

EXTRANJERÍA, ASISTENCIA SANITARIA Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS^{1*}

IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE

I. SOBRE FEDERALISMO Y DERECHOS SOCIALES

II. TITULOS COMPETENCIALES ADUCIDOS POR EL ESTADO: EN ESPECIAL EL ARTÍCULO 149.1.1 CE

III. LA NORMATIVA SOBRE EXTRANJERIA, EN ESPECIAL EL REAL DECRETO-LEY 16/2012

IV. LA RESPUESTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V. UNA CONSIDERACIÓN FINAL

I. SOBRE FEDERALISMO Y DERECHOS SOCIALES

La evolución del federalismo en Estados Unidos tiene un condicionante fundamental en la evolución de la interpretación que el Tribunal Supremo hace de algunas de las cláusulas que caracterizan a ese sistema, en especial de la cláusula de comercio. Para su estudio hay que detenerse en la forma en la que se atribuyen poderes federales y las competencias que tienen los Estados. En la evolución jurídica de estas relaciones hay que tener especialmente en cuenta el papel del Estado en la economía y su caracterización como Estado social². Si se trata de la cláusula de comercio, no es lo mismo pensar en un Estado inter-

1 * Se mantiene el texto leído en las Jornadas celebradas en la Universidad de Oviedo el 17 de marzo de 2016, con el título de *Modelos jurídico-organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado de bienestar*.

2 MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M^a, *La Administración al servicio de la justicia social*, Iustel, Madrid, 2016. Recapitula sobre el concepto de Estado social, y las implicaciones que el mismo tiene en época de crisis, cuestión que analiza especialmente en las páginas 60 a 67. En materia sanitaria, cuestión a la que se atenderá especialmente en este artículo, es necesario tener en cuenta los trabajos de TOLIVAR ALAS, Leopoldo (dir.), “Derechos de los pacientes y usuarios ante la gestión privada de servicios sanitarios” en *Derecho y Salud*, 2007, 15.1, pp. 43-62; del mismo autor, *Gestión privada de la salud pública. Calidad prestacional y derechos de los usuarios y pacientes*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2012, in totum. Sobre la responsabilidad de la Administración en materia sanitaria véase en esta última obra el trabajo de CUETO PÉREZ, Miriam “Incidencia de las nuevas formas de gestión en la responsabilidad de la Administración y en el régimen del personal”, pp. 84 y ss. Tiene también interés, desde esta perspectiva reduccionista de los derechos fundamentales, el artículo de URRUTIA LIBARONA, Iñigo, “Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias” en NOGUEIRA, Alba (edit.) *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 77-118.

vencionista que en un Estado donde los poderes públicos intervienen de forma importante en la economía. Esta intervención estatal en la economía se produce mediante actuaciones de hecho, así la financiación de la construcción de ferrocarriles, o actuaciones jurídicas, las relativas a la regulación del transporte propiamente dicho, por ejemplo del transporte marítimo y el correspondiente reconocimiento de competencias exclusivas a dicho transporte. Estos aspectos no son sin embargo los que se van a analizar, sino más concretamente las consecuencias en cuestiones relacionadas con lo que podemos reconocer como el Estado social, es decir el reconocimiento de derechos de prestación a favor de los particulares y el establecimiento de regulaciones protectoras del mundo del trabajo.

En esta materia siempre ha existido la consideración de que el Estado central es más favorable al reconocimiento de derechos sociales que los Estados federados. Esta consideración, que después se comprobará que ha sido claramente contestada por la realidad, tiene su origen en los Estados Unidos, donde puede afirmarse que el papel de la Federación tiene normalmente un vector de actuación favorable al reconocimiento de los derechos de carácter social.

En concreto, el Congreso de los Estados Unidos se plantea esta cuestión y su jurisprudencia a pesar de ser muy matizada, admite la intervención de la Federación cuando se trate de comercio interestatal. El Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley que perseguía la prohibición del empleo de menores de edad. Para ello nada mejor que prohibir el comercio interestatal de los productos que fueran producidos precisamente por esos menores. Una prohibición de este tipo no podía afectar sin embargo al comercio que fuera intraestatal. De esta manera se pretendía reducir ese poder regulador de la Federación, que no podía entenderse que afectara a la forma de producción local. Esta interpretación restrictiva, pero que en todo caso abría la puerta a una concepción amplia de la cláusula de comercio, se manifiesta también en la Ley de accidentes laborales de 1908. Esta ley afectaría a todos los empleados de empresas de transporte que realizaran el comercio interestatal. Sin embargo el Tribunal Supremo consideró que había que excluir de estas empresas a aquellos trabajadores que solamente se dedicaran al tráfico de mercancías interestatal. La interpretación de estos preceptos llevó a una gran complejidad en el funcionamiento del comercio en Estados Unidos.

Habrà que esperar hasta bien entrados los años treinta para que el Tribunal Supremo vaya cambiando de doctrina y reconociendo que los derechos sociales, en concreto las garantías sindicales que las normas federales establecían, eran aplicables también a las empresas, en virtud precisamente de la cláusula de comercio, sin que pudiera argumentarse aquí la doctrina hasta ese momento utilizada. El Tribunal Supremo afirmó tajantemente que a pesar de la relación indirecta que pudieran tener estas cláusulas con el comercio, la competencia federal es indudable. Recogiendo la sentencia *Shreveport*, el juez presidente Hughes estableció que “este poder (para regular comercio interestatal) es pleno (...) aunque ciertas actividades pueden tener un carácter intraestatal cuando

son consideradas separadamente, si presentan una relación tan inmediata y sustancial con el comercio interestatal que su control es esencial o apropiado para proteger dicho comercio de cargas y obstáculos, no se le puede negar al Congreso el poder para ejercer ese control”³.

Como puede comprobarse la relación entre los derechos reconocidos a los trabajadores, y los derechos de carácter social en general, son susceptibles de regulación por parte de la Federación acudiendo a la cláusula de comercio, significando todo ello que es la Federación quien manifiesta un mayor interés por garantizar esos derechos sociales frente a los Estados. No hay que olvidar que el propio proceso de reconocimiento de derechos a las personas de raza negra se produce en Estados Unidos por la labor de la Federación en contra de las regulaciones contenidas en las leyes de algunos Estados.

Atendiendo a las normas internas puede apreciarse esta consideración sobre la tendencia mayor del Estado central a reconocer los derechos sociales en algunas de las competencias establecidas en la Constitución, aunque esto puede ser contradicho si se atiende a la reciente normativa en materia de extranjería.

II. TITULOS COMPETENCIALES ADUCIDOS POR EL ESTADO: EN ESPECIAL EL ARTÍCULO 149.1.1 CE

El Estado participa en el proceso descrito mediante la regulación de lo que se da en llamar las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles. Dicho literalmente y reproduciendo el precepto constitucional, es competencia exclusiva del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Este precepto no es interpretado autónomamente hasta 1997, fecha en la cual puede entenderse que el Tribunal Constitucional autonomiza su significado, dándole el carácter de Título competencial propio, carácter del que antes no disponía. Así sucede al tratar sobre las competencias estatales en relación con el urbanismo, en concreto con el derecho de propiedad del suelo, y se refleja en la conocida STC 61/1997. En este precepto se presenta el problema de identificar cuáles es el concepto de “condiciones básicas” ya que el artículo 149 CE se pueden encontrar referencias a conceptos similares, sin que sea siempre sencillo establecer cuál es la diferencia entre ellos. En todo caso el artículo 149.1.1. CE no tiene como finalidad el que todas las personas tengan los mismos derechos en todo el territorio del Estado. Tampoco es un título que pueda servir para regular todas las materias que se deseen. Por otra parte, “las condiciones básicas” sigue siendo un concepto complejo de determinar y su función no puede significar el agotar la regulación de una materia, no es un título transversal, ni tampoco establece los mismos derechos, porque en la lógica del Estado de las

3 BORRAJO INIESTA, Ignacio, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EEUU*, INAP, 1986, p. 71, cita 116.

Autonomías siempre debe quedar un espacio para que en su ámbito competencial las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, puedan ampliar los derechos que la normativa básica tiene establecidos.

Puede comprobarse por tanto que las “condiciones básicas” referidas en el artículo 149.1.1.CE hacen referencia a “los españoles”. Este aspecto es importante si, tal como posteriormente se va a analizar, ya que la normativa estatal reduce los derechos de los extranjeros, derechos que posteriormente podrían verse, teóricamente al menos, ampliados por las normas autonómicas, no pudiéndose en este caso entender que el artículo 149.1.1. CE resulta de aplicación al caso. La literalidad del precepto es clara, las “condiciones básicas” hacen referencia exclusivamente a los que disponen de la nacionalidad española, excluyendo por tanto a las personas extranjeras.

A pesar de su extensión es oportuno reproducir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta cuestión, que se recoge en el siguiente texto:

“b) En cuanto a la competencia estatal para establecer «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), este Tribunal en su STC 61/1997, de 20 de marzo, ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8), siempre teniendo presente que «la ‘materia’ sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...» [FJ 7 b)] y que «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» [FJ 7 b)]. Sin embargo, según se añade más adelante, «dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas

en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8).

En cualquier caso, la «regulación» que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico: «las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Canon constitucional que hay que aplicar teniendo en cuenta que «en tanto que [esa] legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas estas entrarán en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquellas» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; o 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7)²⁴.

Hecha esta referencia sintética a las competencias autonómicas, en concreto al artículo 149.1.1. CE, procede a continuación referir los cambios normativos producidos en el Estado y los desarrollos autonómicos subsiguientes que han provocado la redacción de este escrito.

III. LA NORMATIVA SOBRE EXTRANJERÍA, EN ESPECIAL EL REAL DECRETO-LEY 16/2012

La regulación sobre extranjería establecía como único requisito para que las personas extranjeras pudieran tener acceso a la atención sanitaria el estar empadronados en el domicilio de residencia habitual. La posibilidad de empadronarse no estaba sometida a condiciones de ningún tipo, pudiendo conceptuarse este empadronamiento como un derecho, aunque también como una obligación, pero interesa sobre todo incidir en la idea de que es un verdadero derecho el que corresponde a esa posibilidad de empadronarse.

Como consecuencia de las limitaciones presupuestarias que se producen por la crisis económica, por la necesidad de reducción del déficit público, se produce una reducción de estas prestaciones, debido a la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, denominado de medidas urgentes para ga-

4 STC 151/2014, FJ 4 b).

rantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Con un tan largo título, lo que se escondía desde esta perspectiva era la limitación del derecho de asistencia de los extranjeros que se reducía a las personas que estuviesen en situación regular. Es decir, las personas sin permiso de residencia, aunque estuvieran empadronadas perdían el derecho de asistencia sanitaria del que anteriormente disfrutaban. Este planteamiento es hijo de una política manifestada por el partido en el Gobierno, el Partido Popular, que en algunos lugares hizo de la política de extranjería cuestión electoral, con los peligros que un planteamiento de este tipo suscita.

Se ha obviado antes una cuestión importante, y es que los extranjeros en situación irregular pueden tener acceso al sistema público de sanidad, cuando estén en situación de urgencia por enfermedad grave o accidente o por asistencia en casos de embarazo, parto y postparto. Como consecuencia de la normativa que protege los derechos de los niños, los menores de 18 años tienen derecho a recibir asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los nacionales. Tal como se ha dicho por tanto, excepto en estos casos reseñados, los extranjeros que estén en situación irregular no tienen derecho a la asistencia sanitaria.

Esta norma fue duramente criticada por las Organizaciones No Gubernamentales que actúan en el campo de la atención a las personas extranjeras, por el grave contenido discriminatorio que tenía esta regulación, frente a la cual podría también aducirse que era inadecuada para el logro de las finalidades que teóricamente perseguía, es decir para la reducción del déficit público.

IV. LA RESPUESTA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas inicialmente mantuvieron una política similar a la estatal, con algunas excepciones. La tensión que existía en aquel momento en los mercados y las presiones provocadas en relación con la agudización del déficit público, hizo que las Comunidades Autónomas se sintieran retraídas, con algunas excepciones. Posteriormente, cuando se producen las elecciones de 2015, y consecuentemente se modifica el Gobierno de algunas Comunidades Autónomas, perdiendo el PP el Gobierno de algunas de ellas, se da una modificación de esa línea marcada en el 2012, pudiendo decirse que la mayoría de las Comunidades Autónomas han dictado normas en virtud de las cuales pretenden salvar el derecho de las personas extranjeras a tener una asistencia sanitaria similar a la de las demás personas de la Comunidad.

Consecuencia de estas normas autonómicas, que el Gobierno del Estado considera contrarias a lo establecido en la regulación estatal, se plantean diversos conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, conflictos en los que el Estado se sirve de las competencias que le otorga el art. 161.2 CE y, en su virtud, plantea la suspensión de la vigencia de las normas autonómicas. La suspensión de las normas autonómicas da lugar posteriormente al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, donde adquiere una especial importancia su Auto 239/2012. En el mismo el Tribunal Constitucional acude al análisis de

aquellos daños o perjuicios que se podrían derivar del levantamiento de la suspensión y, por otro lado, las consecuencias del mantenimiento de la suspensión, en concreto el peligro para la salud y la integridad física de las personas extranjeras. A ello habría que añadir también un argumento importante, referido a los problemas que se pueden producir para el conjunto de la sociedad como consecuencia de no garantizar el derecho a la salud de todas las personas. Es necesario además recordar que la prevención constituye en la sanidad el sistema más económico para el tratamiento de la salud de la población.

Por su importancia, y a pesar de constituir nuevamente una cita extensa, conviene reproducir literalmente los argumentos del Auto 239/2002. En primer lugar, y en relación con el bloqueo de la competencia estatal, dice el Tribunal Constitucional que:

“En primer término, por tanto, cumple descartar los alegatos del Abogado del Estado en los que expone las razones de fondo que han motivado la interposición del presente conflicto, relativas al hecho de que el Decreto vasco 114/2012, de 26 de junio, va contra el reparto constitucional de competencias y de que el levantamiento de la suspensión provocaría un bloqueo de la competencia estatal que quedaría inconstitucionalmente desplazada en el País Vasco. Es cierto que, en alguna ocasión, hemos dicho que la capacidad de bloqueo de una norma autonómica respecto de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad, puede exceder de las situaciones normales vinculadas a la existencia de una controversia competencial, pudiendo poner en cuestión “hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental” (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5, reiterado en el ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 3). No obstante no estamos aquí ante un supuesto similar al que concurría en los asuntos resueltos por estos Autos. Sin entrar en el fondo del conflicto planteado por el Gobierno del Estado, puesto que los argumentos en él planteados han de ser atendidos en la Sentencia que ponga fin a este proceso y no en el incidente que nos ocupa, cuyo objeto no es “vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida” (entre otros ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5), sí puede afirmarse en el seno de este incidente cautelar que el ejercicio de la competencia autonómica no impide o bloquea el ejercicio de la competencia estatal, que actúa definiendo los titulares del derecho a la asistencia sanitaria gratuita y el régimen de la prestación farmacéutica. Esta definición no es desvirtuada por la normativa autonómica, que sencillamente amplía las previsiones básicas estatales, habrá que ver en la solución del conflicto de fondo si de forma respetuosa o no con el contenido de la legislación básica. Así pues, ahora nos encontramos en el ámbito de las situaciones normales vinculadas a la existencia de una controversia competencial, aplicándose, por tanto, la regla general en estos supuestos, esto es la relativa al hecho de que argumento relativo al bloqueo de la competencia estatal tiene que ver con el fondo del conflicto, y no cumple darle solución en este momento procesal.

Del mismo modo ha de ser descartado el argumento relativo a la quiebra de la seguridad jurídica. Como hemos dicho ya en repetidas ocasiones, pese a

este riesgo, en los “incidentes de mantenimiento o alzamiento de la suspensión correspondientes a estos litigios competenciales si el argumento de los perjuicios ligados a la quiebra de la seguridad jurídica prevaleciera en su sola consideración, siempre habría de mantenerse la suspensión de las normas autonómicas, con la consiguiente afectación a la presunción de legitimidad de aquellas (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6, entre otros muchos). Ello no obsta a que, en determinados supuestos, se haya afirmado que el “principio de seguridad jurídica ha de tenerse en cuenta al decidir acerca de la suspensión de las Leyes autonómicas” (por todos, AATC 5/2003, de 14 de enero; 428/2003 de 18 de diciembre; y 336/2005, de 15 de septiembre), pero no estamos en uno de esos supuestos en el caso que nos ocupa. El levantamiento o el mantenimiento de la suspensión no darán lugar a situaciones jurídicas en las que “se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). El mantenimiento de la suspensión implicará el recurso directo a la normativa básica de referencia, y por tanto la aplicación del régimen de titularidad del derecho de acceso a la asistencia sanitaria pública y gratuita o del relativo al copago farmacéutico contenido en el Real Decreto-ley 16/2012, mientras que el levantamiento de la suspensión supondrá, automáticamente, la aplicación de la normativa autonómica, y por tanto el cambio en lo que hace a los sujetos beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en el País Vasco o la aplicación del modelo de copago que prevé la norma autonómica. Resulta evidente en uno o en otro supuesto, cuál será la normativa aplicable, de modo que, en este punto, no puede entenderse que el levantamiento de la suspensión afecte al principio de seguridad jurídica, al menos no más que su mantenimiento”⁵.

Posteriormente y en relación con la ponderación de intereses que acompaña a la decisión del Tribunal Constitucional, argumenta el Alto tribunal que:

“Así expuestos los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar. Esa ponderación exige colocar de un lado el interés general configurado por el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud, y de otro el interés general de preservar el derecho a la salud consagrado en el art. 43 CE. Esa contraposición también tiene proyecciones individuales puesto que la garantía del derecho a la salud no sólo tiene una dimensión general asociada a la idea de salvaguarda de la salud pública, sino una dimensión particular conectada con la afectación del derecho a la salud individual de las personas receptoras de las medidas adoptadas por los Gobiernos estatal y autonómico. Además, el levantamiento de la suspensión se vincula, por cada una de las partes en este proceso, a perjuicios claramente identificados. Por un lado el Abogado del Estado se refiere a los perjuicios económicos derivados del levantamiento de la

⁵ ATC 239/2012, FJ 4.

suspensión sin cuantificar exactamente ese perjuicio, y, por otro el Gobierno Vasco, desde un análisis prospectivo extraído de distintos estudios, alude a los perjuicios en materia de salud pública y de salud individual que se derivarían del mantenimiento de la suspensión, observándose, en este caso, la estrecha vinculación existente entre los intereses en liza y los perjuicios derivados del mantenimiento o levantamiento de la suspensión”⁶.

Más tarde añade:

“Así expuestos los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar. Esa ponderación exige colocar de un lado el interés general configurado por el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud, y de otro el interés general de preservar el derecho a la salud consagrado en el art. 43 CE. Esa contraposición también tiene proyecciones individuales puesto que la garantía del derecho a la salud no sólo tiene una dimensión general asociada a la idea de salvaguarda de la salud pública, sino una dimensión particular conectada con la afectación del derecho a la salud individual de las personas receptoras de las medidas adoptadas por los Gobiernos estatal y autonómico. Además, el levantamiento de la suspensión se vincula, por cada una de las partes en este proceso, a perjuicios claramente identificados. Por un lado el Abogado del Estado se refiere a los perjuicios económicos derivados del levantamiento de la suspensión sin cuantificar exactamente ese perjuicio, y, por otro el Gobierno Vasco, desde un análisis prospectivo extraído de distintos estudios, alude a los perjuicios en materia de salud pública y de salud individual que se derivarían del mantenimiento de la suspensión, observándose, en este caso, la estrecha vinculación existente entre los intereses en liza y los perjuicios derivados del mantenimiento o levantamiento de la suspensión”⁷.

V. UNA CONSIDERACIÓN FINAL

La política dictada por el Estado en esta materia ha sido errática. Por una parte llama la atención la utilización de las cuestiones de extranjería vinculadas con finalidades políticas a las que dichas medidas no responden en la realidad. La reducción de derechos a los extranjeros acudiendo a la idea de que producirá una disminución del déficit público lleva de contrario la consideración de que las políticas de extranjería, las ayudas que puedan recibir los extranjeros son causa del déficit público. Este tipo de argumentos son democráticamente peligrosos, poniendo además en cuestión formas de solidaridad, como la del buscado 0,7% del presupuesto en ayuda a los países en vías de desarrollo, cuya

6 ATC 239/2012, FJ 5.

7 ATC 239/2012, FJ 5.

puesta en práctica se tiene que enfrentar precisamente con argumentos de este tipo. Ayudar a otros cuando los propios tienen necesidad sería una contradicción que un Gobierno no podría permitirse. En consecuencia estas políticas ven reducida su asignación pecuniaria y la solidaridad desaparece como principio que debe regir las relaciones entre las personas y también entre los pueblos.

La intervención del Gobierno del Estado reduciendo los derechos de los extranjeros en materia sanitaria se acompaña de una persecución frente a las medidas que en el ámbito autonómico pudieran adoptarse favorables al mantenimiento de esas ayudas. Se persiguen las normas autonómicas que mantienen una política de igualdad en materia sanitaria entre la ciudadanía y las personas extranjeras, con independencia de su estatus legal, hasta el punto de intentar suspender la vigencia de sus normas, lo que razonablemente el Tribunal Constitucional no ha permitido en esta ocasión. Llama la atención este interés del Estado por evitar políticas alternativas, más generosas que las que él desarrolla en atención a las personas que habitan en cada Comunidad Autónoma.

Los títulos competenciales que el Estado puede alegar para evitar las normas autonómicas se entiende que no dan cobertura a ese intento de evitar políticas autonómicas propias en materia de extranjería. Aunque lo que realmente sorprende es la política del Gobierno en la materia. Una vez que las Comunidades Autónomas han dado una respuesta, en la mayoría de los casos favorable a la atención sanitaria a los extranjeros que no tienen la condición de residentes, el Gobierno del Estado, comienza a hablar de la necesidad de una armonización de las normas autonómicas para establecer un único estatus de los extranjeros en esta materia en todo el ámbito del Estado. Esta propuesta del Gobierno del Estado es realmente sorprendente. Después de provocar una limitación de derechos a los extranjeros que es respondida por las Comunidades Autónomas, aduce que sería necesaria una armonización de estas normas. Desde luego, si se persigue una armonización, tal como ya ha sido destacado doctrinalmente⁸, procedería que el Estado eliminase la limitación de derechos que había establecido, produciendo esa eliminación de la limitación de derechos la armonización perseguida. Si no es así, no tiene sentido hablar de armonización, ya que frente a un Gobierno del Estado que establece medidas reductoras de los derechos de los extranjeros, se entiende que siempre debe haber la posibilidad de que esos derechos puedan verse ampliados por una intervención autonómica. Parece ser que ese planteamiento vinculado a la armonización de las normativas que regulan la asistencia sanitaria a los extranjeros no residentes viene a ser un nuevo brindis al sol, que persigue situar en el debate político nuevamente cuestiones relacionadas con la extranjería, cuando lo más adecuado sería que estas cuestiones se resolvieran sin decisiones unilaterales del Gobierno del Estado, que, tal como se ha comprobado en el Auto del Tribunal Constitucional

8 ARRESE IRIONDO, Nieves, “Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y asistencia sanitaria a las personas emigrantes en situación irregular” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2016, 47, (en prensa)

239/2012, no parecen estar muy justificadas. Al contrario, una vez más se utilizan los derechos de las personas extranjeras, como un argumento fundamental en el debate político, cuando la respuesta a estos problemas debería tener otro contenido y otra forma de respuesta por parte de los poderes públicos.

