

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Nº de asunto:** 7089-2013

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup> Adela Asua Batarrita  
D. Luis Ignacio Ortega Álvarez  
D<sup>a</sup> Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Pedro González-Trevijano Sánchez  
D. Enrique López y López  
D. Ricardo Enríquez Sancho

**ASUNTO:** Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

**SOBRE:** Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra.

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 4 de diciembre de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra. La citada Ley Foral 8/2013 se publicó en el Boletín Oficial de Navarra número 43, de 4 de marzo de 2013.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 LOTC a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de la Ley Foral recurrida.

2. Por providencia de 17 de diciembre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las

alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso – 4 de diciembre de 2013 – para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Navarra.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de enero de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de la Comunidad Foral de Navarra, cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de enero en el que se solicita se dicte sentencia que desestime el recurso y declare la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. Mediante otrosí solicita el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno de Navarra justifica su petición de levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral impugnada recordando la consolidada doctrina constitucional tanto sobre la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión, como sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la misma.

A continuación, partiendo de la consideración de que la Ley Foral impugnada goza de presunción de constitucionalidad, considera que el levantamiento de la suspensión no acarrea perjuicio alguno para el interés público ni para los intereses de terceros ya que el régimen navarro impugnado se limita a contemplar la asistencia sanitaria a personas excluidas total o parcialmente del Sistema Nacional de Salud (SNS), sin incorporar a nadie a éste y con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, entiende que el mantenimiento de la suspensión acarrea graves perjuicios al interés público y a terceros, ya que el colectivo al que primordialmente

se dirige la Ley Foral impugnada, los extranjeros o inmigrantes irregulares mayores de edad de nulos o escasos recursos económicos, quedaría sin prestación sanitaria alguna. De ello se deriva, además, un riesgo potencial para la salud pública al no acudir este colectivo a los servicios de asistencia sanitaria y un previsible colapso de los servicios de urgencias en razón de su inclusión parcial para tal modalidad de urgencia en el Sistema Nacional de Salud. Finalmente, considera que resulta aquí trasladable la doctrina sentada por este Tribunal en el ATC 239/2012, FJ 5, de acuerdo con la cual ha de procederse al levantamiento de la suspensión.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de enero, la Letrada del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, presenta sus alegaciones en las que solicita se declare la inadmisión y archivo del recurso por haber sido presentado fuera de plazo y subsidiariamente por no estar fundado y, de no accederse a lo solicitado, se dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad y se declare la plena constitucionalidad de la Ley Foral 8/2013. Asimismo, se solicita el inmediato levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida.

Sin hacer referencia, en este momento procesal, a las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el recurso de inconstitucionalidad, el Parlamento de Navarra justifica su petición de levantamiento de la suspensión acordada en los extremos que, resumidamente, se exponen a continuación:

- a) La Ley Foral 8/2013 ha estado vigente desde el momento de su entrada en vigor, el 4 de marzo de 2013 hasta el 4 de diciembre del mismo año sin que su vigencia haya producido ningún perjuicio de imposible o difícil reparación.
- b) El mantenimiento de la suspensión carece de sentido a la vista del art. 11 de la Ley Foral 17/2010, si bien no desarrolla la Letrada del Parlamento de Navarra mayor argumentación al respecto.
- c) Con carácter general, en relación con este trámite, se cuestiona, en primer lugar, la posibilidad de suspensión de las leyes autonómicas porque la Constitución no lo contempla y el artículo 30 LOTC en este aspecto concreto se extralimita, entendiéndose trasladable a las leyes autonómicas la doctrina de este Tribunal sobre la no posibilidad de suspensión de las leyes estatales (ATC 266/2000). En segundo lugar, se considera que el plazo máximo de suspensión de la norma es el plazo máximo para dictar Sentencia previsto en el art. 34

LOTIC. Asimismo, se recuerda la doctrina de este Tribunal sobre los criterios para la resolución de este trámite.

- d) El levantamiento de la suspensión de la Ley 8/2013 está justificada mediante la aplicación de la doctrina establecida en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre. De acuerdo con dicha doctrina el mantenimiento de la suspensión puede provocar perjuicios irreparables a las personas a las que se dirige la norma foral.

En el caso de los inmigrantes, sin permiso de residencia y sin recursos económicos, su salud se puede ver notablemente afectada si se les impide el acceso a los servicios sanitarios públicos de forma gratuita, lo que repercutirá en su estado de salud y también en el de otras personas. El derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas a las que va dirigida la ley foral, así como la conveniencia de evitar riesgos para el conjunto de la sociedad deben primar sobre cualquier otra consideración, y más aún sobre las de tipo económico respecto a las cuales se debe tener en cuenta la importante caída que ha sufrido la inmigración en España.

- e) El mantenimiento de la suspensión de la disposición adicional carece de sentido porque la Ley Foral 18/2013, a la que se refiere la misma, permanece suspendida, en su mayor parte, por ATC 88/2013, de 23 de abril.
- f) Finalmente, para acreditar los perjuicios que se derivarían del mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada se expone la información aportada en la comparecencia en la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados el 19 de junio de 2013, por la Organización Médicos del Mundo sobre los perjuicios que provoca el Real Decreto-Ley 16/2012 y que la Ley 8/2013 pretende evitar.

6. Por providencia de 28 de enero de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó unir a las actuaciones los escritos del Asesor Jurídico- Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra, y en cuanto a las solicitudes sobre el inmediato levantamiento de la suspensión, acordó oír a los mismos y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días expusieran lo que estimasen procedente al respecto.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de febrero de 2014 formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que se exponen a continuación.

Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes, conforme a la cual es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se derivan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda. En todo caso, la Abogacía del Estado expone que el Gobierno ha de aportar y razonar con detalle los argumentos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión, ya que ha de partirse de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto.

Para acreditar los perjuicios que, al interés público y al interés general, conllevaría el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral, el Abogado del Estado diferencia el artículo único de la misma que aborda la ampliación subjetiva de la asistencia sanitaria, en relación con lo previsto en el Real Decreto-Ley 16/2012, y la regulación de las prestaciones farmacéuticas prevista en la disposición adicional de la ley recurrida, sobre la que existe un pronunciamiento de este Tribunal, en el ATC 88/2013, de 23 de abril, que acuerda el mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 18/2012, que coincide en su contenido con la Ley 8/2013 impugnada en este procedimiento. Para acreditar sus alegaciones, se acompaña escrito del Director General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia de 5 de febrero de 2014.

Asimismo, se hace referencia al Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS), y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que, a su juicio, han configurado un marco de estabilidad jurídica y de sostenibilidad de nuestro sistema sanitario, al definir los supuestos de acceso al derecho a la asistencia sanitaria pública gratuita a través de las figuras del asegurado y beneficiario, y regular un mecanismo de reconocimiento de dicha condición que resulte de aplicación tanto a los españoles como a los ciudadanos de otras nacionalidades. Entiende el Abogado del Estado que la reforma que ha puesto en marcha el Gobierno garantiza la sostenibilidad y preserva la calidad del sistema sanitario público, asegurando siempre el derecho

de los ciudadanos a la protección de su salud y a una asistencia sanitaria pública, gratuita y universal y que el Real Decreto-Ley 16/2012 persigue racionalizar el gasto sanitario.

El mantenimiento de la suspensión se solicita respecto de la totalidad del artículo único de la Ley 8/2013, ya que los apartados 1 al 4 tienen una vinculación entre sí y deben ser analizados sistemáticamente, en la medida en que persiguen, frente a las previsiones del Real Decreto-Ley 16/2012, extender a los extranjeros no residentes legalmente el ámbito subjetivo de asistencia sanitaria del SNS y que el apartado 5 ha sido impugnado por cuanto carece de sentido si la norma se declara inconstitucional, y por la misma razón tampoco tiene eficacia si se mantiene la suspensión del resto del precepto. Resumidamente, las razones que alega el Abogado del Estado para que se mantenga la suspensión del artículo único de la Ley Foral 8/2013 son las siguientes:

a) En primer lugar, se alega que la eficacia de los preceptos impugnados, mientras se tramita el procedimiento constitucional, produce un incremento de gasto sustancial, contrario a la sostenibilidad del sistema nacional de salud. De acuerdo con el Informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que se aporta, el Abogado del Estado considera que en septiembre de 2012, los extranjeros no residentes en España que habían obtenido tarjeta sanitaria del Servicio Navarro de Salud eran 13567. A fecha de 4 de febrero de 2014 son 10847. Por lo tanto, la estimación de la carga económica que supondría para la Comunidad Foral el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada se obtendría de la multiplicación de ese número por el coste per cápita de la asistencia sanitaria en Navarra (1632 euros) lo que daría un monto total de 17.702.304 euros anuales. Estos datos proceden de la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP), correspondiente al gasto sanitario consolidado correspondiente a 2011 publicado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

b) La ampliación de la cobertura sanitaria, en el contexto del Derecho de la Unión Europea, incrementa todavía más el gasto público y pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones de España con la Unión Europea. Considera el Abogado del Estado que, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea, a efectos de cobertura sanitaria pública lo que reconozca una Comunidad Autónoma se puede exigir en toda España. De facto esto supone que quedan anuladas las modificaciones normativas aprobadas por las Cortes Generales para proteger a la sanidad pública del uso abusivo que se estaba produciendo, y que el Tribunal de Cuentas, en el "Informe de fiscalización de la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de la aplicación

de los reglamentos comunitarios y convenios internacionales de la seguridad social" del año 2012 (en el que se analizan datos del ejercicio 2009), valoró en 917 millones de euros. Entiende el Abogado del Estado que Navarra se convertiría de no mantenerse la suspensión de la norma en la posible puerta de entrada de todos los extranjeros, incumpliendo la normativa nacional y de la UE que regula el acceso a la asistencia sanitaria. De lo anterior se infiere claramente que la concesión de documentos de identificación de acceso al régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en Navarra a ciudadanos europeos conlleva, a futuro, un coste de dimensiones incalculables para el erario público del Estado español. De este modo, en una situación como la actual en la que el Estado está asumiendo importantes costes para la reactivación económica, puede provocar perjuicios difícilmente reparables la inmediata aplicación de estos preceptos y por tanto la consiguiente ampliación en el acceso a las prestaciones sanitarias públicas en la Comunidad Foral de Navarra.

c) El mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral objeto de recurso no supone negar la protección del derecho a la salud de las personas que se encuentren en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra carentes de autorización de residencia, ni tal mantenimiento vendrá a afectar la salud individual de dicho colectivo o la de toda la sociedad por la propagación de enfermedades infectocontagiosas. Tras dos años desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2012, en España se garantiza la asistencia sanitaria a todas las personas que lo necesitan; la nueva normativa permite discriminar sobre la entidad o país que debe hacerse cargo del coste de la asistencia prestada y poder realizar la facturación a terceros correspondiente (p.ej. más de 450 millones de euros se ha cobrado por el Ministerio de Empleo por la asistencia a cargo de la Tarjeta Sanitaria Europea o del DST a europeos atendidos en España), así como a personas en situación irregular mediante la puesta en marcha por la mayoría de las Comunidades Autónomas de programas sociales de garantía de cobertura financiera de los colectivos irregulares.

No se producen daños al derecho a la salud de los extranjeros no residentes, ya que la atención sanitaria a extranjeros en situación irregular está garantizada a través de las siguientes vías:

1. La asistencia sanitaria básica a estos extranjeros comprende la atención de situaciones de urgencia, embarazo y parto y, cuando se trata de menores, son atendidos en igualdad de condiciones que el resto de españoles.

2. Respecto a las personas en situación irregular con enfermedades crónicas cuyo tratamiento resulta vital, se deja al criterio del médico la determinación de la urgencia.
3. Las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen de actuación para implementar a través de la red de servicios sociales y programas de cooperación mecanismos de ayuda para personas que no cuenten con la Tarjeta sanitaria y no pueden hacerse cargo del abono de la asistencia sanitaria.
4. A los extranjeros en situación irregular se les reconoce plena asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos cuando así lo establezcan los convenios internacionales suscritos con sus países de origen. España tiene ratificados en la actualidad veinte convenios con terceros países y en siete de ellos (Andorra, Brasil, Chile, Ecuador, Marruecos, Perú y Túnez) se incluye el derecho a recibir plena asistencia sanitaria en nuestro país, previa presentación de un "formulario de derecho", reembolsándose los gastos por el país de origen.

Se considera, en consecuencia, que el modelo articulado por el Real Decreto-Ley 16/2012 otorga a todos la protección vinculada a la dignidad humana con cargo a fondos públicos, siendo susceptible de ampliación vía convencional y, en particular, otorga al inmigrante irregular, el tratamiento previsto en la redacción original de la Ley Orgánica 4/2000 para los extranjeros que se encontraban en España sin estar empadronados.

En segundo lugar, y respecto a la regulación de las prestaciones farmacéuticas prevista en la disposición adicional de la Ley impugnada, el Abogado del Estado señala que la misma no hace sino reiterar las previsiones contenidas en la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, sobre cuyo mantenimiento de la suspensión se ha pronunciado ya el Tribunal en el ATC 88/2013, por lo que se remite a lo señalado en el mismo y a las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad formulado en relación con la citada Ley Foral 18/2012. A ello añade datos económicos sobre la disminución del gasto farmacéutico desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2012, entre los que destaca que si en la Comunidad Foral de Navarra no se hubieran puesto en marcha las mismas medidas que en el resto de España, el comportamiento del gasto farmacéutico hubiera sido muy diferente y que la suspensión de las normas forales citadas ha producido un ahorro anual en farmacia en Navarra de 33.393.863 euros.



8. Mediante escrito registrado con fecha de 11 de febrero de 2014, el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra realiza sus alegaciones en relación con el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 8/2013. Tras recordar la doctrina constitucional sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la suspensión, realiza una breve referencia al significado y alcance de la Ley Foral afirmando que pretende la realización del derecho constitucional a la salud y la implantación del derecho constitucional a la protección de la salud (artículo 43 CE) y de los principios de universalización y de financiación pública o gratuidad de la asistencia sanitaria pública de Navarra para todas las personas derivados de los tratados internacionales y fijados ya en el artículo 11 de la Ley Foral 17/2010, así como, especialmente, la atención sanitaria a la situación de los inmigrantes irregulares con escasos medios económicos que han sido excluidos, a consecuencia del Real Decreto-Ley 16/2012, del acceso pleno al Sistema Nacional de Salud. Por ello, la regulación de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral de Navarra con carácter universal y gratuito contenida en la Ley Foral 8/2013 se caracteriza, en síntesis, por tres notas: Se prevé el acceso a la sanidad pública de Navarra de aquellas personas que están total o parcialmente fuera del Sistema Nacional de Salud de acuerdo con la legislación básica estatal, como son, primordialmente, los extranjeros o inmigrantes mayores de edad en situación irregular o sin autorización de residencia en España; tal régimen navarro de universalización lo es al margen del Sistema Nacional de Salud, ya que se limita a los servicios públicos de Navarra y no confiere la tarjeta sanitaria individual ni la europea; y tal régimen de carácter gratuito se financia con fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra. A continuación se remite a las alegaciones efectuadas en el escrito de contestación a la demanda, expuestas con anterioridad reproduciendo los mismos argumentos alegados en el referido escrito para justificar el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada.

9. La Letrada del Parlamento de Navarra, mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal, con fecha de 14 de febrero, presenta sus alegaciones sobre el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral 8/2013. En primer lugar, solicita que este Tribunal resuelva sobre la primera de las peticiones incluida en el escrito de alegaciones presentado el 24 de enero de 2014, que postula la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por haber sido presentado fuera de plazo y por ausencia de argumentación suficiente. En segundo lugar, se ratifica en todos y cada uno de los argumentos expuestos en el citado escrito de alegaciones en base a los cuales solicitó el inmediato levantamiento de la suspensión de la ley foral impugnada y que reitera en su escrito.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra que se encuentra suspendida en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 30 LOTC, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley por el Presidente del Gobierno. Tanto la representación del Gobierno como del Parlamento de Navarra han solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión de la Ley Foral impugnada sin esperar el transcurso de los cinco meses previstos en el citado precepto constitucional. Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión.

Este recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que la Ley Foral, al reconocer el derecho de asistencia sanitaria pública a todas las personas con residencia en Navarra sin excepción, contradice la normativa básica estatal, dictada al amparo del art. 149.1, apartados 1, 16 y 17, CE, en la que se determina quién tiene derecho de acceso a la asistencia sanitaria y que está contenida principalmente en 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 y desarrollada por el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, se considera que se vulneran las competencias del Estado *ex* art. 149.1.2 CE al reconocer a los extranjeros irregulares pleno derecho al acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud (SNS) con el único requisito de estar empadronados en Navarra sin atención a tiempo alguno, lo que excede de lo previsto en la legislación estatal en la materia.

En cuanto a la disposición adicional única de la Ley Foral, al establecer que las normas de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, son de directa aplicación desde su entrada en vigor, se le achacan los mismos motivos de inconstitucionalidad que a la referida Ley, objeto del recurso de inconstitucionalidad 501-2013, esto es la vulneración del artículo 149.1, en sus apartados 1, 16 y 17 CE.

2. Con carácter previo a cualquier otra consideración y a la vista de alguno de los alegatos formulados por la representación procesal del Parlamento de Navarra y, en especial, por las peticiones formuladas en el suplico del escrito de alegaciones de contestación a la demanda y en el escrito de alegaciones sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, es preciso dejar sentado que el objeto de este incidente es, exclusivamente y tal y como se establece en la providencia del Pleno de este Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2014, por la que se abrió el trámite de audiencia a las partes, pronunciarnos acerca del levantamiento de la suspensión inicialmente acordada de la Ley impugnada. Cuestión ésta que resulta ser distinta e independiente de las tachas de carácter procesal o de las argumentaciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados que puedan plantearse a lo largo del proceso. Por tanto, y de acuerdo con lo que ya señalamos en ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 2, “obvio es decir que en el mismo no pueden tener cabida otras consideraciones carentes de esa finalidad de proporcionar a este Tribunal Constitucional, para su ponderación, las razones que, a juicio de las partes en el presente proceso, aconsejan la continuación de la suspensión o, en su caso, su alzamiento”.

De acuerdo con lo anterior no va a ser examinado el alegato de inadmisión formulado en el suplico del escrito de alegaciones de la representación procesal del Parlamento de Navarra el cual constituye, como también dijimos en el citado ATC 156/2008, FJ 2, óbice de carácter procesal, del todo ajeno a la finalidad y naturaleza de este incidente, que ha de ser planteada por el cauce procesal oportuno y valorado en el momento procesal procedente.

Por otra parte, y en relación con el alegato relativo a que no pueden ser objeto de suspensión las leyes autonómicas planteado por la Letrada del Parlamento de Navarra, es de todo punto evidente y está fuera de toda discusión la posibilidad de suspensión de las leyes autonómicas al amparo del art. 30 LOTC que se ha aplicado por este Tribunal sin mayores dudas sobre la constitucionalidad de dicho precepto. Asimismo, en relación con el plazo para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, que la misma entiende que es el previsto en el art. 34 LOTC, este plazo no es sino el previsto en el art. 161.2, *in fine*, CE que establece que “*el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*”.

En relación con ambas cuestiones este Tribunal ha afirmado, como se recuerda en el ATC 132/2011, de 18 de octubre, FJ 2, que “la suspensión de las Leyes «sólo es posible cuando esté

expresamente prevista» (ATC 141/1989, de 14 de marzo, F. 2), y las previsiones establecidas al efecto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional «no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para las que están instauradas» (ATC 462/1985, de 4 de julio, F. único). Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 161.2 LOTC y 30 LOTC, la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad sólo suspende la aplicación del precepto legal impugnado si se trata de un recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra una Ley o norma con rango de Ley de una Comunidad Autónoma, y cuando en su demanda el Gobierno de la Nación hubiere solicitado expresamente la suspensión, con invocación del art. 161.2 CE, en cuyo caso se producirá la suspensión automática de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, sobre cuyo alzamiento o mantenimiento habrá de pronunciarse el Tribunal dentro del plazo máximo de cinco meses, sin perjuicio de que pueda acordar el levantamiento anticipado de la suspensión, a solicitud de la Comunidad Autónoma afectada”.

3. Una vez expuestos los términos del recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido no compete resolver en este momento procesal, y contestadas las alegaciones de la representación del Parlamento de Navarra sobre cuestiones previas a la resolución del presente incidente cautelar, que ya encuentran cumplida respuesta en nuestra doctrina, hemos de centrarnos ahora en la cuestión de si procede o no levantar la suspensión de la vigencia de la disposición impugnada por el Estado.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (en este sentido, AATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 239/2012, de 12 de

diciembre, FJ 2; 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2; 122/2013, de 21 de mayo, FJ.2; 123/2013, de 21 de mayo, FJ. 2; 157/2013, de 11 de julio, FJ.2; y 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 2, entre otros).

Asimismo, hemos de partir de que, como recuerdan los AATC 157/2013, FJ 2 y 298/2013, FJ 2, “la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2)”.

4. Así pues, de lo que ahora se trata es de “dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad” (AATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2 y 298/2013, FJ 3) de la regulación navarra.

Para ello tendremos en cuenta que la Ley Foral 8/2013 establece una regulación similar a la contenida en el Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, objeto del conflicto de competencias núm. 4050-2012 promovido por el Gobierno de la Nación y que se halla pendiente ante este Tribunal. En efecto, la norma objeto de recurso en este proceso amplía el ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita con respecto a lo establecido en la normativa estatal. Asimismo, la regulación ahora impugnada coincide con las previsiones de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 501-2013.

Sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia del Decreto vasco 114/2012 y de la Ley Foral 18/2012 nos pronunciamos respectivamente en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre y en el ATC 88/2013, de 23 de abril. Por lo tanto, a la hora de examinar las peticiones de mantenimiento o de levantamiento anticipado de la suspensión de la Ley Foral impugnada, nuestro punto de partida en este proceso constitucional será la ponderación

de intereses que realizamos en los citados AATC 239/2012 y 88/2013, sin perjuicio de que analicemos los nuevos motivos que nos hayan planteado las partes.

Además, para examinar los perjuicios alegados por el Abogado del Estado debemos diferenciar, entre el artículo único de la Ley Foral que aborda la ampliación subjetiva de la asistencia sanitaria, en relación con lo previsto en el Real Decreto Ley 16/2012, y la regulación de las prestaciones farmacéuticas prevista en la disposición adicional. Asimismo, hemos de tener en cuenta que no se realiza ninguna alegación respecto a las disposiciones derogatoria y final si bien por su carácter instrumental respecto a la regulación establecida en las restantes disposiciones de la Ley, el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la vigencia de las mismas determinará el de estas disposiciones.

5. El artículo único de la Ley Foral 8/2013 tiene por objeto reconocer el derecho de todas las personas con residencia en Navarra, de forma gratuita, a la asistencia sanitaria primaria o especializada, prestada por el sistema sanitario público de la Comunidad Foral de Navarra, con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

Las razones que alega el Abogado del Estado para que se mantenga la suspensión de dicho artículo único de la Ley Foral 8/2013 son principalmente tres: en primer lugar, que el levantamiento de la suspensión produciría un incremento de gasto sustancial, contrario a la sostenibilidad del sistema nacional de salud; en segundo lugar, que la ampliación de la cobertura sanitaria, en el contexto del Derecho de la Unión Europea, incrementa todavía más el gasto público y pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones de España con la Unión Europea; y, finalmente, que el mantenimiento de la suspensión de la ley impugnada no comporta negar la protección del derecho a la salud de las personas que se encuentren en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra carentes de autorización de residencia, ni vendrá a afectar la salud individual de dicho colectivo o la de toda la sociedad por la propagación de enfermedades infectocontagiosas.

Tanto la representación procesal del Gobierno de Navarra como la del Parlamento de Navarra han interesado el levantamiento de la suspensión alegando que la ley impugnada pretende la realización del derecho constitucional a la salud previsto en el art. 43 CE y que resulta aquí trasladable la doctrina sentada por este Tribunal en el ATC 239/2012, FJ 5, de acuerdo con la cual

ha de procederse al levantamiento de la suspensión. A ello se añade que el levantamiento de la suspensión no acarrea perjuicio alguno para el interés público ni para los intereses de terceros ya que el régimen navarro impugnado se limita a contemplar la asistencia sanitaria a personas excluidas total o parcialmente del Sistema Nacional de Salud, sin incorporar a nadie a éste y con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, se considera que el mantenimiento de la suspensión acarrea graves perjuicios al interés público y a terceros, ya que el colectivo al que primordialmente se dirige la Ley Foral, los extranjeros o inmigrantes irregulares mayores de edad de nulos o escasos recursos económicos, quedaría sin prestación sanitaria alguna, lo que comportaría un riesgo potencial para la salud pública al no acudir este colectivo a los servicios de asistencia sanitaria y un previsible colapso de los servicios de urgencias en razón de su inclusión parcial para tal modalidad de urgencia en el Sistema Nacional de Salud.

6. En primer lugar, el Abogado del Estado alega que el levantamiento de la suspensión produciría un incremento de gasto sustancial, contrario a la sostenibilidad del sistema nacional de salud y que se cifra en 17.702.304 euros anuales, resultantes de la multiplicación del número de extranjeros no residentes en España que habían obtenido tarjeta sanitaria del Servicio Navarro de Salud, que a fecha de 4 de febrero de 2014, son 10.847, por el coste per cápita de la asistencia sanitaria en Navarra (1.632 euros).

Sin poner en cuestión la cifra alegada por el Abogado del Estado sí debemos hacer notar que en la misma no se especifica si dentro del coste de la asistencia sanitaria se ha incluido la asistencia sanitaria que prevé el propio art. 3 ter del Real Decreto-Ley 16/2012 a los extranjeros no residentes menores de 18 años, y que, por lo tanto, no es imputable a la vigencia de la Ley Foral 8/2013.

En el mismo sentido, cabe destacar que no se ha tenido en consideración el gasto que los destinatarios de la Ley 8/2013 pueden ocasionar si son atendidos por alguna de las vías que el propio Abogado del Estado ha expuesto como garantes de que se otorgue la asistencia sanitaria a los mismos si se mantiene la suspensión de la Ley Foral 8/2013. Esto es, no se ha tenido en cuenta lo afirmado en el citado ATC 239/2012, FJ 5, de que pueda “darse la eventualidad de que se produzca sencillamente una transferencia de gasto desde la atención primaria a la atención de urgencias” y aunque también se alega por el Abogado del Estado que no se ha tenido noticia de

que haya aumentado la presión de urgencias en los centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud en este período, no se han aportado datos que avalen la referida afirmación.

En todo caso, resulta necesario precisar al respecto que no se puede identificar el coste asociado a la aplicación de una norma autonómica con el perjuicio económico vinculado al levantamiento de la suspensión de la vigencia de la misma. En este caso concreto no ha quedado acreditado que el impacto económico de la Ley 8/2013 comporte una desviación presupuestaria que pudiera considerarse como un perjuicio económico, teniendo en cuenta, además, que el propio artículo único de la Ley Foral determina que la asistencia sanitaria se prestará con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

En consecuencia, en la ponderación del perjuicio económico vinculado al levantamiento de la suspensión que ha sido alegado por el Abogado del Estado resulta ahora trasladable lo que afirmamos en el citado ATC 239/2012, FJ 5, cuando señalamos que “teniendo en cuenta la concreción de los perjuicios derivados del levantamiento o del mantenimiento de la suspensión efectuada por las partes, así como la importancia de los intereses en juego, y apreciando este Tribunal que el derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas afectadas por las medidas impugnadas, así como la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, poseen una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado, entendemos que se justifica el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos referidos a la ampliación del ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita”.

7. En segundo lugar, debemos descartar los perjuicios que conllevaría el levantamiento de la suspensión alegados por el Abogado del Estado, respecto a que la ampliación de la cobertura sanitaria, en el contexto del Derecho de la Unión Europea, incrementa todavía más el gasto público y pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones de España con la Unión Europea. Y ello en la medida en que, aunque el Abogado del Estado realiza una profusa exposición de los perjuicios que en dicho ámbito se producirían en caso del levantamiento de la suspensión, lo que expone no es sino la contradicción que, a su juicio, se produce entre la norma autonómica y la norma estatal, lo que es una cuestión vinculada a la pretensión de fondo de este proceso constitucional. Además, no se cuantifica el incremento de gasto público al que hace referencia.



8. Finalmente, el Abogado del Estado alega que no se producen efectos negativos sobre la salud pública y sobre la situación individual de las personas excluidas de la cobertura sanitaria por el mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral. Así, de acuerdo con el informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que ha aportado, a tenor de los datos de que dispone el referido Departamento, no se ha mostrado ningún impacto negativo relevante en la salud de la población en los dos últimos años. Además, se considera que se garantiza el derecho a la salud, por la aplicación de las diferentes medidas desarrolladas por los poderes públicos tal y como se han expuesto en los antecedentes.

Afirmamos en el Auto 239/2012, FJ 5, que “para que este Tribunal valore los intereses vinculados a la garantía del derecho a la salud, es preciso acudir a lo dispuesto en el art. 43 CE, en relación con el deber de todos los poderes públicos de garantizar a todos los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, cuya tutela les corresponde y ha de ser articulada “a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios” (art. 43.1 y 2 CE)” (STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 6). Si, además del mandato constitucional, se tiene en cuenta, como ya lo ha hecho este Tribunal, la vinculación entre el principio rector del art. 43 CE y el art. 15 CE que recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, en el sentido de lo reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todos asunto VO c. Francia de 8 de julio de 2004), resulta evidente que los intereses generales y públicos, vinculados a la promoción y garantía del derecho a la salud, son intereses asociados a la defensa de bienes constitucionales particularmente sensibles”.

Sin minusvalorar todos los mecanismos desarrollados por el conjunto de las Administraciones Públicas para otorgar asistencia sanitaria a aquellos que pueden considerarse destinatarios de la norma impugnada, no queda acreditado que dicha asistencia sanitaria se preste en los mismos términos que la otorgada por el artículo único de la Ley Foral 8/2013. En este sentido, y como en el caso analizado en el citado ATC 239/2012, FJ 5, el mantenimiento de la suspensión “consagrará en el tiempo la limitación del acceso al derecho a la salud para determinados colectivos vulnerables por sus condiciones socioeconómicas y sociosanitarias”.

En consecuencia, los datos aportados sobre la falta de incidencia negativa relevante en la salud de la población en los dos últimos años y las diferentes maneras en las que se puede otorgar

asistencia sanitaria a los destinatarios de la Ley Foral 8/2013 si se mantiene la suspensión de la ley, no sirven para desvirtuar la ponderación que realizamos en el ATC 239/2012, FJ 5, de acuerdo con la cual entendemos ahora justificado el levantamiento de la suspensión de la vigencia del artículo único de la Ley Foral 8/2013 referido a la ampliación del ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita.

9. Por último, ha de hacerse referencia al mantenimiento o levantamiento de la suspensión de vigencia de la disposición adicional de la Ley 8/2013 que establece que “Las normas de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, son de directa aplicación desde su entrada en vigor, y han de aplicarse por el Departamento de Salud y por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con independencia de las normas reglamentarias que se precisen para el desarrollo de la Ley Foral. En consecuencia, las personas a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley Foral tienen derecho efectivo e inmediato de acceso a la complementación de las prestaciones farmacéuticas desde el mismo día de la entrada en vigor de la Ley Foral, en los términos del artículo 5 de la misma”.

La referida disposición adicional tiene como único objeto aplicar una Ley sobre la que nos hemos pronunciado en el ATC 88/2013, de 23 de abril en el que decidimos levantar la suspensión de sus arts. 2, apartado 1, y 4, apartado 1, y de las disposiciones adicional y final segunda y mantener la suspensión de los demás preceptos de la Ley Foral 18/2012. En consecuencia, hemos de remitirnos a lo afirmado en el referido ATC 88/2013 y mantener la suspensión de la disposición adicional que alcanzará a la Ley 18/2013 en los términos en los que ya nos pronunciamos en el referido Auto.

Por todo lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

1º. Mantener la suspensión de la disposición adicional de la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia

sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra, en los términos a los que se refiere el fundamento jurídico 9.

2º. Levantar la suspensión de los demás preceptos de la Ley Foral 8/2013.

Madrid a ocho de abril de dos mil catorce.