 2002), para advertir que se produce la conexión referida, respecto de las enmiendas:

a) Se introducían en el capítulo II (medidas en materia de organización administrativa) una serie de disposiciones que afectaban al art. 4 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias (relativo a la organización y funciones de la comisión de valoraciones de Canarias), por lo que no se puede sostener que las enmiendas núm. 23 (que modificaba la disposición transitoria segunda del citado texto refundido con relación a los planes de ordenación e instrumentos de gestión) y núm. 24 (por la que se modificaba la disposición final primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, relativa al plazo para aprobar provisionalmente las directrices de ordenación general y del turismo), no mantuviese la mínima y necesaria conexión con el objeto de la iniciativa legislativa.

b) Se recogían dentro del capítulo III (medidas en materia de gestión) una serie de disposiciones que afectaban a los gastos de carácter plurianual (art. 9), ejercicio presupuestario (art. 10), operaciones de endeudamiento (art. 11), contratación (art. 13) e intervención de obligaciones o pagos (art. 17), regulados en la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que no se puede sostener con un mínimo de fundamento que las enmiendas núms. 3 y 4 (que modificaban diversos apartados del art. 52 de esa misma Ley, pero en materia de subvenciones), y núm. 19 (que modificaba el art. 48.2 de la Ley 9/2001, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, en cuanto al límite máximo de avales de la Comunidad Autónoma a empresas públicas), no guardaban la mínima y necesaria conexión con el objeto de la iniciativa legislativa.

c) Se incorporaban dentro del capítulo IV (medidas en materia de regímenes sancionadores) unos regímenes sancionadores relativos a servicios sociales especializados (art. 19) y a pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (arts. 20 a 23), por lo que la enmienda núm. 21 (que añade un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, relativo a la adopción de la medida cautelar de clausura de local o cese de actividades del procedimiento sancionador en la materia), guarda la mínima conexión necesaria con el objeto de la iniciativa legislativa.

d) Se preveían dentro del capítulo V (medidas relativas al personal), una serie de disposiciones que incidían en la función pública canaria (art. 24), en el cuerpo de técnicos auxiliares (art. 26) y en la funcionarización (art. 28), reguladas por la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública; en el personal estadístico (art. 25) previsto en la Ley 1/1991, de 28 de enero, de estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias; y en la escala de conservadores y restauradores (art. 27), que se incorpora a la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias. En consecuencia, las enmiendas núms. 1 y 22 (que modificaban los apartados 2 y 3 del art. 36.2 y 3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de cuentas de Canarias, creando unos nuevos cuerpos y escalas), núm. 2 (que integraba en los nuevos cuerpos y escalas de la Audiencia de cuentas de Canarias a determinado personal), núms. 5 y 18 (que modificaban el art. 3 de la Ley 8/1989, de 13 de julio, de creación del cuerpo de agentes de medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias, con relación al título y forma de ingreso) y núm. 25 (que modificaba el art. 9 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de colegios profesionales, relativo a la colegiación de los profesionales titulados vinculados con la Administración pública canaria), no carecen de una conexión mínima con el objeto de la iniciativa legislativa.

En suma, ninguna de las medidas introducidas a través de las enmiendas controvertidas adolece de la necesaria conexión de homogeneidad con el texto enmendado, ni tampoco posee una entidad cualitativa tal que pudiera justificar la necesidad de la tramitación individualizada de una iniciativa legislativa, razón por la cual, debe rechazarse el vicio imputado a la norma impugnada.

4. Los Diputados recurrentes imputan a continuación a los arts. 14 (que modifica el art. 42 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la enajenación de bienes muebles) y 30 (que modifica el art. 36.2 y 3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, referente al personal a su servicio) de la Ley 2/2002, la vulneración de los arts. 47.2 y 61.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, puesto que uno y otro precepto estatutario se remiten, respectivamente, a una ley específica para regular el patrimonio autonómico, de un lado, y la organización y funcionamiento de la Audiencia de Cuentas, de otro, de manera que la ley que modifique esas leyes, al tiempo que regule otras materias, “se burla directamente del Estatuto e indirectamente de la Constitución”. Para el Parlamento y el Gobierno de Canarias, sin embargo, la reserva de ley no impide la modificación de la ley reguladora de una determinada materia por otras normas que no estuvieran consagradas de forma íntegra a ese objeto específico y concreto.

Nuevamente debe insistirse en que el art. 14, que daba nueva redacción al art. 42 de la ley 8/1987, de 28 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, ha perdido su vigencia al haber sido derogada esta disposición legal por la Ley 6/2006, 17 julio, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ahora bien, como hemos señalado con anterioridad, la modificación o derogación de tales preceptos no priva de objeto al presente recurso al afectar al contenido posible de la ley impugnada, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2).

El hecho de que una materia concreta haya sido reservada por el Estatuto de Autonomía a una ley específica, no puede implicar, que una vez acometida la regulación de esa materia por la ley a la que llama la norma estatutaria, se produzca una congelación de su contenido, de manera que no pueda ser modificada por ninguna ley, salvo que sea otra específica. Aunque la relación entre las leyes específicas y las restantes leyes ordinarias se desenvuelve en términos del principio de competencia, de manera que no puede desarrollar una ley la materia cuya regulación ha sido reservada en exclusiva a otra, ello no puede confundirse con la estricta aplicación del criterio de sucesión temporal de leyes, conforme al cual, una ley posterior pueda modificar su contenido para adaptarlo a las circunstancias cambiantes. Esto es lo que ha sucedido en la norma que ahora se impugna, que en modo alguno aborda la regulación independiente de una materia que no le ha sido encomendada, sino que simplemente se limita a adaptar su contenido a las nuevas necesidades, sin alterar su esencia. Admitir lo contrario, esto es, asumir la necesidad de tramitar una iniciativa legislativa separada cada vez que fuese necesario modificar una ley específica, supondría introducir en el procedimiento parlamentario una carga innecesaria e insoportable, habida cuenta de la gran cantidad de reserva legales que contemplan tanto la Constitución como las normas estatutarias.

Debe rechazarse, por tanto, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados desde esta perspectiva.

5. El art. 7.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2002, que introduce un apartado 7 al art. 37 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre (conforme al cual el Gobierno autonómico podrá autorizar gastos plurianuales), es inconstitucional, para los Diputados recurrentes, por vulnerar tanto el principio de legalidad del gasto público (art. 133.4 CE), como el principio de universalidad

presupuestaria [arts. 61.1 a) EACan y 21.1 LOFCA], al permitir al Gobierno, sin límite alguno, autorizar gastos desvinculados de los presupuestos.

Como ya hemos tenido ocasión de precisar, la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, ha sido sustituida y derogada por la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la hacienda pública Canaria. En este sentido, es doctrina reiterada de este Tribunal que en lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, la derogación formal o la sustitución del contenido de una disposición jurídica por otro tiene, como regla general, efecto extintivo del objeto, cuando pueda constatarse la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley, pues, en tal caso carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico) este Tribunal se pronunciase sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento, sin ultraactividad (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3). Pues bien, no siendo posible apreciar la ultraactividad de la norma derogada y no concurriendo, por lo demás, ninguna otra de las excepciones que aquella regla general consiente, como sucedería, por ejemplo, cuando lo que está en juego es el control de los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la propia aprobación de una norma (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2) o cuando el vicio que se imputa al precepto impugnado se plantea desde la perspectiva del correcto ejercicio del orden constitucional de competencias (por todas, SSTC 24/2013, de 31 de enero, FJ 2; 25/2013, de 31 de enero, FJ 2; 26/2013, de 31 de enero, FJ 2; y 37/2013, de 14 de febrero, FJ 3), no cabe sino declarar que la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado ha hecho desaparecer el objeto del presente proceso constitucional, en lo que a esta impugnación se refiere.

6. El art. 16 de la Ley 2/2002, que añade un apartado 2 a la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, con relación a las funciones que le corresponden al gestor de la red de transmisión [figura autonómica equivalente a la de gestor de la red de transporte que contempla la legislación básica en los arts. 9.1 f) y 35 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico] también es inconstitucional, según los Diputados recurrentes, por vulnerar los arts. 149.1.13 y 25 CE, en la medida que, a su juicio, corresponde al Estado regular la gestión económica y técnica del sistema y la actividad de suministro de energía eléctrica en las Comunidades Autónomas insulares.

El apartado 1 de la citada disposición adicional quinta de la Ley autonómica 11/1997 prevé la figura del “gestor de la red de transmisión” y su designación por el Gobierno de Canarias, en conexión con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (en la redacción que le dio la disposición adicional séptima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos), en cuyo apartado 3 se dispone expresamente que “[l]a determinación del gestor o gestores de la red de las zonas eléctricas ubicadas en territorios insulares y extrapeninsulares corresponderá a la respectiva Administración Autónoma”. Por su parte, el nuevo apartado 2 de la misma disposición adicional quinta de la citada Ley 11/1997 concreta las funciones que se le asignan, sin que los Diputados recurrentes hayan justificado, más allá de la apelación genérica a la vulneración de las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 25 CE, las razones por las que consideran que, siendo de la competencia autonómica la designación de aquél gestor, bien no le corresponde la determinación de sus funciones, bien todas o algunas de las funciones asignadas deben ser reguladas por el Estado por tratarse de normas básicas.

Pues bien, sobre este particular es necesario subrayar que la reciente STC 123/2013, de 23 de mayo, ha resuelto el recurso núm. 4244-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el mismo art. 16 de la Ley 2/2002, declarando su inconstitucionalidad y nulidad por incidir

directamente en el diseño institucional básico del sistema eléctrico diseñado por los arts. 34 y 35 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sistema eléctrico, lo que resulta contrario al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia. En consecuencia, habiéndose ya expulsado del ordenamiento jurídico el precepto impugnado con aquella declaración de inconstitucionalidad y nulidad, la cuestión aquí planteada ha perdido su objeto.

7. El siguiente precepto que sería inconstitucional para los Diputados recurrentes es el art. 21.1 k) de la Ley 2/2002, que acota una materia, infracciones en materia de pesca en aguas interiores y marisqueo, que, a su juicio, contradice el art. 25.1 CE, al remitirse en la determinación de un tipo infractor a la “legislación vigente”, expresión esta que, a su juicio, comprende también normas reglamentarias, sin poderse identificar en la Ley las conductas sancionables.

El apartado impugnado dispone que constituyen una infracción leve “[l]as acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de lo establecido en la legislación vigente en materia de pesca marítima o marisqueo no tipificado como infracción grave o muy grave”. Ahora bien, con anterioridad a la resolución de esta nueva causa de inconstitucionalidad debe valorarse el impacto que sobre la misma pueda haber tenido la aprobación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de pesca de Canarias, cuya disposición derogatoria única deroga la sección segunda (“Del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura”) del capítulo IV (“Medidas en materia de regímenes sancionadores”) de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, en la que se integraba el apartado objeto de impugnación [y que pasa en el nuevo texto legal a coincidir con la previsión recogida en el art. 69 k)].

Como hemos señalado con anterioridad, en lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, la derogación formal o la sustitución del contenido de una disposición jurídica por otro tiene, como regla general, efecto extintivo del objeto, cuando pueda constatarse la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, pues, en tal caso carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico) este Tribunal se pronunciase sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento, sin ultraactividad (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3). Pues bien, una vez más, no concurriendo ninguna de las excepciones que aquella regla general consiente, no cabe sino declarar que la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado ha hecho desaparecer el objeto del presente proceso constitucional, en lo que a esta concreta impugnación se refiere.

8. En último lugar imputan los Diputados recurrentes a la disposición adicional cuarta (que introduce un apartado 3 al art. 60 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas), la vulneración del art. 72.2 de la Ley 30/1992, de carácter básico, en relación con los arts. 54.1 d) y 136 del mismo texto legal, y del art. 36 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que reservan al órgano competente para resolver los correspondientes procedimientos la adopción de medidas provisionales antes de su iniciación, al permitir a los agentes de la autoridad, sin motivación ni procedimiento, la clausura de un local (sanción de cierre durante cuarenta y ocho horas sin posibilidad de revocación por la autoridad competente), cuando se esté perturbando la paz ciudadana sin licencia de apertura, incumpliendo los horarios de apertura y cierre o de emisión de ruidos.

a) Puesto que el vicio que se imputa al precepto impugnado se plantea desde la perspectiva del correcto ejercicio del orden constitucional de competencias, antes de entrar a resolver la cuestión planteada debe señalarse que la Ley del Parlamento de Canarias 1/1998, de 8 de enero, de

régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, ha sido derogada y sustituida por la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, razón por la cual, debe analizarse brevemente los efectos que dicha derogación tiene sobre el objeto del proceso, para lo cual es preciso determinar “si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos” (por todas, SSTC 24/2013, de 31 de enero, FJ 2; 25/2013, de 31 de enero, FJ 2; 26/2013, de 31 de enero, FJ 2; y 37/2013, de 14 de febrero, FJ 3). De esta manera, si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida “por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto” (por todas, SSTC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2; 24/2013, de 31 de enero, FJ 2; y 26/2013, de 31 de enero, FJ 2). Y ello porque la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias “no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria” [SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); y 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 2 a)].

En aplicación de esa doctrina podemos afirmar que la disputa competencial permanece viva ya que la sustitución de la Ley 1/1998 (en la redacción que le dio la Ley 2/2002 aquí impugnada) por la Ley 7/2011 no ha afectado a la cuestión controvertida, pues lo discutido es la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad de espectáculos públicos y actividades clasificadas y resulta que el art. 60.3 de aquella norma gozaba de una redacción similar a la que en la actualidad contiene el art. 56.6 de la Ley 7/2011.

b) Como puede comprobarse los Diputados recurrentes imputan a la disposición adicional impugnada un vicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta, pues se le imputa la contradicción con el régimen estatal relativo al órgano competente para adoptar medidas provisionales en los procedimientos administrativos, lo que supone que, para que la vulneración competencial exista, es preciso que concurren de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa [SSTC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 2 c); y 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 12].

c) Desde la óptica estatal, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia del “procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”. Al amparo de este título competencial estatal se dictó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LPC), que establece y regula las bases, entre otras materias, del “procedimiento administrativo común” para las Administraciones públicas (art. 1). En el art. 72 (“Medidas provisionales”) del título VI (“De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”) se prevé, con carácter general, que con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo “el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley” (apartado 2). Más concretamente, pero esta vez con relación a los procedimientos sancionadores, el art. 136 LPC (“Medidas de carácter provisional”), dentro del título IX (“De la potestad sancionadora”), habilita a adoptar “mediante acuerdo motivado” y

“[c]uando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores ... medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer”. Y, en fin, el art. 54.1 d) LPC (“Motivación”), dentro del título V (“De las disposiciones y los actos administrativos”) insiste en la obligación de motivar, entre otros, “la adopción de medidas provisionales previstas en los artículo 72 y 136 de esta Ley”.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, dictada al amparo de las competencias estatales en materia de seguridad pública (arts. 149.1.29 y 104 CE), somete a los espectáculos y actividades recreativas de carácter público “a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno” (art. 8.1 de la Ley Orgánica 1/1992), en orden, entre otros fines, a garantizar la seguridad ciudadana y la pacífica convivencia, o a impedir el ejercicio de actividades prohibidas (art. 8.1 de la citada Ley Orgánica). A tal fin, autoriza a “[l]as autoridades competentes” a “dictar las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policíacas estrictamente necesarias” para asegurar la seguridad ciudadana (art. 14 de la Ley Orgánica 1/1992), pudiendo acordar “como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles o el depósito de explosivos, en situaciones de emergencia que las circunstancias del caso hagan imprescindibles y mientras éstas duren” (art. 15 de la misma Ley Orgánica). De esta manera, permite la adopción de aquellas medidas cautelares que se consideren imprescindibles (art. 36.1 de la Ley Orgánica 1/1992), entre las cuales se encuentran “la adopción de medidas de acción preventiva” tales como “[l]a adopción de medidas provisionales de seguridad de las personas, los bienes, los establecimientos o las instalaciones que se encuentren en situación de peligro, a cargo de sus titulares” [art. 36.2 b) de la referida Ley Orgánica] o “[l]a suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos” [art. 36.2 c) de la Ley Orgánica 1/1992].

d) Desde el punto de vista autonómico, el art. 148.1 CE habilita a las Comunidades Autónomas a asumir competencias sobre corporaciones locales (2), protección del medio ambiente (9) y promoción del deporte y de adecuada utilización del ocio (19). Por su parte, la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), no sólo atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de deporte, ocio, esparcimiento y espectáculos (art. 30.20), sino el desarrollo legislativo y la ejecución tanto de las normas de procedimiento administrativo que se derivan de las especialidades del régimen administrativo canario (art. 32.14), como de la protección del medio ambiente (art. 32.12).

Al amparo de unas y otras previsiones, constitucionales y estatutarias, se dictó la Ley del Parlamento de Canarias 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas (actualmente derogada y sustituida, como se ha dicho, por la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias), que dentro del capítulo IV (procedimiento sancionador) de su título V (régimen Sancionador), preveía que “[l]a imposición de sanciones en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos se hará previo expediente” (art. 58, actual art. 69.1 de la Ley 7/2011), durante cuyo desarrollo “podrán adoptarse medidas provisionales” (art. 60.1; actual art. 71 de la Ley 7/2011), que pueden consistir tanto en “la suspensión temporal de la actividad, cierre del local o la instalación” como en la “adopción de medidas para garantizar la seguridad de personas y bienes” (art. 60.2; actual art. 57, de la Ley 7/2011).

Posteriormente, la Ley 2/2002, de 27 de marzo, objeto del presente proceso constitucional, añadió un apartado 3 al art. 60 de la citada Ley 1/1998, de 8 de enero, conforme al cual los agentes de la autoridad, “previo requerimiento a los encargados y sin que éste sea atendido, procederán a la inmediata clausura de un local o al cese de la actividad cuando pueda derivarse riesgo grave para las personas o los bienes o cuando se esté perturbando gravemente la paz ciudadana, debido tanto a la

inexistencia de licencia de apertura y cierre o de emisión de ruidos”, clausura o cese que “se pondrá en conocimiento de la autoridad competente, tendrá los mismos efectos que un precinto gubernativo y se prolongará durante cuarenta y ocho horas”.

e) Como hemos visto con anterioridad, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no imposibilita que las Comunidades Autónomas puedan adoptar medidas provisionales en los procedimientos administrativos que, *ratione materiae*, regulen, sino que, antes al contrario, se lo permite, tanto con carácter general (art. 72 LPC), como dentro de los procedimientos sancionadores (art. 136 LPC), incluso con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo, con carácter provisional, “en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados” en los supuestos “previstos expresamente por una norma de rango de Ley”, debiendo ser “confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento” (art. 72.2 LPC). Por su parte, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, no sólo habilita, con carácter general, a la autoridad competente para adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones para garantizar la seguridad ciudadana (art. 14 de la Ley Orgánica 1/1992), incluso de carácter extraordinario, tales como “el cierre o desalojo de locales o establecimientos” cuando sea imprescindible (art. 15), sino que le autoriza, dentro del procedimiento sancionador, a la adopción de medidas de seguridad de acción preventiva [art. 36.2 b) de dicha Ley Orgánica], incluida “[l]a suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos” [art. 36.2 c) de la Ley Orgánica 1/1992].

Lo anterior supone que, sin necesidad de entrar a delimitar si las normas estatales que se dicen infringidas por el precepto autonómico tienen o no la condición de básicas, lo cierto es que, no existe la pretendida contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica. En efecto, cuando el art. 60.3 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, autoriza a los agentes de la autoridad a la adopción provisional de la medida de clausura de local o cese de actividad, en los supuestos en que pueda derivarse un riesgo grave para las personas o los bienes o cuando se esté perturbando gravemente la paz ciudadana, no está sino autorizando, mediante una norma con rango legal, la adopción de medidas de seguridad similares a las que recogen los arts. 72 y 136 LPC, y 36 de la Ley Orgánica 1/1992, pero en materias de competencia autonómica, todo ello, además, sin perjuicio de la garantía de impugnación de los actos de la Administración mediante la interposición por los interesados de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales. No hay que olvidar que, sin perjuicio del obligado respeto a los principios y reglas del procedimiento administrativo común, “coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*”, de manera que “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 b); y 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c)].

No hay sobre este particular, entonces, invasión competencial alguna por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias pues no existe la contradicción pretendida entre las normas estatales y la autonómica impugnada, lo que conduce a la desestimación también de este último motivo del recurso de inconstitucionalidad.

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 cinco de junio de dos mil trece.

VOTOS PARTICULARES

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4247-2002.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

A mi entender, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió de ser estimado.

Tales argumentos son los que, mutatis mutandis, expresé en mi Voto particular a la STC 136/2011, de 13 de septiembre. Entonces, como ahora, se trataba del mismo problema: el de las llamadas “leyes de acompañamiento”. La única diferencia sustancial radica en que entonces juzgábamos una ley de las Cortes Generales y ahora una de un Parlamento autonómico. No obstante, pese a que, por ello, las razones referidas al bicameralismo que en aquel Voto se contenían no pueden proyectarse al supuesto que ahora nos ocupa, que es el de un Parlamento unicameral, el resto de las razones que allí expresé son trasladables en su totalidad al caso ahora resuelto. Y esas razones descansaban en la vulneración indudable, a mi juicio, por ese tipo de leyes del principio democrático y de su proyección en la potestad legislativa parlamentaria, con la consiguiente desnaturalización del significado de la propia potestad legislativa, del procedimiento legislativo parlamentario y del concepto de ley constitucionalmente establecidos.

De ahí que me baste, ahora, para fundamentar las razones de mi discrepancia respecto de la presente Sentencia, con remitirme al Voto particular que formulé en la ya citada STC 136/2011.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a de cinco de junio dos mil trece.