



*Defensor del Pueblo Andaluz*

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

**201100031139**

**26 OCT 2011**

REGISTRO DE SALIDA

Ref.:  
JAG/EAF/avh  
Nº.: **Q11/4796**



**D. Luis María De los Santos Castillo**  
**Portavoz 17\_de\_marzo abogados**  
17demarzo@gmail.com

Sevilla,  
25 de octubre de 2011

Estimado Sr.:

Hemos recibido su escrito por medio del cual plantea la situación actual del colectivo que integra los abogados y abogadas de Andalucía, el cual se ve expresamente excluido del ámbito de atención del Sistema Sanitario Público, contrariamente a lo señalado por las normas que configuran el derecho a la salud con carácter universal.

En este sentido nos explica que hay Comunidades Autónomas que han elaborado normas por las que se han establecido los criterios para que dicha universalidad sea efectiva, y que aunque la misma también se ha garantizado por la reciente Ley General de Salud Pública, el ejercicio del derecho queda supeditado al desarrollo reglamentario, por lo que requiere la intervención de esta Institución para que la Administración Autonómica Andaluza lleve a cabo una actuación similar.

En este punto quisiéramos indicarle que desde esta Institución hemos tenido ocasión de analizar con anterioridad la cuestión del derecho a la asistencia sanitaria, tradicionalmente reconocido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, aunque las prestaciones en las que se concreta se dispensen por el Sistema Nacional de Salud.

Y es que en su regulación han confluído dos órdenes jurídicos que establecen distintos títulos competenciales y diferentes mecanismos reguladores de su ámbito subjetivo, que hasta ahora no se han integrado totalmente.

Así por un lado nos encontramos con la concepción que dimana del denominado Sistema Nacional de Salud, que abandera la universalidad y gratuidad de la cobertura sanitaria; mientras que por otro lado sin embargo opera una concepción de la asistencia sanitaria como prestación del régimen de la Seguridad Social, y por lo tanto atribuible exclusivamente a los beneficiarios del mismo.

La primera entronca directamente con el reconocimiento del derecho a la protección de la salud en el art. 43 de la Constitución Española. Para regular las acciones que han de hacer efectivo dicho derecho, la Ley General de Sanidad alude al Sistema Nacional de Salud, el cual se integra por el conjunto de los servicios de salud de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, e incorpora todas las prestaciones y funciones sanitarias que de acuerdo con lo previsto en esta ley, son responsabilidad de los poderes

públicos para el debido cumplimiento del derecho referido.

Así el art. 1.2 de este texto normativo reconoce como titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional. En términos similares se expresa el art. 3 de la Ley 2/98 de 15 de junio, de Salud de Andalucía (*“son titulares de los derechos de esta ley, y la restante normativa reguladora del Sistema Sanitario Público de Andalucía, los españoles y extranjeros residentes en cualquiera de los municipios de Andalucía”*).

Por su parte la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, ya en su exposición de motivos alude al carácter público, la universalidad y la gratuidad del sistema, y en su texto articulado se pronuncia de forma parecida a como hemos expuesto más arriba (son titulares del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria los españoles y extranjeros en el territorio nacional -en los términos de la Ley reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España-).

La segunda se vincula con el entramado tradicional de la Seguridad Social y se configura como prestación de carácter contributivo para quienes están incluidos en dicho sistema. Esta postura se fundamenta en el mantenimiento de la asistencia sanitaria dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, a pesar de que diversas reformas normativas operadas le han privado de su carácter contributivo.

En este punto se produce un debate interesante entre quienes opinan que al haberse desvinculado la asistencia sanitaria de los presupuestos de la Seguridad Social, es hora de que se materialice la universalización de la asistencia contemplada en las normas referidas; y quienes consideran por otra que la eliminación del carácter contributivo de la prestación no significa que la asistencia sea gratuita para todos los ciudadanos, pues habrá ciudadanos que tengan derecho a la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad, que sin embargo vengan obligados al pago de las prestaciones que reciban.

Por nuestra parte en este punto seguimos el posicionamiento del Defensor del Pueblo del Estado, según el cual en el marco del art. 43 de la Constitución, con la Ley 14/86 de 25 de abril, General de Sanidad, se inicia un proceso de transformación desde un sistema de Seguridad Social hacia un modelo de Sistema Nacional de Salud, en el que se deben integrar las diversas estructuras y redes asistenciales públicas existentes para garantizar el fin, declarado en la Ley, de universalidad del derecho a la protección de la salud.

Ahora bien también somos conscientes de que a pesar del tiempo transcurrido dicha universalización no es plenamente efectiva y que aunque se produce una contradicción respecto de los principios inspiradores del modelo sanitario contenido en la Ley General de Sanidad, la realidad continúa bajo el modelo típico de la Seguridad Social, que se caracteriza por la adscripción profesional, suavizado en parte por las sucesivas ampliaciones del ámbito de cobertura del sistema.

En este sentido se han venido produciendo diversas iniciativas parlamentarias instando a llevar a cabo la universalización plena y efectiva del derecho a la asistencia sanitaria, y por parte del Defensor del Pueblo se han



dirigido resoluciones al Ministerio de Sanidad para que se impulse la reforma legal adecuada que permita fijar los contenidos del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo personal y no contributivo.

Como resultado de este conjunto de actuaciones, la Disposición Adicional sexta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, ha llevado a cabo la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a *“todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico”*, previéndose un plazo de seis meses para que el gobierno determine reglamentariamente los términos y condiciones de la extensión del derecho para quienes ejerzan una actividad por cuenta propia.

Pensamos por tanto que a la vista del plazo establecido, cualquier iniciativa de la Administración Autonómica Andaluza en este sentido ha de demorarse necesariamente por más tiempo del anunciado, pudiendo por otro lado esta Institución promover ante el Defensor del Pueblo del Estado, el desarrollo de intervenciones con el Ministerio de Sanidad y Política Social, si se aprecia incumplimiento de aquél.

Por otro lado estimamos que la cuestión que estamos considerando incide directamente en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1 de la Constitución Española), por lo que puede resultar cuestionable la competencia autonómica en la materia si se extralimita de las condiciones establecidas en la normativa estatal.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado al dirigirse a nosotros exponiéndonos su problema, le saluda atentamente,

José Chamizo de la Rubia  
Defensor del Pueblo Andaluz