

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3822 *Pleno. Sentencia 44/2015, de 5 de marzo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 1955-2005. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad del precepto de la Ley de presupuestos que limita la autonomía de las Cámaras legislativas al regular el procedimiento de determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1955-2005, interpuesto por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, doña Alicia Castro Masaveu y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, todos ellos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, y el primero comisionado por otros 82 Diputados de dicho grupo parlamentario, contra los arts. 2, 4 y 13, el anexo I, las disposiciones adicionales vigésima octava, trigésima, trigésima primera, trigésima cuarta, trigésima novena, cuadragésima y cuadragésima octava, así como contra las secciones duodécima (Asuntos Exteriores y Cooperación en los servicios 01 y 04), decimotercera (Justicia en los servicios 02, 03 y 04), decimocuarta (Defensa en los servicios 03, 11, 16 y 21), decimoquinta (Economía y Hacienda en el servicio 08), decimosexta (Interior en los servicios 01, 02, 03, 04 y 05), decimoséptima (Fomento en los servicios 38 y 01), decimooctava (Educación y Ciencia en los servicios 02, 03 y 10), decimonovena (Trabajo y Asuntos Sociales en los servicios 01, 04 y 07), vigésima (Industria, Turismo y Comercio en los servicios (01, 05 y 06), vigesimoprimera (Agricultura, Pesca y Alimentación en el servicio 01), vigesimosegunda (Administraciones Públicas en el servicio 01), vigesimotercera (Medio Ambiente en el servicio 01), vigesimocuarta (Cultura en los servicios 02, 03 y 04), vigesimoquinta (Presidencia en los servicios 01, 02 y 03), vigesimosexta (Sanidad y Consumo en los servicios 03, 09 y 13) y vigesimoséptima (Vivienda en el servicio 09), unos y otras, de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, al considerar que vulneran los arts. 9.3, 14, 31.1 y 3, 66.2, y 134.2, 6 y 7, todos ellos de la Constitución, y los arts. 69 y 133.3 del Reglamento del Congreso. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, en representación del Congreso de los Diputados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 18 de marzo de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, doña Alicia Castro Masaveu y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, todos ellos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, y el primero comisionado por otros 82 Diputados de dicho grupo parlamentario, por el que se interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 4 y 13, el anexo I, las disposiciones adicionales vigésima octava, trigésima, trigésima primera, trigésima cuarta, trigésima novena, cuadragésima y cuadragésima octava, así como contra las secciones duodécima (Asuntos Exteriores y Cooperación en los servicios 01 y 04), decimotercera (Justicia en los servicios 02, 03 y 04), decimocuarta (Defensa en los servicios 03, 11, 16 y 21), decimoquinta (Economía y Hacienda en el servicio 08), decimosexta (Interior en los servicios 01, 02, 03, 04 y 05), decimoséptima (Fomento en los servicios 38 y 01), decimoctava (Educación y Ciencia en los servicios 02, 03 y 10), decimonovena (Trabajo y Asuntos Sociales en los servicios 01, 04 y 07), vigésima (Industria, Turismo y Comercio en los servicios (01, 05 y 06), vigesimoprimer (Agricultura, Pesca y Alimentación en el servicio 01), vigesimosegunda (Administraciones Públicas en el servicio 01), vigesimotercera (Medio Ambiente en el servicio 01), vigesimocuarta (Cultura en los servicios 02, 03 y 04), vigesimoquinta (Presidencia en los servicios 01, 02 y 03), vigesimosexta (Sanidad y Consumo en los servicios 03, 09 y 13) y vigesimoséptima (Vivienda en el servicio 09), unos y otras, de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, al considerar que vulneran los arts. 9.3, 14, 31.1 y 3, 66.2, y 134.2, 6 y 7, todos ellos de la Constitución, y los arts. 69 y 133.3 del Reglamento del Congreso.

Tras concretar los Diputados recurrentes la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de las leyes de presupuestos generales del Estado, su contenido mínimo o eventual, así como los límites que la Constitución le impone, aducen en su recurso los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

a) Vulneración por los artículos arts. 2, 4 y 13, así como por el anexo I de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de los arts. 9.3, 66.2 y 134.2 CE, y del art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados: consideran sobre este particular que nos encontramos en una situación respecto de la que no puede considerarse producida la aprobación por el Congreso de los Diputados de todos los gastos e ingresos del sector público estatal al no haberse garantizado la transparencia y publicidad en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Señalan a este respecto que las cifras que se contenían en el acto inicial de aprobación de los presupuestos generales (el 25 de noviembre de 2004) y, concretamente, de las cifras contenidas en los arts. 2, 4, 13 y anexo I, no tenían carácter definitivo hasta tanto no se incluyesen en las mismas las enmiendas aprobadas por el Congreso. Posteriormente, cuando el Congreso de los Diputados volvió a pronunciarse sobre los mismos, en su sesión de 22 de diciembre de 2004, se limitó a ratificar el texto inicialmente aprobado por la Cámara el citado día 25 de noviembre, en el que no figuraban las cifras definitivas. Situación la anterior que no puede entenderse sanada por el hecho de que una horas antes de la votación (y no las 48 horas que exige el art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados) se distribuyese a los Diputados unos folios aclaratorios, tanto más cuanto la publicación el día 30 de diciembre de 2004 del proyecto de ley en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» (con posterioridad a la propia publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2005 que se produjo el día 28 de diciembre), se recogen unas cifras definitivas que no son las aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 22 de diciembre de 2004.

Lo anterior, a juicio de los Diputados recurrentes, debe conducir a entender que no se produjo en ningún momento la autorización de las cifras definitivas de ingresos y gastos recogidas en los artículos y anexo que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en la medida que los Diputados nunca conocieron las cifras

definitivas que realmente estaban aprobando, de manera que la incorporación posterior de modificaciones al texto aprobado por la Cámara supuso una sustracción al conocimiento de ésta del estado definitivo de ingresos y gastos que figuraba en los presupuestos generales del Estado para el año 2005, incumpléndose con ello la función de control que tiene la Ley de presupuestos sobre la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal. De hecho, la propia Secretaría General del Congreso de los Diputados (en su informe de 28 de diciembre de 2004) ha reconocido explícitamente esa ausencia de conocimiento y, por tanto, de aprobación por el Congreso de los Diputados de las cifras definitivas que se contemplan en los preceptos recurridos, al señalar que «[n]o es posible afirmar que las cifras que figuran en el citado 'BOCG' (de 25 de noviembre) fueron las que en su conjunto aprobó el Congreso de los Diputados».

Para los Diputados recurrentes, de la doctrina sentada en la STC 3/2003, de 16 de enero, se deduce con nitidez que un adecuado respeto a la función parlamentaria de control de la asignación de los recursos públicos exige necesariamente la autorización por las Cortes Generales de la cuantía definitiva de las diferentes partidas de gastos e ingresos y su destino, no siendo suficiente el conocimiento y aprobación de unas cuantías provisionales sujetas a ulteriores modificaciones, fuera del conocimiento de la Cámara. Y si a ello se le une la práctica de no publicación íntegra del total contenido de los presupuestos generales del Estado, se llega a la conclusión de la vulneración por los preceptos citados.

b) Vulneración por las disposiciones adicionales vigésima octava (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego), trigésima (modificación de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria), trigésima primera (modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria), trigésima cuarta (modificación del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo), trigésima novena (modificación de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores), cuadragésima primera (modificación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España) y cuadragésima octava (modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, ingresos por volumen de ventas del sistema nacional de salud), de los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todo ellos de la Constitución.

Para los Diputados recurrentes no resulta constitucionalmente legítimo que una ley anual de presupuestos generales contenga preceptos que, como los señalados, no guardan relación alguna con la disciplina presupuestaria. A su juicio, las disposiciones controvertidas, normas generales del régimen jurídico aplicable, conforme a los criterios definidos reiteradamente en la jurisprudencia constitucional, no guardan una relación directa con los ingresos y gastos o con los criterios que definen la política económica del Ejecutivo. Es por ello que el contenido propio y la función constitucional de la Ley de presupuestos, resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado.

c) Vulneración por la disposición adicional vigésima octava (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego) de los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución. A juicio de los Diputados recurrente la declaración del interés general de determinadas obras públicas y la determinación de los efectos de dicha declaración en el ejercicio de las actividades administrativas de expropiación forzosa no guarda relación alguna específica con la actividad presupuestaria, no puede ser considerada como una medida de política económica general, ni afecta o incide de forma directa en las líneas presupuestarias dirigidas a determinar la financiación de las citadas obras, por lo que no cumple ninguno de los requisitos o limitaciones que justifican su inclusión en una norma de presupuestos.

d) Vulneración por la disposición adicional trigésima (modificación de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria) de los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución Según los Diputados recurrentes, la modificación que se introduce afecta de manera directa a la regulación del procedimiento administrativo y parlamentario

(limitando la intervención del Senado) que debe seguirse para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (que tiene carácter previo e independiente al procedimiento de elaboración de presupuesto), por lo que no tiene incidencia directa alguna en el ámbito propio de la actuación presupuestaria.

e) Vulneración por la disposición adicional trigésima primera (modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) de los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución. Se trata de una medida, a juicio de los recurrentes, que trata de mejorar el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro, que no puede relacionarse directamente con la estimación de ingresos del ejercicio, ni singularmente con otra medida de política económica general asociada a los presupuestos generales del Estado.

f) Vulneración por la disposición adicional trigésima cuarta (modificación del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo) de los apartados 2 y 7 del art. 134 CE. Aunque para los recurrentes el régimen catastral supone la base para la aplicación de algunos tributos (básicamente, del impuesto sobre bienes inmuebles), no por ello debe considerarse que la reforma catastral propuesta en la disposición impugnada guarda relación inmediata con la previsión de ingresos y gastos. En efecto, además de que el régimen contenido en la disposición adicional controvertida excede de lo que la exposición de motivos anticipa (pues también se introducen modificaciones directas y sustantivas en el régimen de valoración catastral de los bienes), sin embargo, su ámbito material no guarda conexión directa con los ingresos y gastos que constituyen estrictamente el presupuesto, ni menos aún con los criterios de política económica general del Gobierno, ni siquiera se trata de materia tributaria en sentido estricto, toda vez que su objeto consiste ante todo en una reforma sustantiva del vigente régimen jurídico específico del catastro inmobiliario, contradiciendo así el apartado segundo del art. 134 CE.

Pero no solo eso, sino que, a su juicio, también atenta contra el apartado 7 del art. 134 CE pues modifica el concepto de bien inmueble a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, alterando de esta manera su hecho imponible sin que la Ley tributaria sustantiva reguladora del mismo haya autorizado la modificación de este tributo por Ley de presupuestos, y sin que tampoco pueda conceptuarse dicha modificación como una mera adecuación circunstancial del tributo, en cuanto supone una variación sustantiva y permanente de un elemento esencial del tributo, como es, su hecho imponible.

g) Vulneración por la disposición adicional trigésima novena (modificación de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y liquidación de valores) de los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución. Subrayan los recurrentes, antes que nada, que se modifican algunos aspectos del régimen jurídico de los sistemas españoles de pagos y de liquidación de valores y la regulación de la Sociedad Española de Sistemas de Pago, Sociedad Anónima. De esta manera, señalan que nos encontramos ante una norma reguladora del régimen jurídico y atribuciones de una entidad mercantil con naturaleza de sociedad anónima, o lo que es lo mismo, con una norma típica del llamado derecho de organización, con contenido material o sustantivo. El hecho de que por Ley de presupuestos se regule el régimen jurídico de la mencionada entidad, modificando la regulación sobre sistemas de pago y liquidación de valores constituye la normación de una materia que es ajena al contenido propio de la Ley de presupuestos.

h) Vulneración por la disposición adicional cuadragésima (modificación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España) de los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución, por los mismos motivos que en el supuesto anterior, a saber, porque se efectúa una modificación sustantiva en el régimen jurídico de una entidad pública, como es el Banco de España, que constituye una materia ajena al contenido propio y a la función constitucionalmente atribuida a las leyes de presupuestos.

i) Vulneración por la disposición adicional cuadragésima octava (modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento) de los arts. 9.3, 31.1 y 3, y 134.7, todos ellos de la Constitución, al establecer una prestación patrimonial de carácter público (ingresos por volumen de ventas del Sistema Nacional de Salud). Para los Diputados

recurrentes, la reserva de ley operante en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1, ambos de la Constitución) exige que el establecimiento unilateral de una obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla se haga por ley. De esta manera, la coactividad se convierte en la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público, nota que claramente resulta del examen de la nueva disposición adicional novena de la ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento introducida por la disposición adicional impugnada. Estaremos en presencia de prestaciones coactivamente impuestas cuando la realización del supuesto de hecho resulta de una obligación impuesta al particular por el poder público, concretamente y en el caso que nos ocupa, cuando los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales que se dispensen en territorio nacional hayan de ingresar las cantidades que resulten, conforme a la escala y criterios que se establecen, sobre su volumen cuatrimestral de ventas.

Añaden los Diputados recurrentes que conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la reserva de ley, de carácter relativo en materia tributaria, exige que la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo deba llevarse a cabo mediante una ley (ley que no puede ser en ningún caso la de presupuestos generales del Estado). Y aunque es admisible la colaboración del reglamento, su alcance depende de la naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad. A su juicio, la previsión contenida en la disposición impugnada habilita, con desconocimiento de lo dispuesto en el art. 97 CE (en cuanto a la potestad reglamentaria del Gobierno), al Ministro de Sanidad y Consumo, para la regulación de la totalidad del régimen de liquidación y pago del tributo que se ha creado.

Por otra parte, para los Diputados recurrentes la inconstitucionalidad deriva no solo de la lesión del principio de reserva de ley efectivamente producida (art. 31.3 CE), sino también por afectar a la esencia de uno de los deberes constitucionales recogidos en el título I de la Constitución, a saber, el deber de contribuir previsto en el art. 31.1 CE, al haberse alterado de manera sustancial la posición de los contribuyentes dentro del conjunto del sistema tributario (STC 182/1997, de 28 de octubre), pues al autorizar el precepto impugnado a regular la liquidación y el pago del tributo por normas infralegales, se está afectando al citado deber de contribuir. Pero no solo eso, sino que en la medida que la norma tiene efectos desde 1 de enero de 2005 y, sin embargo, la contribución se calcula sobre el importe de ventas del cuatrimestre anterior (último del 2004), en los términos y en el plazo que reglamentariamente se fije por el Ministro de Sanidad y Consumo, ello supone, a su juicio, que se infrinja también el deber de contribuir y el principio de reserva de ley contenidos en el art. 31.1 y 3 CE.

También, según los Diputados recurrentes, la disposición impugnada desconoce el art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano, resultando procedente su comunicación a la Comisión Europea, circunstancia esta que no consta se haya realizado.

Por último, consideran los Diputados recurrentes que la disposición adicional impugnada viola igualmente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), al establecer una prestación patrimonial en una Ley de presupuestos.

j) Inconstitucionalidad de las secciones duodécima (Asuntos Exteriores y Cooperación en los servicios 01 y 04), decimotercera (Justicia en los servicios 02, 03 y 04), decimocuarta (Defensa en los servicios 03, 11, 16 y 21), decimoquinta (Economía y Hacienda en el servicio 08), decimosexta (Interior en los servicios 01, 02, 03, 04 y 05), decimoséptima (Fomento en los servicios 38 y 01), décima octava (Educación y Ciencia en los servicios 02, 03 y 10), decimonovena (Trabajo y Asuntos Sociales en los servicios 01, 04 y 07), vigésima (Industria, Turismo y Comercio en los servicios 01, 05 y 06), vigesimoprimera (Agricultura, Pesca y Alimentación en el servicio 01), vigesimosegunda

(Administraciones Públicas en el servicio 01), vigesimotercera (Medio Ambiente en el servicio 01), vigesimocuarta (Cultura en los servicios 02, 03 y 04), vigesimoquinta (Presidencia en los servicios 01, 02 y 03), vigesimosexta (Sanidad y Consumo en los servicios 03, 09 y 13) y vigesimoséptima (Vivienda en el servicio 09), por vulneración de los apartados 1, 2 y 6, todos ellos del art. 134 CE, así como por vulneración del Reglamento del Congreso de los Diputados. Según su parecer, en la tramitación de los presupuestos generales del Estado para 2005 se han admitido a trámite, aprobado e incorporado a los mismos, las enmiendas núms. 1977 y, 1707 a 1722 (de los Grupos Parlamentarios Socialista, Esquerra Republicana, Izquierda Unida e IU-Iniciativa por Cataluña-Verdes), que han implicado bajas en diversas secciones y servicios con las correlativas altas en la sección trigésima primera.

Sobre este particular destacan los recurrentes, en primer lugar, que el art. 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados prescribe que «las enmiendas al Proyecto de Ley de presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección». A su juicio, la utilizando fraudulenta de la sección trigésima primera como paso intermedio para redistribuir entre secciones supone el desconocimiento de esa previsión reglamentaria, pudiendo haber provocado que el legislador haya visto reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en pleno y comisiones, restringiéndose con ello de forma ilegítima sus competencias.

El examen de las referidas enmiendas permite afirmar, a su juicio, que a la vista de las altas y bajas en la sección trigésima primera, las mismas han supuesto un mecanismo fraudulento para obviar las previsiones y prácticas reglamentarias con la finalidad última de alterar los límites de gasto de cada sección. Aunque la práctica parlamentaria acepta excepcionalmente que se puedan aprobar enmiendas que impliquen transferencias desde la sección trigésima primera (programa de imprevistos y no clasificados) a otras secciones presupuestarias, al entender que dicho programa, ubicado en dicha sección, tiene un carácter horizontal y puede redistribuirse entre todas las secciones, sin embargo, no puede extenderse a la operación contraria, inflando artificialmente dicho «Programa de imprevistos» para posteriormente trasladar dichos incrementos a créditos de otras secciones.

Pero es que, además, consideran los recurrentes, que con la incorporación de esas enmiendas se ha violado igualmente el principio de igualdad entre los grupos parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados (art. 14 CE) y que se ha vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), por el interés puramente parcial de unos grupos políticos, a la vista de las dificultades parlamentarias para efectuar una tramitación de los presupuestos generales del Estado ajustada al bloque de constitucionalidad.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 19 de abril de 2005, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 100, de 27 de abril).

3. El día 25 de abril de 2005 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal con fecha de 27 de abril de 2005, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en

representación del Gobierno, y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de abril de 2005, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de darla por personada, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 29 de abril de 2005 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la vicios de procedimiento legislativo, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

7. Mediante escrito registrado el día 16 de mayo de 2005 en este Tribunal, el Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, en representación del Congreso de los Diputados, suplicó se le tuviese por personado, formulando alegaciones exclusivamente en relación con la violación de las normas del procedimiento legislativo invocadas en la demanda, solicitando la desestimación del recurso:

a) Inconstitucionalidad de los arts. 2, 14, 13 y del anexo I de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, por supuesta infracción de los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución, así como del art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, al considerar los recurrentes, de un lado, que no se cumple con el contenido mínimo de la Ley de presupuestos generales del Estado en la medida que las disposiciones citadas no contenían, al momento de su votación en el Congreso, la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal, pues incorporaban cifras provisionales y no las definitivas derivadas de las modificaciones introducidas por las enmiendas aprobadas en la Cámara; y, de otro, que el debate del texto se hizo sin la previa distribución, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, de los documentos que debían servir de base al mismo.

Para el representante del Congreso de los Diputados, si bien respecto de los ingresos se produce una mera estimación, los gastos exigen una verdadera autorización de su cuantía y destino, autorización que en el caso cuestionado se ha producido de forma plena, con detalle de la cuantía y destino de los gastos y con plena publicidad de cada uno de los acuerdos, lo que impide considerar vulnerado el art. 9.3 CE. En efecto, a su juicio, la totalidad de los ingresos y gastos se recogen a lo largo del conjunto de la Ley de forma pormenorizada, dentro de cada sección (Ministerio u órgano de gasto), y clasificados por proyectos y programas, siendo las cifras recogidas en los artículos 2, 4 y 13, así como las del anexo I, el reflejo puramente matemático y contable de las autorizaciones de gasto previamente aprobadas. A medida que en cada fase de tramitación del proyecto de ley se introducen enmiendas modificando las autorizaciones de gastos éstas se recogen de forma concreta y clara en el texto de la Ley, en el texto del articulado o a continuación del mismo, en las Secciones afectadas, siendo objeto de publicación, sin excepción, en cada una de esas fases (ponencia, comisión y Pleno), como se puede comprobar en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 25 de noviembre de 2004, núm. 9-12, págs. 1845 a 1899), donde constan todas las autorizaciones de gasto acordadas en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2005 (altas y bajas de gastos fruto de las enmiendas). En consecuencia, no puede afirmarse que el Congreso no haya aprobado las cifras de gastos e ingresos, haciéndolo con un grado de detalle máximo, sin que ninguna norma del bloque de la constitucionalidad exija la forma, detallada o global, en que dichas cifras deben consignarse en uno, otro o varios artículos.

A lo anterior añade el representante del Congreso que nunca ningún grupo parlamentario ni Diputado han enmendado las cifras globales, sencillamente porque son

la resultante de las enmiendas que resulten aprobadas, limitándose a la concreción de lo previamente acordado por la Cámara. Es más, las cifras globales son votadas siempre de forma abierta, sin disponer de números definitivos, al hacerse «en los términos que resulten de las enmiendas aprobadas al Proyecto», hasta el punto que, en alguna ocasión, la fijación técnica de las cifras globales se ha producido incluso durante la tramitación en el Senado de los Presupuestos.

Por lo demás, destaca el representante de esta Cámara, dada la necesidad de cumplir con el calendario para la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, es habitual que aun cuando en la publicación del texto aprobado por el Congreso las cifras resumen no recojan el resultado de las enmiendas aprobadas en su tramitación, sin embargo, sí se detallan las enmiendas y su importe en el texto que se remite al Senado, figurando una nota literal en la que se precisa que «[l]as cifras contenidas en el artículo..., se han de entender modificadas como consecuencia de la incorporación de enmiendas aprobadas a lo largo de la tramitación del proyecto».

En suma, para el representante del Congreso no puede sostenerse que el Congreso de los Diputados no haya autorizado las cifras de gasto, pues el texto del proyecto de ley, ni ha dejado de recoger todas y cada una de las decisiones adoptadas por el Congreso de los Diputados, ni ha recogido aspecto alguno que no haya sido aprobado por el mismo. Y lo ha hecho a través de un procedimiento que no puede calificarse ni de inusual ni de irregular, sino plenamente ajustado a la Constitución y al reglamento y con máxima garantía de conocimiento del contenido de la ley y de publicidad de la misma.

b) Inconstitucionalidad de una serie de Secciones y Servicios por violaciones de las normas de procedimiento y, concretamente, por presunta vulneración de lo dispuesto en el art. 134.1, 6 y 7 de la Constitución, y en los arts. 111, 133 y 134, éstos del Reglamento del Congreso, al haberse admitido a trámite y aprobado enmiendas que, según los recurrentes, eran contrarias al artículo 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en cuyo apartado 3 señala que «las enmiendas al Proyecto de Ley de presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección», cuando lo que se ha hecho es dar de baja concretas cantidades en diversas Secciones procediéndose luego a su alta en la sección trigésima primera (gastos de diversos Ministerios).

Aunque las enmiendas a que se refiere el art. 133.3 del Reglamento del Congreso tienen carácter constructivo, al obligar a compensar altas y bajas dentro de la misma sección, sin embargo, ni la lógica hermenéutica ni la práctica constante permiten una interpretación de tenor que pretenden los recurrentes, esto es, que la baja de diversas cantidades en diferentes Secciones no pueda darse de alta en otra sección, la trigésima primera, que aunque diferente, constituye una sección horizontal o transversal, pues afecta a todos los Ministerios y, por tanto, a todas las Secciones que recogen los gastos de aquéllos. Pero es que además viene siendo una interpretación admitida, en coherencia con la naturaleza de la sección trigésima primera, que lo dispuesto en el citado art. 133.3 del citado reglamento se cumple cuando las altas o bajas se producían en relación con dicha sección, de manera que se ha venido admitiendo la formulación de enmiendas que proponen el alta en cualquier sección compensándola con una baja en la sección trigésima primera o viceversa.

Además, esa práctica ha sido también utilizada, en varias ocasiones, por el propio Grupo Parlamentario Popular al que pertenecen los recurrentes. Así, por ejemplo, cuando se tramitaba el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1998, el Grupo Parlamentario Popular formuló dos enmiendas (núms. 1168 y 1169), proponiendo altas en la sección trigésima primera y bajas en las Secciones 18 y 32, que fueron admitidas a trámite y aprobadas en el Senado [«Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, VI Legislatura, Serie II: proyectos de ley, 9 y 23 de diciembre de 1997, núms. 64(d) y 64(h), págs. 508 y, 1029 y 1030, respectivamente]. Lo mismo sucedió en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1999, en la que el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda (núm. 1162), proponiendo un alta en la

sección trigésima primera y una baja en la sección trigésima segunda, que fue admitida a trámite y aprobada en el Senado [«Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, VI Legislatura, Serie II: proyectos de ley, 4 y 22 de diciembre de 1998, núms. 112(d) y 112(h), págs. 543 y 1155, respectivamente]. Y así se hizo también con las enmiendas núms. 383 a 386 del Grupo Parlamentario Socialista y con la núm. 1176 de Izquierda Unida.

Esa misma práctica fue utilizada por otros grupos parlamentarios en la tramitación del proyecto de presupuestos generales para 2000 (enmienda núm. 1532 de Izquierda Unida, y núms. 1658, 1916 a 1920 y 1970 del Grupo Parlamentario Socialista), para 2001 (enmiendas núms. 641 a 644 y 801 del Grupo Mixto, y núms. 1137, 1369 a 1377 del Grupo Parlamentario Socialista), para 2002 (enmiendas núms. 653, 661 y 706 a 708 del Grupo Parlamentario Socialista, y núms. 1230 a 1234 y 1710 del Grupo Parlamentario Mixto), para 2003 (enmienda núm. 1484 del Grupo Parlamentario Socialista, respecto de la cual la Mesa de la Comisión de presupuestos solicitó su subsanación o aclaración al imputar la baja a una sección distinta de la de alta, siendo finalmente admitida a trámite y sometida a votación) y para 2004 (enmiendas núms. 1389 y 1390 del Grupo Parlamentario Socialista, respecto las cuales la Mesa de la Comisión de Presupuestos solicitó la subsanación o aclaración, que fueron finalmente admitidas a trámite y sometidas a votación).

En suma, estamos en presencia de una práctica utilizada por diferentes grupos parlamentarios (incluido el grupo parlamentario del que forman parte los recurrentes) que ha sido admitida por la Cámara al considerar que se ajusta al Reglamento y que es respetuosa con el art. 23.2 CE, sin que vulnere precepto ni principio constitucional alguno. Antes al contrario, de aceptarse el criterio postulado por los recurrentes se habría producido la violación del *ius in officium* de quienes proponían las enmiendas y, por tanto, del derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE, al haberse alterado lo que pacíficamente había sido admitido para todos los grupos en anteriores ocasiones.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 25 de mayo de 2005, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad. Tras delimitar el objeto del recurso de inconstitucionalidad y concretar el alcance de la doctrina constitucional sobre la materia propia de las leyes de presupuestos, su contenido y límites, puntualiza que la demanda parte de una concepción, no solo muy rigurosa sino inadmisibles, sobre el alcance de la doctrina constitucional, pues no es que niegue una falta de conexión entre la ley de presupuestos y las disposiciones impugnadas, sino que la niegan axiomáticamente sin más argumentación. Dicho esto, precisa el Abogado del Estado, antes de entrar a analizar las diferentes quejas, que la denunciada vulneración (en todos los fundamentos del recurso) del principio de seguridad jurídica como certeza en el derecho (art. 9.3 CE) requiere un examen pormenorizado en cada caso de las consecuencias jurídicas de la actuación del legislador, circunstancia esta que, sin embargo, no se produce en el recurso, sin que sea suficiente con afirmar que la norma es incierta para apreciar la vulneración de aquel principio. Además, para el Abogado del Estado, por muy desaconsejable que pueda parecer la técnica de utilizar un solo vehículo para amparar preceptos innovadores en muchas materias y sectores, esto no es suficiente para considerar inconstitucional la norma, por su contradicción con el art. 9.3 CE.

Una vez hecha la anterior precisión pasa el Abogado del Estado a dar respuesta a cada una de las alegaciones del recurso:

a) Impugnación de los arts. 2, 4 y 13, y del anexo I, de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre. Antes de entrar a analizar las razones de la impugnación de estos preceptos, precisa el Abogado del Estado que los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado contienen algunos preceptos [como los que son objeto de impugnación en este fundamento de la demanda sobre «De la aprobación de los estados de gastos e ingresos» (art. 2), «De la financiación de los créditos aprobados» (art. 4), «De la Seguridad Social» (art. 13) y «Distribución de los créditos por programas» (anexo I)], que establecen las grandes cifras del presupuesto, su núcleo esencial, en cuanto determinan la aprobación

de los estados de gastos e ingresos del conjunto de las entidades que integran el sector público estatal, la financiación de aquellos créditos y la distribución de los mismos por programas, que, en realidad, solo suponen un resumen global de las cifras de ingresos y gastos que tienen atribuidas cada una de las Secciones o programas. La tramitación parlamentaria de tales proyectos permite que puedan ser aprobadas enmiendas hasta el último momento de su tramitación por el Pleno del Congreso o del Senado, y no solamente en su fase de ponencia y comisión, de manera que, cuando esto sucede, el Pleno del Congreso, que tras la votación de las enmiendas procede a votar el texto resultante del proyecto de ley, desconoce siempre las cifras globales que corresponden a cada política de gasto y a cada programa presupuestario (esta circunstancia solo sería evitable si el Pleno de la Cámara no aprobara enmiendas y se limitara a ratificar las aprobadas en Comisión).

Para el Abogado del Estado, las cifras definitivamente aprobadas por el Congreso no son sino las resultantes, como dice el acuerdo de la Cámara y el propio «Boletín Oficial» que lo transcribe, de la inclusión en los preceptos impugnados de las enmiendas aprobadas por el Congreso. Se trata, de una mera actividad material, puramente aritmética, que completa la voluntad de la Cámara y no la sustituye, y que aquella ha realizado autónomamente a través de sus servicios técnicos de acuerdo con lo expresamente establecido en el artículo 60.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Considera el Abogado del Estado que tampoco es correcto afirmar que se ha vulnerado el artículo 69 del Reglamento del Congreso cuando, tras el veto por el Senado al proyecto de Ley de presupuestos generales aprobado por el Congreso de los Diputados, vuelve a esta Cámara, de manera que lo debatido pasa a ser el levantamiento o no del veto mediante la ratificación del texto inicial, siendo la documentación que servía de base al debate la constituida por el texto del veto interpuesto y no por ninguna otra. Pero es que, además, siendo los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados conscientes de la falta de consolidación de las enmiendas aprobadas en el último trámite de la primera lectura del proyecto, se procedió a distribuir entre los grupos parlamentarios las cifras definitivas que debían considerarse aprobadas en el supuesto de que el veto fuera «levantado» por la Cámara. Por tanto, no solo los Diputados fueron conscientes de las enmiendas que estaban votando y aprobando en «en primera lectura» sino que conocían las cifras que se estaban aprobando en el trámite de levantamiento del veto (cifras resultantes de la incorporación de las enmiendas aprobadas).

En suma, no solo no se ha producido la pretendida infracción reglamentaria sino que, de haberse producido, era carga de los recurrentes, primero, la de haber denunciado ante la propia Cámara el vicio al que imputan la lesión constitucional (la insuficiencia de la información recibida para ejercer su función parlamentaria), y, después, la de acreditar ante este Tribunal Constitucional qué incidencia tuvo el defecto denunciado en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

b) Impugnación de la disposición adicional vigesimooctava (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego). Señala el Abogado del Estado su perplejidad por esta impugnación habida cuenta que las declaraciones de interés general de obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego se han recogido tradicionalmente en las leyes de presupuestos sin haber provocado nunca dudas en cuanto a su constitucionalidad formal. Dicho esto, señala a continuación, que la consecuencia jurídica de la declaración por Ley de una obra hidráulica como de interés general es que la competencia sobre la misma corresponde a la Administración General del Estado y, por ende, su financiación debe hacerse con cargo a los presupuestos generales del Estado, lo que encuadra fácilmente la disposición impugnada en el contenido eventual o posible de la ley de presupuestos.

Por otra parte, y respecto de la alegada vulneración del art. 9.3 CE por la misma disposición, considera el Abogado del Estado que se trata de una imputación gratuita pues el mandato que contiene es claro: persigue la declaración de interés general de determinadas obras y las declaraciones implícitas de utilidad pública y de urgencia de

tales obras a efectos de las expropiaciones forzosas que se requieran y de la urgente ocupación de los bienes que resulten afectados.

c) Impugnación de la disposición adicional trigésima (modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria). Para el Abogado del Estado, en contra de lo sostenido por los Diputados recurrentes, la disposición impugnada no se limitaba a introducir un procedimiento para resolver las posibles discrepancias entre el Congreso y Senado, sino que, además, amplía al primer semestre del año, frente al primer cuatrimestre de la redacción anterior, el plazo para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Pues bien, en primer lugar, pocas materias pueden encontrarse que guarden una relación más estrecha con la aprobación del programa de ingresos y gastos del Gobierno como la relativa a la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria, siendo la Ley de presupuestos la que determina si la Administración General del Estado ha respetado el principio de estabilidad presupuestaria. La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria no constituye, como señalan los recurrentes, una fase previa e independiente de los presupuestos, pues el objetivo de estabilidad está en la base de los presupuestos y se proyecta sobre los mismos.

En segundo lugar, mientras que en la anterior redacción se exigía que la aprobación del objetivo de estabilidad se produjera necesariamente por ambas Cámaras, de forma que un eventual rechazo en el Senado conducía automáticamente a la presentación, en el plazo máximo de un mes, de un nuevo acuerdo por parte del Gobierno para su aprobación en las Cámaras, con la nueva redacción del precepto, si el objetivo de estabilidad presentado por el Gobierno es aprobado en el Congreso y rechazado en el Senado, se somete a una nueva votación en el Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple. Se trata de un procedimiento que es plenamente coherente con el modelo de procedimiento legislativo configurado por la Constitución, en el que el Congreso de los Diputados prevalece sobre el Senado en caso de discrepancia (art. 90.2 CE), como sucede también en el procedimiento de aprobación de la Ley de presupuestos previsto en los Reglamentos de las Cámaras, en el cual, en caso de ser rechazado por el Senado el texto remitido por el Congreso, éste decidirá con carácter definitivo.

d) Impugnación de la disposición adicional trigésimo primera (modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria). Para el Abogado del Estado, dejando a un lado la incoherencia que supone la afirmación de los recurrentes de que, aun cuando se trata de una medida que procura «mejorar el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro», sin embargo, no está ligada a previsión de ingresos para el 2005, la medida que contiene pretende aclarar los términos en que ha de producirse la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro público, sirviendo, en consecuencia, a la mayor inteligencia y la mejor ejecución del presupuesto, lo que le permite formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos.

e) Impugnación de la disposición adicional trigésimo cuarta (modificación del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo). A juicio del Abogado del Estado, no es posible sostener que la regulación del catastro y, por tanto, las modificaciones de esa regulación, son una materia sin incidencia alguna en la Hacienda general o que la materia catastral no es materia tributaria en sentido estricto, cuando lo cierto es que la materia catastral tiene incidencia en las previsiones de ingresos de los tres niveles territoriales de Administración, al constituir el valor catastral un elemento esencial en la determinación de la base imponible de diferentes tributos, tanto estatales (impuesto sobre la renta de las personas físicas), como autonómicos (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones e impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y locales (impuesto sobre bienes inmuebles e impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana).

f) Impugnación de la disposición adicional trigésimo novena (modificación de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores) y

de la disposición adicional cuadragésima (modificación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España). Según el Abogado del Estado, con estas disposiciones (como señala la exposición de motivos de la Ley 2/2004) se trata de conseguir «la integración de los sistemas de pago en España», pilar básico para el correcto funcionamiento del sistema financiero y de la propia estabilidad financiera, constituyendo una materia directamente relacionada con la política económica, a través de los sistemas de compensación y liquidación de pagos interbancarios en el marco de la política monetaria establecida por el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Por tanto, las modificaciones normativas introducidas por esas disposiciones guardan una indudable relación directa con los criterios de política económica general, al perseguir dos claros objetivos de política económica (profundizar en el proceso de liberalización y privatización de los sistemas de pago en España y conseguir un mejor posicionamiento de los sistemas de pago españoles a nivel europeo), lo que impide imputarles objeción alguna a la luz del art. 134.2 CE, resultando indudable su encuadramiento en el contenido eventual o posible de la Ley de presupuestos. Y tampoco puede apreciarse la vulneración del art. 9.3 CE, al representar un mesurado intento de aclarar y completar los sistemas de pago en España, en cuanto piezas básicas que aseguran el buen fin de las transacciones que se formalizan en los mercados financieros, al tiempo que tratan de fortalecer su posición a nivel europeo.

g) Impugnación de la disposición adicional cuadragésima octava (modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento. Ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud). Esta disposición establece un «descuento por volumen de ventas» de los fabricantes o importadores de medicamentos al Sistema Nacional de Salud. La esencia de la misma es, por tanto, regular el precio del medicamento, aunque en este caso ello se haga a través de un mecanismo indirecto, cuya naturaleza debe concretarse. En este sentido, puesto que la categoría de ingresos no está recogida en la Constitución, que solo prevé el concepto amplio de «prestación patrimonial pública» (art.31.3 CE) y el más preciso de «tributo» (art. 133.1 CE), habrá que estar a la verdadera naturaleza de los referidos ingresos.

A este respecto, subraya el Abogado del Estado, según las Sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de abril y 17 de septiembre de 2004 (recursos núms. 973-2001 y 184-2002), dictadas en materia de actos de facturación-liquidación del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) en aplicación del Real Decreto Ley 5/2000, de 23 de junio, «Los descuentos controvertidos no tienen en rigor naturaleza tributaria, sino que pueden sin esfuerzo incluirse entre las medidas adoptadas por la Administración para contener el gasto farmacéutico y más concretamente dentro de un concepto amplio del 'margen' al que literalmente alude la propia disposición adicional... Se trata de una forma de actuación administrativa dentro de una actividad intervenida, habiéndose ya pronunciado el Tribunal Supremo a favor de la legalidad de las fórmulas de intervención del Gobierno en el establecimiento de los márgenes correspondientes a la dispensación al público de Especialidades Farmacéuticas de uso humano y sancionando de este modo la validez del Real Decreto 165/1997, de 7 de febrero (Sentencias de 5, 8, 14 Y 15 de noviembre de 1999)» (fundamento de Derecho 5). De esta manera, para el Abogado del Estado, la disposición impugnada se encuadra dentro de la potestad estatal de regulación de los precios de los medicamentos, como parte de la ordenación económica y como principal medio para conseguir una financiación racional del Sistema Nacional de Salud, y no viene sino a intervenir en la fijación de los precios de los medicamentos, lo que incide especialmente en la financiación del Sistema Nacional de Salud.

Los ingresos estatales por descuentos por volumen de ventas de medicamentos al Servicio Nacional de Salud constituyen para el Abogado del Estado, entonces, una figura conocida en el campo mercantil como *rappels* de venta, que se exigen por parte de las empresas o entidades a sus proveedores en atención al volumen de compras que les efectúan. En este caso, el cliente que exige el descuento por volumen de ventas a las industrias proveedores de medicamentos es el Estado, como responsable del Servicio

Nacional de Salud, y, solamente, por el importe de las ventas que los proveedores efectúen por cuenta de dicho Servicio, sin que aquellas personas y entidades que no suministren medicamentos al Servicio Nacional de Salud deban de satisfacer ingreso alguno, por lo que no puede calificarse como un tributo sobre las ventas.

Señala el Abogado del Estado que existen ya *rappels* sobre ventas de las farmacias, que se establecieron por el Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de medicamentos, al regular y cuantificar determinadas deducciones en función de la facturación de cada farmacia. Su establecimiento por Real Decreto-ley ilustra su condición de *rappels* o descuentos sobre ventas de las farmacias que, como ha señalado la jurisprudencia antes referida, ni tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público ni tampoco la de un tributo. En efecto, los descuentos por volumen de ventas no se hallan ligados a la capacidad económica de los proveedores pues no actúan sobre sus ventas o beneficios totales sino solo sobre la partida correspondiente a las dispensadas en virtud de receta con cargo a los fondos del Estado y, además, lo hacen sobre los precios de venta con el impuesto sobre el valor añadido incluido, poniendo de manifiesto que no se trata de un tributo sino de una manera de regular los precios. Pero es que, además, carece del carácter general propio de todo tributo pues no afecta a todos los fabricantes o importadores de medicamentos o sustancias medicinales, sino solo a aquellos que dispensen recetas con cargo al Sistema Nacional de Salud. Y también les falta la característica de obligatoriedad que concurre en los tributos pues los descuentos no son exigidos a todas las personas y entidades, sino solo y exclusivamente a aquellas que voluntariamente decidan dispensar sus productos a través del Sistema Nacional de Salud. En fin, tampoco podría entenderse que este descuento constituye una tasa al faltar uno de sus elementos esenciales como es la existencia de un servicio administrativo a cambio que se remunere, lo que a su vez determina que no haya conexión alguna con el coste del servicio.

En definitiva, para el Abogado del estado puesto que los ingresos por descuentos sobre ventas de medicamentos al Servicio Nacional de Salud no se configuran como una prestación patrimonial de carácter público, ni como un tributo, su establecimiento no incide en modo alguno en la prohibición constitucional que contiene el art. 134.7 CE. Tampoco se vulnera el principio de reserva de ley operante en materia tributaria (art. 31.3 CE, al tratarse de un ámbito ajeno a la misma y, en consecuencia, en el que no queda afectada la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE. Es más, sin olvidar que la Ley 2/2004 tiene formalmente rango de ley, respecto de la remisión al reglamento que hace el título VIII de la Ley del medicamento relativo a la intervención administrativa del precio de los medicamentos y la eventual infracción del principio de reserva de ley, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1999 señaló que la Ley del medicamento no incorpora medidas desproporcionadas de intervención administrativa en la determinación de precios y márgenes, si se tienen en cuenta las necesidades derivadas de protección de la salud pública, incluyendo «el contenido material suficiente para entender constitucionalmente legítima la remisión que efectúa a la norma reglamentaria en orden a la intervención de los productos farmacéuticos».

Por lo que hace al denunciado desconocimiento por la disposición impugnada del art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, de 21 de diciembre, el Abogado del Estado no logra apreciar en qué medida su contenido afecta a la citada Directiva, que versa sobre una cuestión distinta, como es la congelación de precios de los medicamentos que se permite imponer a los Estados miembros. Además, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la citada Directiva no puede constituir canon de valoración de su constitucionalidad.

En fin, en cuanto a la arbitrariedad de que se acusa también a la disposición impugnada, subraya el Abogado del Estado que no incurre en la arbitrariedad proscrita en el art. 9.3 CE al no contener discriminación alguna y disfrutar de una clara explicación racional.

h) Impugnación de la sección duodécima (servicios 01 y 04), sección decimotercera (servicios 02, 03 y 04, sección decimocuarta (servicios 03, 11, 16 y 21), sección decimoquinta (servicio 08), sección decimosexta (servicios 01, 02, 03, 04 y 05), sección decimoséptima (servicios 38 y 01), sección decimoctava (servicios 02, 03 y 10), sección decimonovena (servicios 01, 04 y 07), sección vigésima (servicios 01, 05 y 06), sección vigesimoprimera (servicio 01), sección vigesimosegunda (servicio 01), sección vigesimotercera (servicio 01), sección vigesimocuarta (servicios 02, 03 y 04), sección vigesimoquinta (servicios 03, 09 y 13) y sección vigesimoséptima (servicio 09). Precisa el Abogado de Estado, antes que nada, la dificultad que tiene para dar respuesta a la cuestión planteada pues parece que lo planteado por la demanda, en este particular, sería que la lesión vendría producida por una merma o reducción de las facultades o competencias del legislativo, que beneficiaría las del Ejecutivo, cuando lo cierto es que el objeto del recurso está constituido precisamente por la aprobación de unas enmiendas parlamentarias. En efecto, para el Abogado del Estado, no se alcanza a determinar la conexión de los reproches de la demanda con los preceptos constitucionales denunciados como infringidos: en primer lugar, la facultad de enmienda parlamentaria de los presupuestos presentados por el Gobierno está explícitamente reconocida en el art. 134.1 CE y a ese origen se deben precisamente las asignaciones presupuestarias impugnadas; en segundo lugar, tampoco resulta del todo comprensible la denunciada infracción del art. 134.6 CE, puesto que el precepto se refiere claramente al límite global de gasto y no a lo que dice impugnar la demanda como «reasignación de gasto entre las Secciones del presupuesto»; y, en fin, en tercer lugar, se incluye como vulnerado el art. 134.7 CE, pero no se hace visible su relación con la materia misma objeto de la impugnación.

Hecha la precisión que antecede, pasa el Abogado del Estado a analizar la vulneración del art. 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que se pone en relación con el art. 134.6 CE, suponiendo que la regla limitativa contenida en el primero de estos preceptos, que condiciona las enmiendas de aumento de crédito a las propuestas de baja en la misma sección, es una modulación de lo dispuesto en el art. 111 del Reglamento del Congreso, y que éste, a su vez, es un trasunto de lo dispuesto en el art. 134.6 CE. Este intento de identificación de preceptos queda para el Abogado del Estado desmentido en la propia demanda cuando se ve obligada a distinguir entre el «límite global» de gasto y su «distribución» entre secciones. Es improcedente, por tanto, querer atribuir a dos preceptos del Reglamento de la Cámara un mismo e idéntico contenido: si el citado art. 111, que es un trasunto de lo dispuesto en el art. 134.6 CE, se refiere al límite de gasto global, el 133.3 regula una cuestión distinta.

En efecto, según el Abogado del Estado, la demanda admite que los presupuestos experimenten reasignaciones, de manera que las previsiones de la sección trigésima primera (programa de imprevistos y no clasificados) permiten acudir a reforzar cualquier otra necesidad. Sin embargo, la demanda no admite el mecanismo inverso, es decir, que se puedan asignar recursos de otras secciones a la sección trigésima primera. A su juicio, la regla de la identidad de sección a que se refiere el art. 133.3 para los aumentos y bajas de crédito tienen como excepción los aumentos y las bajas de la sección de imprevistos, porque de otro modo no sería posible la operación que la demanda reconoce como legítima: la baja en la sección trigésima primera y su redistribución entre cualquiera de las otras Secciones. Si se admite la baja de la sección de imprevistos, no se sabe qué razón habría para excluir sus aumentos, puesto que para el correcto funcionamiento de esta sección resultan imprescindibles las dos cosas. Precisamente el límite global que establece el art 134 CE en sus apartados 5 y 6, solo podría verse afectado con una interpretación como la mantenida en la demanda, que solo admite las transferencias de un único sentido. Pero no solo eso. La sorpresa que provoca la argumentación de los recurrentes se hace aún mayor cuando se comprueba que el Acuerdo de admisión a trámite de tales enmiendas en la Comisión de Presupuestos del Congreso se adoptó por su Mesa en el ejercicio de sus funciones, cuyo Presidente era un Diputado del Grupo Parlamentario al que pertenecen los firmantes del recurso, sin aparente oposición de los miembros de la Comisión.

No parece necesario entrar, entonces, en el examen de si el Reglamento de la Cámara puede ser o no pauta de la constitucionalidad de las normas legales emanadas del Poder Legislativo, cuando ni siquiera se denuncia la alteración, sustancial o no, de la formación de la voluntad de la Cámara. Pero es que, incluso en el supuesto de que se llegara a entender que el art. 133.3 constituye un trasunto del art. 134.6 CE, la hipotética vulneración de dicho artículo no conllevaría sin más la del precepto constitucional. Al respecto, señala el Abogado del Estado, que en ningún momento el Gobierno se opuso a la tramitación de las enmiendas propuestas, de manera que, de acuerdo con el art. 111.2 y 3 del Reglamento, la ponencia de la Comisión de Presupuestos remitió al Gobierno la relación de las enmiendas que, a su juicio, requerían de su conformidad (relación recibida por el Ministerio de la Presidencia el 4 de noviembre de 2004), sin que el gobierno diera respuesta razonada en el plazo de quince días previsto en el Reglamento del Congreso, lo que implicaba que, una vez transcurrido el plazo citado, el silencio expresaba su conformidad con la tramitación, lo que impide poder apreciar la vulneración del art. 134.6 CE.

Por último, precisa el Abogado del Estado, las consideraciones que hace la demanda relativas a la lesión de la igualdad de los grupos parlamentarios (art. 14 CE) y de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), parecen tener un valor retórico pues ni aquéllos han dejado de disponer de las mismas oportunidades de enmienda, ni las oportunidades de enmendar los proyectos del Gobierno pueden razonablemente conceptuarse como restricciones indebidas al poder legislativo

9. Por providencia de 3 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso: Efectos de la modificación y derogación de normas.—Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad lo constituyen los arts. 2, 4 y 13, el anexo I, las disposiciones adicionales vigesimooctava, trigésima, trigésimo primera, trigésimo cuarta, trigésimo novena, cuadragésima y cuadragésima octava, así como contra las secciones duodécima (Asuntos Exteriores y Cooperación en los servicios 01 y 04), decimotercera (Justicia en los servicios 02, 03 y 04), decimocuarta (Defensa en los servicios 03, 11, 16 y 21), decimoquinta (Economía y Hacienda en el servicio 08), decimosexta (Interior en los servicios 01, 02, 03, 04 y 05), decimoséptima (Fomento en los servicios 38 y 01), decimoctava (Educación y Ciencia en los servicios 02, 03 y 10), decimonovena (Trabajo y Asuntos Sociales en los servicios 01, 04 y 07), vigésima (Industria, Turismo y Comercio en los servicios 01, 05 y 06), vigesimoprimer (Agricultura, Pesca y Alimentación en el servicio 01), vigesimosegunda (Administraciones Públicas en el servicio 01), vigesimotercera (Medio Ambiente en el servicio 01), vigesimocuarta (Cultura en los servicios 02, 03 y 04), vigesimoquinta (Presidencia en los servicios 01, 02 y 03), vigesimosexta (Sanidad y Consumo en los servicios 03, 09 y 13) y vigesimoséptima (Vivienda en el servicio 09), unos y otras, de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005.

Antes de entrar a dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar, con carácter general, que el hecho de que algunas de las 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; y 132/2013, de 5 de junio, FJ 1). Ello sin perjuicio de que cuando se imputen a

disposiciones concretas violaciones constitucionales que no afecten al procedimiento legislativo de aprobación de la ley o a su contenido posible, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismas.

2. Desconocimiento de las cifras definitivas de ingresos y gastos aprobadas.—El primer bloque de preceptos impugnados en el presente proceso constitucional son los arts. 2 [«De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley»], 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente ley») y 13 («De la Seguridad Social»), así como el anexo I («Distribución de los créditos por programas») de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005. Consideran los Diputados recurrentes que no se ha garantizado la transparencia y publicidad en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, y, por tanto, que se han vulnerado los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la CE, así como el art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, porque al no haberse llegado a conocer por los Diputados del Congreso las cifras de los ingresos y gastos que se estaban aprobando y al haberse publicado en el Diario Oficial del Congreso de los Diputados unas cifras definitivas que no son las aprobadas por el Pleno del Congreso, se sustrajo a esta Cámara el conocimiento del estado definitivo de los ingresos y gastos que figuraban en los presupuestos generales para 2005, impidiéndole con ello cumplir la función de control que tiene la Ley de presupuestos generales. Sin embargo, ni el Letrado de las Cortes Generales ni el Abogado del Estado consideran que se haya producido este vicio de procedimiento por dos motivos: en primer lugar, porque el texto del proyecto de ley no ha dejado de recoger ninguna de las decisiones adoptadas por el Congreso de los Diputados, ni tampoco ha recogido aspecto alguno que no haya sido aprobado. Y, en segundo lugar, porque de haberse producido la infracción denunciada, era carga de los recurrentes tanto la de haberla denunciado ante la propia Cámara como la de haber acreditado luego ante este Tribunal qué incidencia tuvo el defecto en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

Antes que nada es preciso insistir una vez más en que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley» pero que no basta «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario» siendo necesario que «esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras», pues «sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 c); y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3]. Por tanto, la existencia de un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma «sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión», siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese «denunciado ante las mismas Cámaras» [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 3; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 a); y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, todas ellas respecto de la ausencia de determinados antecedentes].

Pues bien, en primer lugar, debe señalarse que no consta que los Diputados recurrentes hayan hecho uso de su derecho a pedir la observancia del Reglamento (art. 72.1 del Reglamento del Congreso), y, por tanto, que hayan denunciado ante la Cámara en la que se produjo el vicio que denuncian, razón por la cual, solo por este motivo debe rechazarse la pretendida declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Pero es que, en segundo lugar, incluso soslayando lo anterior, debe subrayarse que el juicio de constitucionalidad de una norma con rango legal nada tiene que ver con el análisis de la pureza técnica del procedimiento parlamentario dirigido a su aprobación, no siendo función de este Tribunal la de controlar la corrección del funcionamiento de las Cámaras. De esta manera, si solo pueden llegar a tener relevancia constitucional los vicios de procedimiento cuyo alcance haya alterado de manera

sustancial el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, difícilmente podría el vicio denunciado conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida sin haberse acreditado previamente de un lado, que se ha producido el citado vicio y, de otro, que el vicio es de tal naturaleza que ha afectado al proceso de formación de la voluntad de la Cámara, circunstancia esta que, de haberse producido el vicio, no habría ocurrido en la medida que los propios recurrentes reconocen en alegaciones la entrega de una documentación aclaratoria de las cifras de ingresos y gastos que se iban a someter a debate y votación.

Por lo demás, el hecho de haberse repartido la documentación aclaratoria unas horas antes de la votación y no en el plazo de las cuarenta y ocho horas a que hace referencia el art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tampoco constituye un vicio que pueda conducir a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados debido a que dicho vicio solo «podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya 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» [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e)]. Y está claro que el eventual incumplimiento del plazo de antelación con el que ha de entregarse la documentación necesaria para los debates (plazo que, por cierto, puede ser alterado por acuerdo de la Mesa del Congreso o de la Comisión según el mismo art. 69), en el caso que nos ocupa, no ha privado a la Cámara del ejercicio de su función legislativa ni le ha impedido cumplir la función de control que tiene la Ley de presupuestos generales, pues la reducción del tiempo para analizar la documentación entregada no tiene por qué haberse traducido en una merma de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13).

Debe rechazarse, en consecuencia, la inconstitucionalidad del primer bloque de preceptos impugnados.

3. Contenido eventual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.—El segundo bloque de preceptos impugnados lo constituyen las disposiciones adicionales vigesimosexta («Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego»), trigésima («Modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria»), trigésima primera («Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria»), trigésima cuarta («Modificación del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo»), trigésima novena («Modificación de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores»), cuadragésima («Modificación de la Ley 13/1994, de 1 de Junio, de Autonomía del Banco de España») y cuadragésimo octava («Modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento. Ingresos por volumen de ventas del Sistema Nacional de Salud»), las cuales, a juicio de los Diputados recurrentes, carecen de la necesaria conexión con los presupuestos generales del ejercicio y, por tanto, de un razón legitimadora para formar parte de su contenido eventual, con vulneración, por esta razón, de los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución, y también, en el caso de la disposición adicional trigésima cuarta, con vulneración del art. 137.7 CE. Para el Abogado del Estado, sin embargo, todas las disposiciones adicionales impugnadas encuadran en el contenido eventual o posible de la Ley de presupuestos por guardar la necesaria conexión con las previsiones de ingresos, con las autorizaciones de gasto del ejercicio, con la política económica del Gobierno o por servir a la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto:

a) Efectos de la modificación sobre el objeto. Antes de resolver las cuestiones que se someten a la consideración de este Tribunal en este nuevo bloque, debe precisarse que algunas de las disposiciones afectadas por la ley impugnada han sido posteriormente modificadas o, incluso, derogadas. Así ha sucedido con la disposición adicional trigésimo

cuarta, que modificaba algunos preceptos del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, y, entre ellos, a su disposición transitoria primera, que se ha visto posteriormente afectada, primero, por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, luego, por la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea, y, en fin, finalmente, por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de atmósfera. Lo mismo ha ocurrido con la disposición adicional trigésima novena que modificaba, entre otros, el art. 18 de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y liquidación de valores, luego modificado por la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago. Y, en fin, la disposición adicional trigésima modificaba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, norma esta que ha sido posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, el cual, a su vez, ha sido derogado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pues bien, como hemos señalado en el fundamento jurídico 1, el hecho de que las normas impugnadas hayan sido posteriormente modificadas o derogadas no priva de objeto al presente recurso, en lo que a ellas se refiere, en la medida que al imputársele «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» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; 132/2013, de 5 de junio, FJ 2; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c)].

b) Contenido eventual de la Ley de presupuestos generales del Estado. Debemos recordar una vez más que, como tantas veces hemos señalado, la Ley de presupuestos generales del Estado puede tener un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto [por todas, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a)]. Esta limitación de contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina [por todas, SSTC 86/2013, de 11 de abril, FJ 3; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a)]. En consecuencia, para que una disposición pueda integrarse en el contenido eventual de la Ley de presupuestos salvando su legitimidad constitucional es necesario que guarde una conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto— [SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a)].

c) La disposición adicional vigesimooctava («Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego») declara de interés general una serie de obras de infraestructura, con la siguiente declaración de utilidad pública habilitante de las expropiaciones necesarias y urgente ocupación de los

bienes afectados. La declaración de utilidad pública de una infraestructura conlleva necesariamente que se consignen en el presupuesto los créditos necesarios para la ejecución de esas obras en los que también deben incluirse el montante de las indemnizaciones que deban afrontarse con motivo de la expropiación por exigencias del art. 33.3 CE. De ese modo, esta declaración de interés general, como presupuesto legal habilitante para proceder a una expropiación, no solo pone de manifiesto una conexión directa con los gastos del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento presupuesto para cuya ejecución se dicta [en el mismo sentido, STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 c)]. Debe rechazarse, por tanto, que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución.

d) La disposición adicional trigésima («Modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria») introdujo una previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme a la cual si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso podía mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo.

Nos encontramos ante una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o –presupuestaria– para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Pero lo realmente definitivo es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el art. 72.1 CE o a la ley y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el art. 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos. Debe declararse, en consecuencia, que la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, es inconstitucional y nula por contradecir los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución.

e) La disposición adicional trigésimo primera («Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria») modifica el art. 148 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, para introducir una previsión en el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del tesoro público. Si con anterioridad a la modificación aquel precepto autorizaba a sustituir esa fiscalización previa e intervención «por las comprobaciones efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública, salvo en los actos correspondientes a devoluciones de ingresos», tras la modificación impugnada la excepción a esa sustitución en la fiscalización previa e intervención alcanza «a los actos de ordenación del pago y de pago material correspondientes a devoluciones de ingresos indebidos». Como puede comprobarse, se trata de una medida que no solo carece de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, de 2 de marzo, FJ 2.b); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 d)], sino que se dirige a una mejor ejecución del presupuesto, lo que impide apreciar la vulneración denunciada [en sentido similar, STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 i)]. Por tal motivo, debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución.

f) La disposición adicional trigésimo cuarta («Modificación del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo») da nueva redacción a determinados preceptos del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario. En concreto, incluye (i) la consideración de bien inmueble al ámbito espacial de un derecho de superficie [art. 6.2 c)]; (ii) una regulación más precisa de los titulares catastrales y la atribución de titularidades en caso de concurrencia, así como la

obligación de que consten en el catastro a los solos efectos de información respecto de las imputaciones de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, quienes ostenten sobre el bien inmueble un derecho real de disfrute sometido a dicha imputación (art. 9); (iii) la obligación del titular catastral de facilitar los datos identificativos de quienes ostenten sobre el bien inmueble un derecho real de disfrute sometido a la imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (art. 13); (iv) la consideración de comunicación de la información con trascendencia catastral que debe remitir la Agencia Estatal de Administración Tributaria al Catastro con los datos identificativos y cuotas de participación de los titulares de derechos que recaigan sobre bienes inmuebles, obtenida a través de los procedimientos de aplicación de los tributos (art. 14); (v) la posibilidad de que quienes ostenten sobre el bien inmueble un derecho real de disfrute sometido a la imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas dirijan solicitudes al Catastro para que se haga constar la adquisición, existencia o cese de su derecho (art. 15); (vi) la obligación de declarar la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de un derecho real de disfrute sometido a la imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las cuotas de participación en caso de cotitularidades (art. 16); (vii) una regulación del momento de efectividad de la clasificación de los bienes inmuebles y de su valoración catastral (disposición transitoria primera); y (viii) la posibilidad de completar la descripción de los inmuebles inscritos con la información suministrada por la Agencia Estatal de la Administración tributaria relativas a las cotitularidades.

Pues bien, no puede negarse que, al margen de que el régimen catastral, con carácter general, sirve de base a la aplicación de determinados tributos –como el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, el impuesto sobre la renta de las personas físicas o el impuesto sobre el patrimonio– las concretas modificaciones incluidas en la ley de presupuestos impugnada tienen una relación directa con los ingresos del ejercicio, bien referido a la titularidad de derechos reales de disfrute sobre un bien inmueble sometido a la imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas; a la identificación y determinación de las respectivas cuotas en caso de cotitularidad de los derechos reales sobre los bienes inmuebles inscritos; o, en fin, a la propia valoración catastral de los bienes. Ello legitima constitucionalmente esta regulación para formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos.

Por otra parte, la modificación que se opera sobre el apartado 2 del art. 6 del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario no afecta al concepto de bien inmueble (que se recoge en el apartado 1), como señalan los recurrentes, sino al de bienes que también tienen la consideración de inmuebles a efectos catastrales, limitándose a añadir al ámbito espacial de una concesión administrativa el de un derecho de superficie. No solo se trata, entonces, de una medida que carece de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, de 2 de marzo, FJ 2 b); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 d)], sino que consiste en una mera adecuación circunstancial de un aspecto concreto de una clase de bien inmueble que de ninguna manera incide en la prohibición prevista en el art. 134.7 CE.

Debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2, 134.2 y 134.7, todos ellos de la Constitución.

g) La disposición adicional trigésimo novena («Modificación de la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y liquidación de valores») y la disposición adicional cuadragésima («Modificación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España») modifican, respectivamente la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, y la Ley 13/1994, de 1 de junio, con el fin de establecer una nueva regulación del sistema de pagos y liquidación de valores, conforme al cual desaparecería el Servicio Español de Pagos Interbancario y la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, que hasta entonces estaba atribuido al Banco de España, se traspasa a una sociedad privada

denominada «Sociedad Española de Sistemas de Pago, Sociedad Anónima»; asumiendo el Banco de España una serie de funciones para regular los sistemas de compensación y liquidación de pagos y, más concretamente, para desarrollar o completar los actos jurídicos dictados por el Banco Central Europeo y para incorporar las recomendaciones de los organismos internacionales.

Esta regulación tenía como objeto el profundizar en el proceso de liberalización y privatización del sistema de pagos en España para conseguir una mejor posición de este sistema a nivel europeo en la senda de las recomendaciones del Comité de Sistemas de Liquidación y Pagos sobre los sistemas de pagos al por menor para que se dé preferencia en su gestión a los mecanismos del mercado, reservándose los bancos centrales nacionales la vigilancia de estos sistemas. Igualmente, la sustitución en la gestión directa de este sistema tenía como efecto una supresión de los costes de funcionamiento del Banco de España que solo se reservaba la labor de control, pero se liberaba de todos los gastos de infraestructura técnica de su funcionamiento que era asumida por una empresa cuyo presupuesto era sufragado por los participantes del propio sistema.

De ese modo, no cabe dudar que las modificaciones operadas por las disposiciones adicionales trigésima novena y cuadragésima impugnadas carecen de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2 b); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 d)] al tener una relación directa no solo con objetivos de política económica sino también una conexión directa con los gastos del ejercicio. En el contexto de esta normativa, la regulación de aspectos organizativos y de atribución de competencias tanto relativos al Banco de España como a la Sociedad Española de Sistemas de Pago no puede tampoco ser considerada contraria a los límites materiales de las leyes de presupuestos, ya que resultan accesorios y necesarios habida cuenta de la unidad sistemática que exige una regulación de estas características, respetándose en todo caso la autonomía de funcionamiento del Banco de España en tanto que ningún condicionante se establece respecto de la función de control sobre el Sistema Nacional de Compensación Electrónica que legalmente se le atribuye.

Por tanto, debe rechazarse que las disposiciones impugnadas vulneren los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución.

h) La disposición adicional cuadragésimo octava («Modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento. Ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud»), añade una nueva disposición adicional novena a la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, conforme a la cual se concretan los ingresos que deben efectuarse por los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales, tanto en el tesoro público como en la caja del Instituto de Salud Carlos III, en función del volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud. No es difícil apreciar, en consecuencia, la legitimidad constitucional de esta disposición para integrarse en el contenido eventual de la ley de presupuestos fruto de su relación directa con los ingresos del Estado (conexión económica). También debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2, 134.2 y 134.7, todos ellos de la Constitución, desde esta concreta perspectiva.

4. Enmiendas que provocan altas y bajas de cuantías en la Sección 31 (Gastos de diversos Ministerios).—El siguiente bloque de preceptos impugnados afecta a las como contra las secciones duodécima (Asuntos Exteriores y Cooperación en los servicios 01 y 04), decimotercera (Justicia en los servicios 02, 03 y 04), decimoquarta (Defensa en los servicios 03, 11, 16 y 21), decimoquinta (Economía y Hacienda en el servicio 08), decimosexta (Interior en los servicios 01, 02, 03, 04 y 05), decimoséptima (Fomento en los servicios 38 y 01), décima octava (Educación y Ciencia en los servicios 02, 03 y 10), decimonovena (Trabajo y Asuntos Sociales en los servicios 01, 04 y 07), vigésima (Industria, Turismo y Comercio en los servicios 01, 05 y 06), vigesimoprimera (Agricultura, Pesca y Alimentación en el servicio 01), vigesimosegunda (Administraciones Públicas en el servicio 01), vigesimotercera (Medio Ambiente en el servicio 01), vigesimocuarta

(Cultura en los servicios 02, 03 y 04), vigesimoquinta (Presidencia en los servicios 01, 02 y 03), vigesimosexta (Sanidad y Consumo en los servicios 03, 09 y 13) y vigesimoséptima (Vivienda en el servicio 09). Esta vez la razón de la impugnación se encuentra, según los Diputados recurrentes, en la vulneración del art. 134.1, 6 y 7 CE, y del art. 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por haberse admitido a trámite, aprobado e incorporado al texto del proyecto, las enmiendas núms. 1707 a 1722, y 1977 (de los Grupos Parlamentarios Socialista, Esquerra Republicana, Izquierda Unida e IU-Iniciativa por Cataluña-Verdes), que han implicado bajas en diversas secciones y servicios con las correlativas altas en la sección trigésima primera:

a) Uso fraudulento de la sección trigésimo primera. A juicio de los recurrentes se ha producido una utilización fraudulenta de la sección trigésimo primera como paso intermedio para redistribuir entre secciones, con violación del art. 133.3 del Reglamento del Congreso, pudiendo haber provocado que el legislador haya visto reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones, restringiéndose con ello de forma ilegítima sus competencias. Para el Letrado de las Cortes Generales, la naturaleza de la sección trigésima primera ha venido admitiendo, como práctica parlamentaria la formulación de enmiendas que proponen el alta en cualquier sección compensándola con una baja en la sección trigésima primera y viceversa. En la misma línea se manifiesta el Abogado del Estado para quien, dejando a un lado que los recurrentes no han denunciado siquiera la alteración, sustancial o no, de la formación de la voluntad de la Cámara, si se admite como posibilidad la baja en la sección trigésima primera, no se sabe qué razón habría para excluir sus aumentos.

Sobre este particular hay que arrancar recordando que, de conformidad con el art. 40 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, la clasificación orgánica del estado de gastos de los presupuestos agrupará por secciones y servicios «los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos» (apartado 1). Cada sección incorpora, entonces, las autorizaciones de gasto de cada centro gestor, esto es, entre otros, tanto de los órganos constitucionales como de cada Departamento ministerial, incorporándose además a los presupuestos generales una sección que da cobertura a las necesidades imprevistas del ejercicio y que bajo el número 31 se rotula «Gastos de Diversos Ministerios».

Pues bien, el art. 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados prescribe que «las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma» (apartado 3). Al amparo de esta previsión, los Diputados recurrente sostienen que existe una práctica parlamentaria que acepta excepcionalmente que puedan aprobarse enmiendas que impliquen transferencias desde la sección trigésima primera a otras Secciones presupuestarias, al entender que su contenido puede redistribuirse entre todas las Secciones, práctica que no puede extenderse, a su juicio, a la operación contraria, esto es, a la de inflar artificialmente dicha sección para posteriormente trasladar su contenido a créditos de otras secciones.

Una vez más debemos señalar que, al margen de si la redacción del art. 133 del Reglamento del Congreso permite o no la señalada práctica parlamentaria en un sentido, en otro, o en ambos, lo cierto es que no basta con denunciar la existencia de un eventual incumplimiento de alguna previsión de los Reglamento de las Cámaras para deducir, sin más, la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues «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 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4; 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.c); 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 3]. No es suficiente, en consecuencia, «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario

para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3). Sin embargo, en el presente caso no se acredita que el eventual vicio procedimental haya afectado y de forma esencial, al proceso de formación de voluntad de la Cámara, limitándose a plantear, como hipótesis, que el legislador podría haber visto reducida su capacidad de examen de la norma, cuando «a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4).

En consecuencia, debe rechazarse la vulneración del art. 134.1, 6 y 7 CE, y del art. 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por las Secciones presupuestarias impugnadas.

b) Discriminación y arbitrariedad por la aceptación de las enmiendas de otros Grupos Parlamentarios. En el recurso se argumenta que con la incorporación de las enmiendas identificadas anteriormente, no solo se ha violado el principio de igualdad (art. 14 CE) entre los grupos parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados, sino también el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), por el interés puramente parcial de unos grupos políticos, a la vista de las dificultades parlamentarias para efectuar una tramitación de los presupuestos generales del Estado ajustada al bloque de constitucionalidad.

En el desarrollo de esta invocación no se ha satisfecho la carga de argumentar los vicios denunciados que pesa sobre los recurrentes [SSTC 19/2013, de 31 de enero, FJ 2 f); y 64/2013, de 14 de marzo, FJ 6]. En efecto, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que ésta no se atiende, de una falta de diligencia procesalmente exigible, como es la de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9).

En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9), como sucede en el presente supuesto donde la demanda se limita a alegar que el acto de aprobación de una serie de enmiendas vulnera los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad, pero sin especificar, de un lado, por qué razón ello supone un acto discriminatorio, más allá del hecho de haber sido rechazadas en vía parlamentaria otras enmiendas, y, de otro, por qué razón el contenido de las Secciones impugnadas es de una arbitrariedad de tal magnitud que merece el reproche máximo que se le puede hacer al fruto del legislador democrático: la declaración de su inconstitucionalidad.

No es posible apreciar, entonces, que las secciones presupuestarias impugnadas vulneren los arts. 9.3 y 14, ambos de la Constitución.

5. Descuento en función del volumen de ventas de medicamentos al Sistema Nacional de Salud.—En último lugar, resta por analizar la disposición adicional cuadragésimo octava («Modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento. Ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud»), aunque esta vez por vulneración de los arts. 9.3 CE (interdicción de arbitrariedad), 31.3 CE (reserva de ley en materia tributaria) y 134.7 CE (prohibición de crear tributos por la Ley de presupuestos generales del Estado).

En el recurso se alega que con esta regulación se establece una prestación patrimonial de carácter público (ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud) que implica la imposición unilateral de una obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla incidiendo, por tanto, en la reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1, ambos de la Constitución), en la prohibición constitucional de establecer tributos por la Ley de presupuestos (art. 134.7 CE) y en la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE). Igualmente, se alega que la disposición impugnada desconoce el art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano, pues debía haberse comunicado a la Comisión Europea el establecimiento de aquella medida y no consta que esta circunstancia se haya producido:

a) Efectos de la modificación sobre el objeto. Debe precisarse, antes que nada, que la disposición impugnada modificaba la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, que luego ha sido derogada por la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos, y esta Ley, en lo que al objeto del proceso se refiere, posteriormente ha sido modificada, primero, por la Ley 28/2009, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, luego, por el Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud, y, finalmente, por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Ahora bien, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, esta circunstancia no hace decaer el objeto del presente proceso constitucional sobre este particular en la medida que, puesto que lo que se cuestiona es la regulación que se hace mediante ley de presupuestos, imputándose como vicio de inconstitucionalidad el empleo de este vehículo normativo, no cabe duda de que «subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c)].

b) Exclusión del control del Derecho comunitario. Debe descartarse, también el control de una eventual contradicción entre la disposición impugnada y el art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano. Sin perjuicio del valor interpretativo que el Derecho comunitario pueda tener en la exégesis de la normativa interna, cumple recordar una vez más que «a este Tribunal no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (SSTC 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5; 19/2013, de 31 de enero, FJ 2; 51/2013, de 28 de febrero, FJ 6, y 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4).

c) Evolución legislativa: Una vez hechas las precisiones que anteceden en necesario recordar que la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, a través de la disposición adicional cuadragésimo octava ahora impugnada, introdujo una nueva disposición adicional novena en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, que bajo el título de «[i]ngresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud», estableció la obligación para las personas físicas, los grupos empresariales y cualesquiera otras personas jurídicas que se dediquen a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud, de ingresar con carácter cuatrimestral, entre el 1,5 (para ventas de hasta 3 millones de euros) hasta

el 5 por 100 (para ventas superiores a 300 millones de euros), del volumen cuatrimestral de ventas.

La anterior cantidad resultante se corrige mediante la aplicación de un porcentaje (de entre el 0 y el 25 por 100) en función de la valoración de las compañías en el marco de la acción PROFARMA (programa que tiene como objetivo aumentar la competitividad de la industria farmacéutica en España, a través de la modernización del sector y la potenciación de aquellas actividades que aportan un mayor valor añadido). Además, se obliga a ingresar de forma anticipada, en función de las ventas del ejercicio inmediatamente anterior, la cantidad que el Ministerio de Sanidad y Consumo comunique al fabricante o importador afectado. Esta disposición adicional novena de la Ley 25/1990, de 30 de diciembre, fue modificada posteriormente por la disposición adicional sexta de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos, concretando el porcentaje aplicable al volumen cuatrimestral de ventas entre el 1,5 (para ventas de hasta 3 millones de euros) y el 2 por 100 (para ventas superiores a 3 millones de euros).

d) Reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público. Cuando la Constitución autoriza el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, no lo hace de cualquier manera, sino «con arreglo a la ley» (art. 31.3 CE). Con esta previsión el Texto Constitucional está consagrando el principio de reserva de ley, de manera que el establecimiento de cualquier prestación patrimonial, de naturaleza tributaria o no, debe hacerse por la propia ley o con arreglo a lo dispuesto en la misma. Ahora bien, de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando se trata de prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva pues no solo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la ley de presupuestos como instrumento a través del cual «crear tributos» (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE).

Con independencia del *nomen iuris* empleado por el legislador (descuentos por volumen de ventas) es preciso subrayar que las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponda de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de su configuración y estructura jurídica, no pudiendo hacerse depender, en ningún caso, de la mera denominación que el legislador, a su discreción, les asigne (en sentido parecido, SSTC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4; 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6; 134/1996, de 22 de julio, FJ 6; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3; 102/2005, de 20 de abril, FJ 4; 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5, y 73/2011, de 19 de mayo, FJ 4). De esta manera, son prestaciones patrimoniales de carácter público las impuestas coactivamente, esto es, las derivadas de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público «sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla», siempre que, al mismo tiempo, «la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público» (SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 33). Para determinar cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta es necesario concretar, en primer lugar, «si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado» [STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 3 a)], y, en segundo lugar, si la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del supuesto de hecho y en la decisión de obligarse es real y efectiva [STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 3 b)]. Eso sí, calificada una determinada prestación como patrimonial de carácter público, además, tendrá naturaleza tributaria si, habiendo sido coactivamente impuesta, «se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15, y 102/2005, de 20 de

abril, FJ 6), sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica (SSTC 276/2000, de 16 de diciembre, FJ 4, y 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 4).

e) Naturaleza de los ingresos por descuentos en el volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud. De conformidad con la anterior doctrina, debemos ahora examinar la verdadera naturaleza jurídica de la prestación aquí controvertida. En este sentido, lo primero que debemos señalar es que los «[i]ngresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud» previstos en la disposición adicional controvertida, se enmarcan en el ejercicio de una actividad que forma parte de un sector regulado por el Estado, en lo que ahora interesa, tanto en la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas, como en la determinación de los márgenes comerciales de las oficinas de farmacia que las dispensan y que, además, lo es respecto de todos los sujetos obligados a que se refiere la disposición impugnada. A esos efectos, debe destacarse que tanto en el art. 1 de la entonces vigente Ley 25/1990 de 20 de diciembre, como de la actual Ley 29/2006, de 26 de julio, cuando se establece el ámbito de aplicación subjetivo de la normativa referida a los productos farmacéuticos este no queda limitado a su prescripción y dispensación, sino que se extiende a la labor de investigación clínica, su evaluación, autorización, registro, fabricación, elaboración, control de calidad, almacenamiento, distribución, circulación, trazabilidad, comercialización, información y publicidad, importación y exportación, de modo tal que se regula también la actuación de las personas físicas o jurídicas en cuanto intervienen en la circulación industrial o comercial, además de en la prescripción o dispensación de los medicamentos y productos sanitarios.

De acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de la configuración y estructura jurídica que le ha dado el legislador, el controvertido descuento reviste la naturaleza de una prestación pecuniaria (aplicada a la facturación al Sistema Nacional de Salud), impuesta coactiva y unilateralmente por el poder público (las Cortes Generales), que se satisface a un ente público (el Ministerio de Sanidad y Consumo), sin la concurrencia de la voluntad del sujeto obligado a su pago (los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales), donde el supuesto de hecho que da lugar al mismo (la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud) no se realiza de forma libre y espontánea por el sujeto obligado (pues tanto el art. 3 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, como el art. 2 de la vigente Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, obligan, entre otros, a los laboratorios, importadores y mayoristas a suministrar o a dispensar los medicamentos que se les soliciten en las condiciones legal y reglamentariamente establecidas y a los responsables de la producción y distribución a respetar el principio de continuidad en la prestación del servicio a la comunidad) y en el que la prestación debida tiene una inequívoca finalidad de interés público (la contención urgente del gasto público farmacéutico).

Si contrastamos las características citadas con la doctrina constitucional anteriormente extractada relativa a las prestaciones patrimoniales de carácter público, y como hemos señalado recientemente con relación a la deducción sobre la facturación mensual de cada oficina de farmacia por las recetas de especialidades farmacéuticas dispensadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad, no es difícil concluir que aun cuando «nos encontramos ante una prestación impuesta que queda sometida al principio de reserva de ley consagrado en el art. 31.3 CE», sin embargo, «no toda prestación impuesta tiene que ser necesariamente una expresión concreta del deber de contribuir del art. 31.1 CE, como sucede cuando con ella no se persigue derechamente buscar una nueva forma de allegar medios económicos con los que financiar el gasto público, aunque tenga como efecto económico indirecto el de servir también a dicha financiación. Pueden existir medidas, entonces, en las que, aun siendo

prestaciones impuestas, su finalidad principal, como sostiene el Abogado del Estado, no sea la de establecer un tributo, esto es, una nueva forma de ingreso público con la que coadyuvar a la financiación de gasto del gasto público, sino que pretenda efectuar una asignación de los recursos públicos que responda a los criterios de eficiencia y de economía (art. 31.2 CE). En efecto, con la deducción controvertida el Estado no ha recurrido a su poder tributario (art. 133.1 CE) para establecer una nueva forma de contribución al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que ha puesto su poder de gasto al servicio de una concreta política farmacéutica no solo con la finalidad de garantizar un uso racional del medicamento (art. 43 CE), sino con el objetivo de llevar a cabo una adecuada y razonable distribución de unos recursos públicos escasos frente a necesidades de protección siempre crecientes (art. 31.2 CE)» [STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3].

Conforme a lo que antecede, los sujetos obligados a soportar la prestación impuesta –en este caso las personas físicas, los grupos empresariales y las personas jurídicas no integradas en ellos que se dediquen en España a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud– no son llamados a su cumplimiento como contribuyentes, en el ámbito de una nueva relación tributaria, en la que el Estado se erija en el sujeto activo y estos obligados en el sujeto pasivo, sino que lo son en el seno de la relación económica que les une al Estado, de la que surgen tanto derechos como cargas que asumir. Como hemos señalado con anterioridad, la deducción controvertida se enmarca en el ejercicio de una actividad que forma parte de un sector regulado por el Estado que, en lo que ahora interesa, alcanza a la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas financiadas con cargo al Sistema Nacional de Salud. En efecto, las personas físicas, jurídicas y grupos empresariales fabricantes o importadores de medicamentos, sustancias medicinales o cualesquiera otros productos, son un agente imprescindible en la realización de la asistencia farmacéutica que sirve a la garantía de la protección de la salud pública (arts. 43.2 y 51.1 CE). Por este motivo, el Estado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en relación a las bases y coordinación general de la sanidad y a la legislación sobre los productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), en la normativa entonces vigente sometía a autorización las especialidades farmacéuticas objeto de comercialización [art. 9 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento (en lo sucesivo, LM)], decidía los medicamentos que formarían parte de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud (art. 94.1 LM), obligaba a colaborar con el Sistema Nacional de Salud en el desempeño de la prestación farmacéutica (arts. 3.1 LM) y a la dispensación de los medicamentos que se les solicite (art. 3 LM), fijaba el precio industrial y el de venta al público de las especialidades farmacéuticas financiadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad (art. 100 LM), sometía a los medicamentos a un sistema de precios de referencia (art. 169.4 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), y, en fin, en lo que a la dispensación de especialidades farmacéuticas con cargo a fondos públicos se refiere, vino a imponer un descuento en función del volumen de facturación al Sistema Nacional de Salud (disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005).

De esta manera, el Estado, para garantizar la protección de la salud pública (arts. 43.2 y 51.1 CE) y en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), no solo puede obligar a las empresas farmacéuticas y a las oficinas de farmacia (como establecimientos sanitarios privados de interés público) a abastecer, suministrar y dispensar, a través del Sistema Nacional de Salud, los medicamentos, sustancias medicinales y productos necesarios para proteger la salud pública, en general, y la atención primaria a la salud de los ciudadanos, en particular, sino que puede actuar tanto sobre el precio de los medicamentos como sobre el coste que para aquel Sistema Nacional tienen los medicamentos, para imponer, incluso, un descuento (*rappel*) en función del volumen de ventas, por el consiguiente interés público

que subyace a la prestación farmacéutica. Y la determinación de un descuento en función del volumen de ventas de especialidades farmacéuticas al Sistema Nacional de Salud, «por mucho que con la misma se consiga como efecto económico indirecto el de la financiación del gasto público, no puede considerarse que afecte al deber de ‘todos’ de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE)» (STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3).

En suma, el descuento controvertido que se establece a las personas físicas, los grupos empresariales y las personas jurídicas no integradas en ellos que se dediquen en España a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud en función de su volumen de ventas, al igual que ya se afirmó en relación con la deducción que se aplica a la facturación mensual de las oficinas de farmacia por las recetas de especialidades farmacéuticas dispensadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad, es una obligación impuesta coactiva y unilateralmente por el poder público con una evidente finalidad de interés público, por lo que reviste la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público que queda sometida en su establecimiento y configuración al principio de reserva de ley operante en la materia (art. 31.3 CE). «Ahora bien, dicha prestación carece de naturaleza tributaria, pues con ella no se pretende establecer una nueva forma de ingreso público con la que coadyuvar a la financiación del gasto público, sino racionalizar el gasto farmacéutico mediante una asignación eficiente y económica de los recursos públicos disponibles (art. 31.2 CE)» (STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3).

Una vez alcanzada la conclusión de que el descuento por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público, pero no de naturaleza tributaria, nuestro siguiente paso debe dirigirse a concretar si es factible, desde un punto de vista constitucional, su establecimiento a través de la Ley de presupuestos generales del Estado.

Sobre este particular, es necesario insistir, una vez más, que la reserva de ley tributaria (arts. 31.3 y 133.1, ambos de la CE) se ve reforzada por la prohibición atinente a la ley de presupuestos de no crear o modificar tributos (art. 134.7 CE). En efecto, el art. 134.7 de la Constitución dispone que «[l]a Ley de Presupuestos no puede crear tributos», aunque sí «[p]odrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea». Con esta previsión, aunque «prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la ley de presupuestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevé» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2). Esta prohibición constitucional no solo deriva del condicionamiento a que somete el art. 134 CE a los presupuestos generales como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno y, por tanto, con una función específica y constitucionalmente definida, sino también de las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria (fundamentalmente en los trámites de enmienda y debate) por los Reglamentos de las Cámaras (entre muchas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3).

Pues bien, basta con acudir a la tramitación parlamentaria del Texto Constitucional para comprobar cómo, de un lado, el art. 26.2 del Anteproyecto de Constitución solo habilitaba a establecer «prestaciones personales o patrimoniales con arreglo a una ley» y, de otro, el art. 124.6 impedía a la ley de presupuestos «crear nuevos impuestos» [«Boletín Oficial de las Cortes» núm. 44, 5 de enero de 1978, pág. 690], siendo el informe de la ponencia (que aceptó la enmienda núm. 779 del Grupo de Unión de Centro Democrático) el que cambió la expresión «impuestos» por la más genérica de «tributos», para pasar a disponer que «[l]a Ley de Presupuestos no puede crear ni modificar tributos» [«Boletín Oficial de las Cortes» núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1594]. Posteriormente, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, el art. 124.6 pasó a ser el art. 128, cuyo apartado 6, rezaba que «[l]a ley de presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea»

[«Boletín Oficial de las Cortes» núm. 121, 1 de julio de 1978, pág. 2613], numeración y redacción que conservaría en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados («Boletín Oficial de las Cortes» núm. 135, 24 de julio de 1978, pág. 2967), que pasaría a ser el art. 133.7 en el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado [«Boletín Oficial de las Cortes» núm. 157, 6 de octubre de 1978, pág. 3438] y el art. 134.7 en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado [«Boletín Oficial de las Cortes» núm. 170, 28 de octubre de 1978, pág. 3724].

Según lo que antecede y dado que no puede efectuarse una lectura expansiva de los límites que la Constitución impone a la ley de presupuestos, debe señalarse que cuando el art. 134.7 CE prohíbe a la ley de presupuestos «crear tributos» está poniendo en conexión esta limitación con el deber de contribuir al que hace referencia el art. 31.1 CE y con la potestad originaria del Estado para crear tributos por ley del art. 133.1 CE, sin que haya pretendido extender esa prohibición a cualquier «prestación patrimonial de carácter público» a las que se refiere el art. 31.3 CE. Dicho de otra manera, cuando el Constituyente consideró inhábil el instrumento presupuestario para introducir nuevos «tributos» en el ordenamiento o para modificar los existentes (sin previa habilitación legal al respecto), era consciente de la existencia de una reserva de ley en materia de «prestaciones patrimoniales de carácter público» (art. 31.3 CE), y, sin embargo, no quiso extender aquella limitación a toda clase de prestación patrimonial de carácter público, sino únicamente a las de naturaleza tributaria, quedando legitimadas las restantes prestaciones patrimoniales no tributarias para formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos, claro está, siempre y cuando, guarden la necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto– con el instrumento presupuestario.

En suma, aun cuando la disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, ha introducido en el ordenamiento, *ex novo*, una prestación patrimonial de carácter público, al no tener naturaleza tributaria, no puede considerarse que haya transgredido la prohibición prevista en el apartado 7 del art. 134 CE, ni, por tanto, la reserva de ley del art. 31.3 CE ni la garantía de la interdicción de arbitrariedad del art. 9.3 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1955-2005 promovido por 85 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, y, en consecuencia, declarar que:

- 1.º Es inconstitucional y nula la disposición adicional trigésima.
- 2.º Se desestima el recurso en todo lo demás.

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

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