|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 221/2009 |
| Fecha | de 21 de julio de 2009 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 2810-2009 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2810-2009 |
| Fallo | 1. Mantener la suspensión:  a) del art. 14 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, en cuanto modifica el art. 171.1 del texto refundido de la Ley de Tasas de la  Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, para suprimir el inciso “cuando no hayan sido adscritos, a través del procedimiento establecido, a recibir asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud”;  b) del art. 15 de la misma Ley, que introduce en el art. 172.Dos. 1 del citado texto refundido el inciso “la Mutualidad a la que pertenece el asegurado o beneficiario, para aquellas prestaciones de servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica no  concertadas con entidades aseguradoras privadas y que aquélla venga obligada, legal o reglamentariamente, a prestar. Respecto a aquellas prestaciones sanitarias y farmacéuticas que deban ser facilitadas por la administración sanitaria valenciana en  virtud de convenio o concierto suscrito entre la misma y la Mutualidad correspondiente, se estará a lo dispuesto en el concierto o convenio respectivo”,.  2. Levantar la suspensión en todo lo demás. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de marzo de 2009, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, invocando el art. 161.2 CE, a fin de que se acordara la suspensión de los preceptos legales recurridos.

2. El Pleno del Tribunal, por providencia de 21 de abril de 2009, acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, y a las Cortes y al Gobierno Valenciano, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular alegaciones. Igualmente acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado. Por último también decidió publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”, lo que se verificó en el BOE núm. 104, de 29 de abril de 2009, y en el DOGV núm. 6007, de 6 de mayo de 2009.

3. Los Presidentes del Congreso y del Senado, por sendos escritos registrados el 29 de abril de 2009, comunicaron que las Mesas respectivas habían acordado dar por personadas a las Cámaras en el proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Pleno del Tribunal, por providencia de 14 de mayo de 2009, accedió a la solicitud del Gobierno Valenciano de prórroga del plazo para personarse en el presente proceso constitucional.

5. Las Cortes y el Gobierno Valencianos, por sendos escritos registrados el 29 de mayo y el 2 de junio de 2009, formularon alegaciones, solicitando, además de la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, el alzamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados.

6. El Pleno del Tribunal, por providencia de 23 de junio de 2009, acordó incorporar a los autos los escritos de las instituciones autonómicas y, en cuanto a la solicitud de levantamiento de la suspensión, oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Gobierno Valenciano, no así a las Cortes Valencianas, que se personaron y formularon sus alegaciones fuera del plazo concedido en providencia de 21 de abril de 2009.

7. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 1 de julio de 2009, presentó sus alegaciones, solicitando que se mantenga la suspensión de los preceptos legales impugnados.

Expone, en primer lugar, que los 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, modifican los arts. 171 y 172 del texto refundido de la Ley de tasas de la Generalidad, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero (en adelante, TRLT). En estos preceptos se regula la tasa por prestación de asistencia sanitaria y con la reforma operada se incluye como nuevo hecho imponible en el art. 171.1 la prestación de este servicio a los asegurados y beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social pertenecientes a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), a la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) o al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) incluso cuando opten por recibir la prestación sanitaria a través de la red sanitaria del Sistema Nacional de Salud. En relación con ello, en el art. 172, apartado segundo, punto 1, se establece como sujeto pasivo sustituto del contribuyente la Mutualidad a la que pertenece el asegurado o beneficiario.

El Abogado del Estado, partiendo de la base de que la mutualidad se configura legalmente como un sujeto pasivo sustituto del contribuyente, que sería el mutualista, y, por tanto, que de acuerdo con el art. 76 de la Ley general tributaria la mutualidad podría exigir el pago al mutualista, argumenta que el levantamiento de la suspensión causaría diversos perjuicios, tanto en el supuesto en que la mutualidad no repercuta la tasa en el mutualista, como en el caso en que decidiera hacerlo.

Así, si no se repercute la tasa, el Abogado de Estado, remitiéndose a diversos informes que acompaña a su escrito de alegaciones, afirma que la aplicación de la tasa supondría un coste anual estimado de 20.743.386 €, cantidad que podría afectar a la estabilidad financiera de la Mutualidad, destacando, además, que si este modelo se generalizase al resto de Comunidades Autónomas tendría un coste de 276.350.598 € anuales. De modo que, según el parecer del Abogado del Estado, “la inmediata aplicación de los preceptos impugnados provocaría una ruptura del modelo actual de financiación pública de la prestación sanitaria, que, sin duda, se extendería al resto de Comunidades Autónomas, provocando un grave quebranto para la estabilidad financiera de las Mutualidades”. Entiende por ello aplicable la doctrina recogida en el ATC 270/1997, de 15 de abril, en el que se mantuvo la suspensión de un precepto autonómico que imponía un régimen de financiación pública, entonces de las prestaciones farmacológicas, distinto del que regía para el conjunto del territorio nacional, pues su inmediata entrada en vigor “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. Ponderada esta circunstancia, procede acordar el mantenimiento de la suspensión del precepto recurrido, pues de lo contrario su vigencia podría irrogar perjuicios de difícil reparación en el ámbito de la política estatal de contención del déficit” (FJ 3). En un contexto de crisis económica como es el actual podría provocar perjuicios difícilmente reparables el poner en tela de juicio unilateralmente por una Comunidad Autónoma todo el modelo de financiación de la sanidad pública.

En caso de que se optase por la repercusión de la tasa, hipótesis que el Abogado del Estado considera muy plausible puesto que las “Mutualidades carecen de medios económicos para soportar la carga de la tasa aquí impugnada”, señala que los perjuicios se concretarían en que los mutualistas que recibieran asistencia sanitaria en la Comunidad Valenciana sufrirían un trato desfavorable y discriminatorio. Destaca, además, la posibilidad de que alguno de tales beneficiarios no pueda hacer frente al gasto que supone determinada prestación sanitaria y ello afecte gravemente a su salud, si se repara en que, conforme al art. 8.Tres TRLT, el pago de la tasa ha de ser previo o simultáneo a la prestación del servicio y sólo excepcionalmente se permite su abono posterior. Por otro lado también incide el Abogado del Estado en que la certeza del desembolso económico puede llegar a disuadir al paciente de recibir asistencia sanitaria que no resulte vital, aunque “sí conveniente para la mejora de su salud o incluso para evitar un progresivo deterioro físico o psíquico”, habida cuenta de lo elevado que resultan dichas tasas. A esos efectos el Abogado del Estado señala que, si el Tribunal Constitucional ha declarado que en la ponderación de los perjuicios ha de tener especial relevancia el llamado “interés ecológico”, idéntico trato debe merecer la protección de la salud humana, ya que los perjuicios que la inmediata vigencia de los preceptos impugnados pueda ocasionar a la salud de los mutualistas serán de imposible reparación.

8. El Gobierno Valenciano, por escrito registrado el 1 de julio de 2009, presentó alegaciones, destacando que, si bien los preceptos impugnados dan una redacción completa a los arts. 171 y 172 TRLT, en los que se regulan diversos hechos imponibles y sujetos pasivos de la tasa, los términos empleados en el recurso ponen de manifiesto que va dirigido exclusivamente contra la previsión referida al pago de las tasas a las Mutualidades administrativas MUFACE, ISFAS y MUGEJU por las prestaciones facilitadas a los mutualistas de las mismas que han optado por la red sanitaria pública. Por tanto solicita que se produzca el alzamiento de la medida o, en su caso, para evitar confusiones, que se restrinja al concreto supuesto objeto de impugnación y no a la totalidad de los apartados de los arts. 171 y 172 TRLT, en la redacción dada por los artículos recurridos.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión Administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Dichos preceptos se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE efectuada en el escrito rector de este proceso constitucional.

2. Este Tribunal ha reiterado sobre este tipo de incidentes de suspensión que, 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 se ha destacado que esta valoración ha de 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, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 2).

3. Con carácter previo, habida cuenta de las dudas planteadas por el Gobierno Valenciano respecto del alcance de la suspensión, debe incidirse en que, como ha reiterado este Tribunal, “la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas constituye un efecto inmediato del recurso de inconstitucionalidad cuando es el Gobierno de la Nación el que interpone el recurso e invoca el art. 161.2 CE” (por todos, ATC 39/2002, de 12 de marzo, FJ 5). Ese efecto, lógicamente, se produce exclusivamente respecto de las disposiciones o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas específicamente impugnados por el Gobierno de la Nación, que son los que integran el objeto del proceso constitucional, que viene definido por la concreta pretensión ejercitada.

En este caso, en la medida en que el suplico de la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, y sin perjuicio de cómo quede concretado el objeto de este recurso cuando se analice el fondo de los motivos de impugnación, es la vigencia de estos preceptos la que está suspendida y cuyo mantenimiento o levantamiento es el objeto de esta resolución.

Ahora bien, el Abogado del Estado, como se ha detallado en los antecedentes, se ha limitado en su escrito de alegaciones a defender el mantenimiento de la suspensión en relación con la inclusión como hecho imponible de la tasa de la prestación sanitaria a los asegurados y beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social pertenecientes a la MUFACE, a la MUGEJU y al ISFAS cuando hubieran optado por recibir la prestación sanitaria a través de la red sanitaria del Sistema Nacional de Salud y, en relación con ello, la designación de estas Mutualidades como sujetos pasivos sustitutos para este supuesto.

Por tanto procede el levantamiento de la suspensión de aquellos apartados de los arts. 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008 en relación con los cuales el Abogado del Estado no ha apuntado siquiera que pudieran producir perjuicios a los intereses públicos generales, o de terceros.

4. Entrando ya al análisis de los concretos apartados de los preceptos impugnados respecto de los que se solicita el mantenimiento de la suspensión, el Abogado del Estado expone, como se ha detallado en los antecedentes, que los perjuicios que se causarían de alzarse la suspensión se verificarían tanto en el supuesto en que las mutualidades, como sujetos pasivos sustitutos, no repercutieran el pago de la tasa a los mutualistas, como en el caso en que sí se produjera dicha repercusión. En el primer caso afirma que la aplicación de la tasa supondría un coste anual estimado de 20.743.386 €, lo que podría afectar a la estabilidad financiera de la Mutualidad, destacando que si el modelo se generalizase al resto de Comunidades Autónomas el coste sería de 276.350.598 € anuales. En el segundo caso afirma que los mutualistas que recibieran asistencia sanitaria en la Comunidad Valenciana sufrirían un trato discriminatorio, dándose la posibilidad de que alguno de tales beneficiarios no pueda hacer frente al gasto que supone determinada prestación sanitaria e incluso le disuada de recibir asistencia sanitaria, afectándose su salud.

La eventualidad de que este hecho imponible se reproduzca en otras Leyes autonómicas y el alto costo que ello conllevaría no puede ser considerado como un perjuicio a valorar por este Tribunal, ya que se trata de una simple hipótesis carente de sustento, y, como ha reiterado este Tribunal, este incidente no puede servir para conjurar riesgos inciertos y desconectados por entero del objeto sobre el que imprescindiblemente ha de versar (por todos, ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 8).

Distinta valoración debe merecer el perjuicio que para la estabilidad y solvencia financiera de las mutualidades concernidas podría causar la aplicación de las disposiciones legales que nos ocupan, que el Abogado del Estado ha cifrado en 20.743.386 €. Esta es una cantidad suficientemente ilustrativa de que el quebranto económico para estas entidades merece la calificación de perjuicio de difícil reparación a los efectos del presente incidente, tanto más cuanto que ese daño puede afectar igualmente a un valor de indudable relevancia constitucional como es la protección de la salud. Afección a la que igualmente se ha referido el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones y que este Tribunal ya ha considerado que es un interés prevalente y a ponderar en este tipo de incidentes cuando se vea concernido por la norma impugnada (por todos, ATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 5)

Por tanto, el perjuicio económico puede poner en riesgo la estabilidad financiera de alguna de las mutualidades convertidas por el legislador autonómico en sujetos pasivos sustitutos del contribuyente; además, en su calidad de tales sustitutos, están legalmente habilitadas para repercutir sobre los beneficiarios el coste de la tasa, de lo que se infiere la posibilidad de que la aplicación de los preceptos impugnados incida en el cuidado de la salud de los mutualistas. Esta incidencia en la protección de la salud es relevante desde la perspectiva constitucional puesto que el “derecho a la protección de la salud” (art. 43.1 CE) representa uno de los “principios rectores de la política social y económica” proclamados por la Constitución, cuyo reconocimiento, respeto y protección ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE), entre ellos, obviamente, este Tribunal Constitucional, y habida cuenta de que cabe predicar “su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación” (ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 4, entonces por referencia al “interés ecológico”).

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1. Mantener la suspensión:

a) del art. 14 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, en cuanto modifica el art. 171.1 del texto refundido de la Ley de Tasas de la

Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, para suprimir el inciso “cuando no hayan sido adscritos, a través del procedimiento establecido, a recibir asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud”;

b) del art. 15 de la misma Ley, que introduce en el art. 172.Dos. 1 del citado texto refundido el inciso “la Mutualidad a la que pertenece el asegurado o beneficiario, para aquellas prestaciones de servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica no

concertadas con entidades aseguradoras privadas y que aquélla venga obligada, legal o reglamentariamente, a prestar. Respecto a aquellas prestaciones sanitarias y farmacéuticas que deban ser facilitadas por la administración sanitaria valenciana en

virtud de convenio o concierto suscrito entre la misma y la Mutualidad correspondiente, se estará a lo dispuesto en el concierto o convenio respectivo”,.

2. Levantar la suspensión en todo lo demás.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil nueve.