|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 88/2013 |
| Fecha | de 23 de abril de 2013 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas. |
| Núm. de registro | 501-2013 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 501-2013 |
| Fallo | 1º Levantar la suspensión de los arts. 2, apartado 1, y 4, apartado 1, y de las disposiciones adicional y final segunda de la Ley 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra.  2º Mantener la suspensión de los demás preceptos de la Ley Foral 18/2012. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de enero de 2013, el Presidente del Gobierno, debidamente representado por el Abogado del Estado, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra. La norma impugnada fue publicada en el “Boletín Oficial de Navarra” núm. 213, de 30 de octubre de 2012.

El Presidente del Gobierno en su escrito de demanda entiende que las disposiciones de la Ley Foral impugnada afectan a materias que son de competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1.1, 2, 16 y 17 CE); en particular el recurrente entiende que la Ley navarra impugnada contradice la normativa estatal básica reguladora de las prestaciones farmacéuticas. En la demanda se invocan los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitando la suspensión de la aplicación de la Ley que es objeto del recurso.

2. Mediante providencia de 12 de febrero de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, a propuesta de la Sección Primera, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente de Gobierno, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaren convenientes, tener por invocados los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, de lo que se deriva la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde el día 28 de enero de 2013, fecha de interposición del recurso y, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se realizó el día 14 de febrero) y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El día 12 de marzo de 2013 se registró en este Tribunal el acuerdo del Gobierno de Navarra, por el cual se da por notificado de la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 501-2013, manifiesta que considera suficiente y bastante la personación del Parlamento de Navarra para la defensa de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre y, por último, comunica dicho acuerdo al Presidente del Tribunal Constitucional y al Parlamento de Navarra.

4. Mediante escrito registrado el 15 de marzo de 2013, la Letrada del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, presenta sus alegaciones frente a la demanda que plantea el recurso de inconstitucionalidad núm. 501-2013. El escrito de alegaciones de la Letrada navarra solicita, de conformidad con el acuerdo de 25 de febrero de 2013 adoptado por el Parlamento de Navarra, el levantamiento anticipado de la suspensión de vigencia de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el recurso de inconstitucionalidad, el Parlamento de Navarra justifica su petición de levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral impugnada, en primer lugar, en la total ausencia de argumentación desde la parte recurrente, que se ha limitado a invocar el art. 161.2 CE. Se señala que el art. 161.2 CE supone un auténtico privilegio procesal que implica un veto suspensivo sobre las normas legislativas de las Comunidades Autónomas que carece de cualquier tipo de justificación, por lo que el propio Tribunal Constitucional ha admitido que la situación creada con la suspensión automática debe ser definida como provisional y en buena medida excepcional, pues no puede prolongarse sin una justificación expresa y suficiente.

Por lo que se refiere a los intereses concretos y a los posibles perjuicios presentes en el caso, la representación procesal del Parlamento de Navarra señala que no acierta a vislumbrar que de la aplicación de la norma impugnada se pueda derivar algún perjuicio de imposible o difícil reparación que impida el levantamiento de la suspensión de la norma legal impugnada. Afirma que, además del interés general configurado por el ahorro económico, se encuentra el interés público de preservar el derecho a la salud (art. 43 CE). El mantenimiento de la suspensión puede acarrear consecuencias irreparables pues el copago farmacéutico influye de manera inversamente proporcional en la adherencia a los tratamientos y en la continuidad del mismo, lo que tiene consecuencias en la salud de los pacientes e incluso puede terminar aumentando el gasto sanitario y, por tanto, afectando al ahorro pretendido, al traducirse en un incremento de la utilización de los servicios sanitarios.

La Letrada de la Cámara autonómica recuerda que en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4123-2012 promovido por el Parlamento de Navarra ya se alegó que las personas más desfavorecidas económicamente pueden verse afectadas en el acceso a la prestación farmacéutica si tienen que pagarla o si tienen que desembolsar más dinero por ella, lo que a su vez puede influir negativamente en su acceso a la asistencia sanitaria y, en definitiva, en su derecho a la protección de la salud. A juicio de la Letrada, los argumentos alarmistas relativos a la posible puesta en peligro del conjunto de la política estatal del gasto público por una medida de alcance limitado —prevista para el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra— no deberían ser tenidos en cuenta porque ignoran los perjuicios que sí sufren los beneficiarios de la norma. Por último, señala que la norma recurrida sencillamente amplía las previsiones básicas estatales y que el derecho a la salud y a la integridad física de las personas afectadas posee una importancia singular en el marco constitucional, que no puede ser desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico no concretado (citando a este respecto el ATC 239/2012).

5. Por providencia de 21 de marzo de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó dar traslado al Abogado del Estado de los escritos presentados por el Gobierno y por el Parlamento de Navarra, concediéndole cinco días para que expusiera lo que estimara procedente al respecto.

6. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados fue registrado en el Tribunal Constitucional el 3 de abril de 2013. El escrito se inicia con un recordatorio de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la suspensión y su levantamiento o mantenimiento, afirmando finalmente que el Tribunal ha de proceder a una ponderación de la gravedad de los perjuicios que ocasionarían las situaciones de hecho que previsiblemente se producirían en el caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión.

La Abogado del Estado, tras recordar la normativa básica en la materia y el régimen jurídico del derecho de asistencia sanitaria tras la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, que es la norma fundamental que entra en conflicto con la Ley Foral impugnada, describe el actual contexto de crisis económica y la importancia del gasto sanitario en las medidas de control del déficit público. Apelando a las menciones a la crisis económica contenidas en el preámbulo del Real Decreto-ley 16/2012, a la memoria de análisis de impacto del mismo y las declaraciones de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el debate parlamentario de convalidación del decreto-ley, la Abogado del Estado recuerda que la norma estatal se adopta en el contexto de una crisis económica global de evidente gravedad, a la que no ha sido ajeno el Tribunal Constitucional, que se ha hecho eco de la grave crisis presupuestaria en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 6. Estas afirmaciones se acompañan de un informe de carácter económico elaborado por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que contiene datos sobre la situación económica del sistema nacional de salud, situado en grave riesgo de insolvencia y de desabastecimiento en el suministro.

La Abogado del Estado reitera las razones, ya contenidas en la demanda, por las que entiende que la normativa autonómica impugnada vulnera el reparto constitucional de competencias y afirma que, de levantarse la suspensión de la vigencia de los preceptos autonómicos, se impediría la plena aplicación de las normas básicas estatales, que quedarían inconstitucionalmente desplazadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma por normas autonómicas vulneradoras del orden competencial.

La Abogada del Estado señala que el Tribunal Constitucional, atendiendo al contexto de crisis económica y financiera, viene dando prevalencia al interés recaudatorio enlazado con la suficiencia financiera y la solvencia autonómicas (AATC 95/2011, FJ 5; 96/2011, FJ 5; 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6). En una situación como la actual en la que el Estado está asumiendo importantes costes para la reactivación económica, el que una Comunidad Autónoma ponga en tela de juicio unilateralmente el actual modelo de financiación de la sanidad pública puede provocar perjuicios difícilmente reparables, pues podría extenderse al resto de Comunidades Autónomas. A continuación la Abogado del Estado analiza los intereses en juego desde una doble perspectiva.

Por una parte, y desde la perspectiva privada, la vigencia de la Ley recurrida supondría que en el territorio de la Comunidad Foral los beneficiarios del Servicio Nacional de Salud verían aumentada la financiación pública de la prestación farmacéutica ambulatoria que necesitasen, con lo que se favorecería a los residentes en Navarra en relación con el resto de los españoles y surgiría un efecto discriminatorio inconstitucional, pues los primeros recibirían un mejor trato en una prestación incluida dentro de la “cartera común suplementaria” del Servicio Nacional de Salud (art. 8 ter Ley 16/2003) que ha de ser igual para todos los españoles. Las consecuencias del distinto trato descrito serían irreparables pues se agotarían en el momento del desembolso extraordinario de cada beneficiario.

Esa diferencia de trato se proyectaría también respecto de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en el resto de España, lo que originaría un conflicto con la normativa europea basado en el derecho a la igualdad de trato. A un conflicto similar se refiere el informe elaborado para el presente incidente de suspensión por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que se aporta como documento. En dicho informe se expone que la Comisión Europea inició en mayo de 2007 un procedimiento de infracción contra España porque consideraba que España estaba incumpliendo el derecho a la igualdad de trato al negarse los prestadores españoles de asistencia sanitaria a conceder medicamentos gratuitos a los pensionistas comunitarios durante su estancia temporal. Tras un proceso de negociación con la Comisión Europea y tras la adopción del Real Decreto-ley 16/2012, las autoridades españoles asumieron el compromiso de establecer un mecanismo de autocertificación (declaración jurada), por medio de la cual los interesados portadores de una tarjeta sanitaria europea que declaren su condición de pensionistas de la Seguridad Social de un Estado miembro de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo o Suiza y sus beneficiarios, tendrán que abonar un 10 por 100 del precio de los medicamentos prescritos y el resto de los asegurados y sus beneficiarios un 50 por 100.

La Abogado del Estado argumenta también que las alegaciones del Parlamento de Navarra respecto del impacto del copago en la adherencia al tratamiento y en la continuidad del mismo no son atendibles, pues el aumento del copago farmacéutico tendrá un impacto en la inmediata reducción de la factura farmacéutica pública, al favorecer que se lleve a cabo un uso racional de los medicamentos, sin que ello afecte ni a la salud de los pacientes, ni a la continuidad en sus tratamientos.

Por otra parte, desde la perspectiva pública, el efecto perjudicial del levantamiento de la suspensión de la norma autonómica derivaría de la ampliación incontrolada e insolidaria de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Foral, de cuantía desconocida e imposible de prever y que, además de suponer una ruptura en la igualdad de acceso a la prestación farmacéutica, desvirtuaría el régimen fijado por el Gobierno impidiéndole llevar a cabo la necesaria labor de corrección de desajustes y de distribución homogénea de las disponibilidades dinerarias. Añade la Abogado del Estado que, de levantarse la suspensión, se originarían graves desajustes en el presupuesto que entorpecerían la política de control del gasto público farmacéutico, con la consiguiente repercusión en la política de estabilidad y de contención del déficit. Para reforzar este argumento se remite al ya mencionado informe de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, que apunta que los datos de evolución del gasto farmacéutico en España durante el año 2012 y que incluye una específica referencia a la evolución del gasto en Navarra.

La Abogada del Estado considera que los argumentos contenidos en el invocado ATC 239/2012 no resultan trasladables al presente supuesto, pues, a diferencia del recurrente de aquel proceso, el Parlamento de Navarra omite toda justificación sobre la existencia de perjuicios generales e individuales asociados al mantenimiento de la suspensión cuyo levantamiento solicita. Según la Abogada del Estado, el ATC 239/2012 (FJ 5) justifica el levantamiento de la suspensión de los preceptos referidos a la ampliación del ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita, en la singular importancia que en el marco constitucional tienen el derecho a la salud y a la integridad física de las personas afectadas por aquellos preceptos así como en la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, importancia que, afirma el Tribunal Constitucional, “no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado”.

La Abogada del Estado argumenta 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. De una parte, supone la universalización de la asistencia sanitaria pública a los ciudadanos españoles, siempre que no superen la inusual renta de cien mil euros anuales y no estuvieran asegurados por otra vía. De otra, 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. El Estado depara protección a toda persona que se encuentre en España, cualquiera que sea su situación, en situaciones de urgencia “cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica”, la asistencia al embarazo, parto y posparto, en los casos de menores de edad, y cuando así lo establezcan los convenios internacionales suscritos con sus países de origen. Así, 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 percibir plena asistencia sanitaria en España, previa presentación de un formulario y con reembolso de los gastos por el país de origen. Este modelo no es distinto del instaurado en la propia Unión Europea para sus ciudadanos, que tienen derecho a la plena asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos en el país de destino, en cuanto cuenten con el correspondiente “formulario de derecho” expedido por el país de origen que permite que el país de destino liquide a aquel los gastos de la asistencia sanitaria.

Además, la prevención sanitaria queda cubierta en España por la Ley 33/2011, general de salud pública, cuyos destinatarios son todos los residentes en España, sin necesidad de tarjeta sanitaria (art. 6). Estos dispositivos de salud pública, especializados en la salud de la colectividad, vigilan el estado de salud de la población y sus determinantes. Además, responden a las amenazas sobre la salud de la población y a las crisis sanitarias, mediante vacunaciones y otras intervenciones poblacionales, y consideran la sanidad ambiental, la salud laboral, la seguridad alimentaria y la sanidad exterior.

De lo anterior deduce la Abogada del Estado que 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. En definitiva, el mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 18/2012 no produciría ningún efecto negativo, pues los ciudadanos residentes en la Comunidad Foral de Navarra continuarían beneficiándose de la prestación farmacéutica ambulatoria en las mismas condiciones que el resto de los españoles.

Por tanto, y en virtud de los razonamientos expuestos, la Abogado del Estado interesa el mantenimiento de la suspensión de vigencia de la Ley Foral objeto de recurso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Esta resolución tiene por objeto determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, desde que este Tribunal admitiese a trámite el recurso de inconstitucionalidad de que esta norma es objeto. La representación del Parlamento de Navarra ha 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 plantea por el Presidente del Gobierno al entender que la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, incurre en una inconstitucionalidad mediata, por vulneración de la normativa básica estatal que desarrolla las competencias estatales previstas en los apartados 1, 2, 16 y 17 del art. 149.1 CE. Tal normativa básica vendría integrada por el Real Decreto-ley 4/2010, de 26 marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud, por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011 y, muy especialmente, por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, a cuya publicación respondió el Parlamento de Navarra con la aprobación de la Ley Foral que es objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 abril, pretende racionalizar el gasto sanitario a través de diversas medidas, entre ellas la revisión del sistema de aportación al pago farmacéutico por parte del usuario: a tal efecto, ordena las oficinas de farmacia, la prescripción de medicamentos y productos sanitarios y la aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, también conocida como copago farmacéutico.

Teniendo esto en cuenta, el recurrente entiende que la inconstitucionalidad mediata de la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, vendría dada porque su finalidad expresa es la complementación de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica (art. 1). Así, de un lado, la regulación de los sujetos titulares del derecho a la complementación de las prestaciones farmacéuticas (art. 2) configura un ámbito subjetivo contrario a la norma básica; y, de otro lado, la extensión de la cobertura financiera de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Autónoma de Navarra (art. 5) resulta ser más amplia que la que establece la norma estatal, lo que vendría a repercutir directamente en la financiación de productos farmacéuticos, cuando esta es una cuestión cuya regulación corresponde al Estado con arreglo a los arts. 149.1.16 y 17 CE; mientras que la queja de inconstitucionalidad frente a los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley Foral deriva de su íntima conexión con el art. 5. Finalmente, la inconstitucionalidad de la disposición final primera de la Ley Foral 18/2012, por la que se faculta a la Consejera de Salud para adaptar el modelo oficial de receta médica y órdenes de enfermería, y para dictar las disposiciones precisas para el establecimiento del procedimiento de reintegro de gastos previstos en el art. 5.2, infringe el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, e incurre en las mismas infracciones denunciadas respecto de los arts. 2 y 5 de la Ley Foral 18/2012.

2. Expuestos los términos del recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido no compete resolver en este momento procesal, hemos de centrarnos en la cuestión de si procede o no procede levantar la suspensión de vigencia de las disposiciones impugnadas por el Estado, tal y como solicita la representación procesal del Parlamento de Navarra. La solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso de los cinco meses previstos en el art. 161.2 CE constituye una solicitud viable procesalmente, pues, conforme a nuestra doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el citado precepto constitucional son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (por todos, AATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 238/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; y 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2).

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; y 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2).

3. En el presente proceso constitucional se impugna una regulación autonómica cuya finalidad y contenido coinciden con los del 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 reconoce, en los mismos términos y con el mismo alcance que el mencionado Decreto vasco, un derecho de acceso a la complementación de las prestaciones farmacéuticas, aunque el citado Decreto vasco va más allá, pues también amplía el ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita con respecto a lo establecido en la normativa estatal.

Sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia del Decreto vasco 114/2012 nos pronunciamos en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre. 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 el citado ATC 239/2012, sin perjuicio de que analicemos los nuevos motivos que nos hayan planteado las partes.

4. Una vez precisado lo anterior examinaremos seguidamente la petición de levantamiento anticipado de la suspensión de los preceptos controvertidos.

El Parlamento de Navarra justifica escuetamente el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley Foral impugnada aludiendo a la existencia de perjuicios generales y perjuicios individuales asociados al mantenimiento de tal suspensión. Esos perjuicios giran en torno al argumento de la protección de la salud colectiva y de la salud individual de los directamente afectados por las medidas de la Ley Foral. Frente a estos argumentos la Abogado del Estado afirma que, además de para quienes tengan la condición de asegurados o beneficiarios del Sistema Nacional de Salud, la protección de la salud queda garantizada también: a) para los menores; b) para los adultos en situaciones de urgencia y en los supuestos de embarazo, parto y postparto; c) para los extranjeros en situación irregular con cuyos países de origen existan convenios internacionales; y d) así como mediante los dispositivos generales de prevención sanitaria. Además, la Abogacía del Estado cita como intereses concernidos el general y público de la contención del gasto farmacéutico y el particular o privado de evitar la desigualdad entre los usuarios del Sistema Nacional de Salud que se encuentren en diferentes comunidades autónomas, así como la perspectiva europea de la igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo y Suiza.

Cabe recordar que la Ley Foral impugnada “tiene por objeto regular en la Comunidad Foral de Navarra la complementación de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica” (art. 1). El art. 2 establece los titulares del derecho a la complementación; el art. 3 contiene normas para la aplicación del régimen de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud; el art. 4 recoge normas para la extensión de la cobertura financiera pública de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Foral de Navarra; y, por último, el art. 5 establece el alcance de la extensión de la cobertura financiera, reduciendo el porcentaje de contribución al pago de medicamentos de los usuarios del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Foral de Navarra y ampliando los sujetos beneficiarios de la exención al copago.

La cuestión del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de medidas autonómicas vinculadas a políticas de contención del gasto farmacéutico ha sido objeto de los AATC 270/1997, de 15 julio; 95/2011, de 21 junio; 96/2011, de 21 junio; 147/2012, de 16 de julio; 238/2012, de 12 de diciembre; y 239/2012, de 12 de diciembre. En el ATC 239/2012 recordamos que ya en el ATC 270/1997 se había señalado que el hecho de que la normativa autonómica impugnada supusiera un régimen de financiación pública de las prestaciones farmacológicas distinto del que rige en el resto del territorio nacional podría “poner en peligro el conjunto de la política estatal de contención del gasto público, por cuanto se vería afectado un componente esencial del mismo como es el relativo al gasto farmacéutico” (FJ 3). Pues bien, esta línea argumental ha sido desarrollada y reforzada en Autos más recientes, relativos a medidas autonómicas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica, afirmándose que “es indiscutible que, tal y como confirman las propias decisiones del legislador estatal, la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a todos los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto farmacéutico pues es uno de los principales componentes del gasto sanitario y en el que más pueden incidir las políticas de control del mismo, tanto más necesarias en una situación como la actual caracterizada por una exigente reducción del gasto público. La contención y reducción del gasto farmacéutico es, por tanto, un objetivo a conseguir por la totalidad de las estructuras del sistema nacional de salud” (AATC 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6).

Estos argumentos se pueden trasladar al presente caso. La Abogado del Estado aporta un informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, elaborado por su Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Servicio Nacional de Salud y Farmacia (documento núm. 2 del escrito de alegaciones), del que se extraen los siguientes datos económicos de evolución del gasto farmacéutico en el Estado y en la Comunidad Foral de Navarra. En el conjunto del Estado el ahorro en el gasto farmacéutico a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud en 2012 frente a 2011 fue de 1.365 millones de euros, de los que 1.107 millones de euros se ahorraron desde julio de 2012, fecha en la que se implantaron las nuevas medidas de copago. Ello supuso un descenso del 12,26 por 100 de la factura farmacéutica. Desde julio de 2012, los descensos alcanzaron valores de ahorro máximos del 25 por 100 en septiembre frente al gasto del mismo mes del año anterior, situándose el gasto farmacéutico a través de receta en 2012 en niveles de 2004. Por lo que respecta en concreto a la Comunidad Foral de Navarra, el referido informe señala que su gasto farmacéutico disminuyó en el segundo semestre de 2012 con respecto al primer semestre en un 20,60 por 100, una disminución inferior pero muy cercana a la media nacional (21,55 por 100). Hemos de subrayar que dicho descenso se produce a pesar de desconocer —por no haberlo alegado las partes— el impacto derivado de la entrada en vigor de la Ley Foral impugnada el 31 de octubre de 2012 (esto es, el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”). Por su parte el Parlamento de Navarra no aporta argumentos suficientes, ni datos que permitan inferir que la inaplicación de la Ley Foral impugnada vaya a producir, desde el punto de vista cautelar que ahora hemos de adoptar y huyendo de toda consideración sobre el fondo del asunto, una reducción de la calidad y eficacia de la prestación farmacéutica que revierta en una lesión del derecho a la protección de la salud, puesto que el argumento relativo a la adherencia al tratamiento y a la continuidad del mismo se formula con un carácter marcadamente hipotético que en ningún momento se concretan ni justifican. Por tanto, hemos de concluir que el perjuicio económico que, para el objetivo de control del déficit supondría el levantamiento de la suspensión parece claro, no pudiendo quedar desvirtuado por el efectivo perjuicio que pudiera derivarse para los individuos usuarios del sistema de salud, al incrementarse el porcentaje de copago.

A la vista de lo anterior, y aplicando el mismo criterio utilizado en el ATC 239/2012 (FJ 6), este Tribunal entiende que se ha de mantener la suspensión de la vigencia del art. 5.1 de la Ley Foral 18/2012, relativo a la extensión de la cobertura financiera, que tiene la siguiente redacción:

“1. La cobertura prevista en el artículo anterior, en cuanto a la aportación de las personas usuarias a la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud supone las siguientes condiciones económicas:

a) Con carácter general, el porcentaje de aportación económica que corresponderá satisfacer a las personas usuarias, será del 40 por 100 sobre el precio de venta al público. Se exceptúan de tales condiciones los medicamentos sujetos al sistema de aportación reducida.

b) Con carácter singular, estarán exentos de aportación los usuarios y sus beneficiarios que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías:

i. Pensionistas, incluidas las personas perceptoras de pensiones no contributivas.

ii. Personas afectadas de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.

iii. Personas perceptoras de renta de inclusión social.

iv. Personas paradas que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación.

v. Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

vi. Así mismo, están exentas de aportación aquellas personas que se relacionan a continuación:

• Mayores de 65 años.

• Personas viudas.

• Personas huérfanas menores de 18 años.

• Personas con minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100.”

En cuanto al art. 5.2, siendo éste meramente instrumental del art. 5.1 en cuanto que establece en qué momento se realizará la aportación referida en dicho precepto, ha de correr la misma suerte que aquel, de modo que se mantiene también la suspensión del mismo.

Asimismo debemos mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos que guardan relación con el art. 5.1, al establecer diversas normas para la complementación de la cobertura financiera pública de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud en la Comunidad Foral de Navarra. Este es el caso de los arts. 1; 2; 3; 4, apartados 2 y 3, así como de la disposición final primera.

En efecto, el art. 1 dispone que el objeto de la Ley Foral es regular en la Comunidad Foral de Navarra la complementación de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica. Procede, pues, mantener la suspensión del art. 1.

En efecto, el art. 2 reconoce los titulares del derecho de acceso a la complementación de las prestaciones farmacéuticas que se describen en la Ley Foral. Procede, por tanto, mantener la suspensión del art. 2.

Por su parte, el art. 3 establece, por un lado, cuál es la normativa aplicable a la dispensación en la Comunidad Foral de Navarra de los medicamentos y productos sanitarios que integran la prestación farmacéutica pública ambulatoria del Sistema Nacional de Salud, previendo, por otro lado, que los sistemas de información para apoyo a la prescripción en el ámbito de los servicios sanitarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea añadirán la información integrada por las determinaciones sobre el ámbito subjetivo que establece la Ley Foral respecto al sistema de aportación de las personas usuarias a la prestación farmacéutica. Procede, por tanto, mantener la suspensión del art. 3.

A su vez, los apartados 2 y 3 del art. 4 se refieren a la extensión de la cobertura financiera que prevé el art. 5.1 de la Ley Foral a las personas que indica el art. 2 y al mecanismo de rembolso de medicamentos y productos sanitarios en el supuesto de que la dispensación tenga lugar en oficinas de farmacia ubicadas fuera de la Comunidad Foral de Navarra. Procede, por tanto, mantener la suspensión del art. 4, apartados 2 y 3.

Finalmente, la disposición final primera faculta a la Consejera de Salud para dictar disposiciones de adaptación del modelo oficial de receta y de establecimiento del procedimiento de reintegro de gastos previstos en el art. 5.2. Procede, por tanto, mantener la suspensión de la disposición final primera.

Por lo que respecta a los demás preceptos de la Ley impugnada que no guardan relación con el art. 5.1, debemos levantar la suspensión de su vigencia. En efecto, la Abogado del Estado, en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, no ha alegado en este incidente que su levantamiento anticipado pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Procede, por tanto, levantar la suspensión de los arts. 2, apartado 1, y 4, apartado 1, y de las disposiciones adicional y final segunda.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Levantar la suspensión de los arts. 2, apartado 1, y 4, apartado 1, y de las disposiciones adicional y final segunda de la Ley 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra.

2º Mantener la suspensión de los demás preceptos de la Ley Foral 18/2012.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.