



VII. El acceso de las personas extranjeras a la sanidad pública

VII.1. Introducción

El acceso de la población extranjera a la red sanitaria pública es un derecho cuyo contenido se establece en la Constitución española (que en su artículo 43 reconoce con carácter general el derecho a la protección de la salud), se especifica en la Ley de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y se concreta en la Comunidad Valenciana de la manera establecida por su normativa propia. El sistema sanitario público proporciona a la población beneficiaria del mismo tres grandes grupos de servicios: salud pública, atención primaria y atención especializada. Por salud pública se entiende principalmente la prevención de los problemas sanitarios de la población; por atención primaria se entiende básicamente la atención sanitaria a la población en la red de centros en régimen ambulatorio; mientras que la atención especializada cubre básicamente la hospitalización de los pacientes, las consultas especializadas y la atención de urgencias.

Desde el punto de vista de la demanda de atención sanitaria, el fenómeno migratorio supone la adición a la demanda de la población nacional de unas necesidades de la población extranjera que dependen del número de inmigrantes atendidos y de sus características específicas de morbilidad, que a su vez varían en función de su distribución por edad, sexo, nivel de salud en el momento de su llegada al país de acogida, etc. Las encuestas de salud oficiales de la Comunidad Valenciana y de España (Encuesta de Salud de la Comunidad Valenciana, cuyos datos más recientes se refieren a 2005; Encuesta Nacional de Salud, con datos de 2006 y enero de 2007) no recogen por el momento información sobre las características sanitarias propias de la población extranjera; si bien se considera generalmente en la literatura sanitaria española que los problemas de salud de las poblaciones inmigradas son similares a los de la población autóctona, predominando en el ámbito de la atención primaria las infecciones respiratorias, los síndromes depresivos y los dolores lumbares.

En la presente edición de la *Radiografía de las Migraciones en la Comunidad Valenciana* se aporta una versión ampliada y actualizada de un amplio conjunto de estadísticas sobre el acceso de los extranjeros y de los españoles a la sanidad pública, a partir de una base de datos proporcionada por la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana. En esta edición se actualiza a octubre de 2008 la información del número de tarjetas sanitarias acreditadas de extranjeros de todos y cada uno de los municipios de

la Comunidad Valenciana, distinguiendo en cada caso por continente de origen. Como es lógico, los municipios de mayor población total son los que presentan mayor población extranjera y un número mayor de tarjetas; aunque tal relación no es completamente exacta (**cuadro VII.1**).

Cuadro VII.1 Tarjetas sanitarias en las provincias de la Comunidad Valenciana. Octubre de 2008.

	Tarjetas de personas extranjeras	Personas extranjeras empadronadas 1/01/2008
Alicante	375.361	440.311
Castellón	106.309	105.884
Valencia	311.685	292.029
Comunidad Valenciana	793.355	838.224

Fuente: Consellería de Sanidad

Se presenta desglosada la información sobre tarjetas sanitarias totales acreditadas a extranjeros, es decir, que proporcionan derecho a la asistencia sanitaria a sus poseedores (un total de 793.355 en octubre de 2008, frente a 733.938 en octubre de 2007). Se mantienen las mejoras recogidas desde la edición de junio de 2006, destacando la presentación desagregada de las tarjetas sanitarias distinguiendo entre aquellas cuyos beneficiarios son personas activas extranjeras no residentes en España, que se encuentran en la Comunidad Valenciana por motivos de trabajo o estudios, de los pensionistas extranjeros asimismo no residentes pero que se encuentran en nuestro país por motivos turísticos.

Con todo ello, se avanza en la difusión y análisis de la información sanitaria relevante acerca de la población extranjera en la Comunidad Valenciana, aunque no se dispone aún de datos homogéneos para las demás comunidades autónomas, por lo que no es posible efectuar las adecuadas comparaciones entre ellas.

VII.2. Población extranjera y derecho a la sanidad pública

La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en su texto actualizado tras las Leyes Orgánicas 8/2000,

11/2003 y 14/2003) regula en su artículo 12 el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros de la siguiente manera:

1. *Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*
2. *Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualesquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.*
3. *Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*
4. *Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.*

Por su parte, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que sustituyó a la Ley 14/1986, General de Sanidad, establece en su artículo 3 que son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes:

- a) *Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000.*
- b) *Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.*
- c) *Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos.*

En lo referente a la Comunidad Valenciana, el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, establece el derecho a la asistencia sanitaria de la ciudadanía extranjera en la Comunidad Valenciana y crea la tarjeta solidaria. El propio Decreto

esquematiza el proceso histórico que conduce a la aprobación de la norma, partiendo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que declaró el derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria a todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes, así como a los extranjeros no residentes en la forma determinada por las leyes y convenios internacionales.

VII.3. Características generales de las tarjetas sanitarias de la población extranjera

Los datos de la Consellería de Sanidad indican que en octubre de 2008 existía en la Comunidad Valenciana un total de 5.197,6 miles de tarjetas sanitarias totales en la red pública, que eran 5.111,3 en octubre de 2007. Los beneficiarios extranjeros ascendían en octubre de 2008 a 793,3 miles, el 15,3% del total (14,4% en octubre de 2007). El número total de tarjetas resulta superior al de la población total empadronada en la Comunidad Valenciana a 1 de enero de 2008, y que ascendía a 5.016,3 miles de personas. Ello se debe al exceso de tarjetas sobre empadronados en la población nacional, pues la población extranjera empadronada en la Comunidad Valenciana a 1 de enero de 2008 superaba el número de tarjetas de las que era beneficiaria.

El país extranjero con un volumen más elevado de población beneficiaria de tarjetas sanitarias en la Comunidad Valenciana es Rumanía (97.845 tarjetas), seguido por Reino Unido (86.860), Marruecos (67.763), Ecuador (54.236), Colombia (48.792), y otros países como Brasil, Bolivia y Bulgaria.

Por provincias de la Comunidad Valenciana, Alicante posee el mayor número de tarjetas sanitarias concedidas a personas extranjeras, alcanzándose un 47,3% del total de tarjetas de extranjeros a escala regional, más de doce puntos por encima del peso alicantino en las tarjetas regionales de las personas de nacionalidad española. La sobre-representación de Alicante se explica fundamentalmente por la presencia en esta provincia de un importante volumen de población comunitaria o asimilada. En la provincia de Valencia, al contrario que en la de Alicante, existe una mayor proporción de tarjetas de españoles; en tanto que el peso de Castellón en el total regional es similar en los totales extranjero y nacional, con una ligera mayoría del primero (**cuadro VII.2**).

Cuadro VII.2 Tarjetas sanitarias por nacionalidad. Provincias de la Comunidad Valenciana. Octubre de 2008.

	Extranjeros		Españoles	
	Personas	Distribución porcentual	Personas	Distribución porcentual
Alicante	375.361	47,3	1.548.098	35,1
Castellón	106.309	13,4	510.041	11,6
Valencia	311.685	39,3	2.346.127	53,3
Comunidad Valenciana	793.355	100,0	4.404.266	100,0

Fuente: Consellería de Sanidad

VII.4. Las tarjetas sanitarias de los extranjeros y de los españoles

La mayor parte de las personas extranjeras que poseen una tarjeta sanitaria pública acceden a ella directamente como titulares del derecho que se origina en su trabajo y su consiguiente afiliación a la Seguridad Social, en su condición de pensionista, o como beneficiarios (familiares) del derecho concedido a una persona titular (**cuadro VII.3**).

Cuadro VII.3 Tarjetas sanitarias por acreditación y nacionalidad. Comunidad Valenciana. Octubre de 2008.

	Extranjeros	Españoles	Total	Porcentaje de extranjeros sobre el total
Asistencia sanitaria mutulidades funcionarios	373	123.262	123.635	0,3
Alta en S.S., activos	445.726	2.674.875	3.120.601	14,3
Alta en S.S., pensionistas	63.539	1.079.463	1.143.002	5,6
Tarjeta solidaria* con farmacia gratuita	1.692	0	1.692	100,0
Tarjeta solidaria* sin farmacia gratuita	65	0	65	100,0
Tarjeta consellería con farmacia gratuita	41.041	0	41.041	100,0
Tarjeta consellería sin farmacia gratuita	612	0	612	100,0
Discapacitados	684	22.886	23.570	2,9
Acreditaciones negativas	119.596	38.814	158.410	75,5
Acreditaciones en estudio	585	15	600	97,5
Derivado a trabajador social	2.210	91	2.301	96,0
Otras tarjetas consellería	117.210	458.726	575.936	20,4
No clasificados	22	6.134	6.156	0,4
Total	793.355	4.404.266	5.197.621	15,3

* Tarjetas solidarias concedidas a los extranjeros no empadronados

Fuente: Consellería de Sanidad

El grueso de las tarjetas sanitarias de la población extranjera se produce, al igual que en la población nacional, a través del alta en la Seguridad Social de las personas afiliadas y sus beneficiarias, y de la situación de pensionista. Por otra parte, destaca la elevada cifra de las acreditaciones negativas (119.596 para la población extranjera en octubre de 2008, reduciendo considerablemente las 140.497 del año anterior), debidas a situaciones diversas tales como la existencia de trámites pendientes para la validez de la tarjeta sanitaria, no haber estado acreditado nunca, disponer de una tarjeta sanitaria temporal caducada y no renovada, etc. (**cuadro VII.4**).

Cuadro VII.4 Tarjetas sanitarias por acreditación y nacionalidad. Comunidad Valenciana. Distribución porcentual. Octubre de 2008.

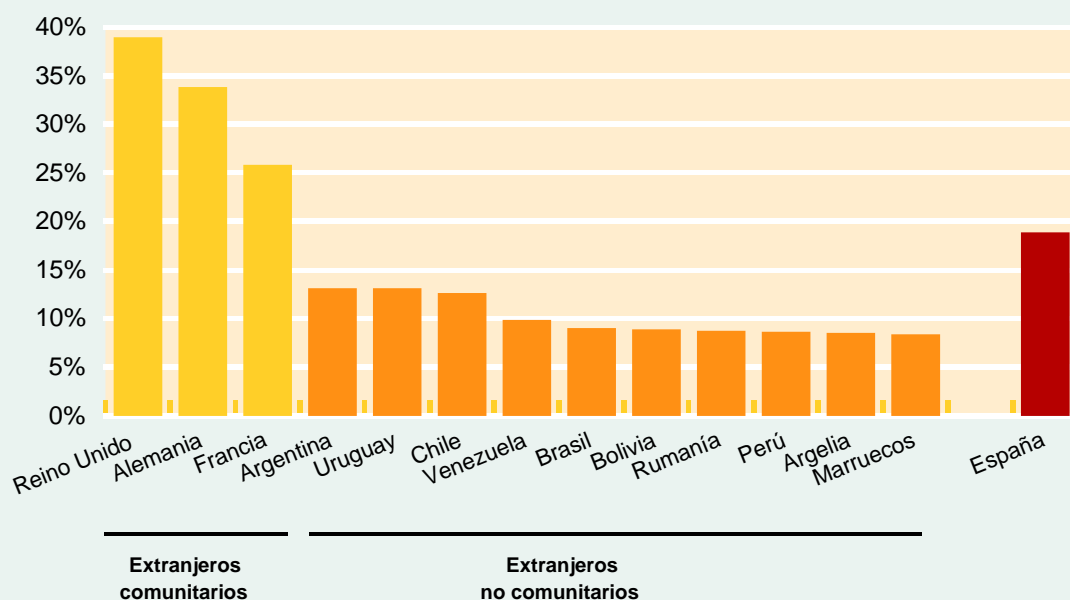
	Extranjeros	Españoles	Total
Asistencia sanitaria mutulidades funcionarios	0,0	2,8	2,4
Alta en S.S., activos	56,2	60,7	60,0
Alta en S.S., pensionistas	8,0	24,5	22,0
Tarjeta solidaria* con farmacia gratuita	0,2	0,0	0,0
Tarjeta solidaria* sin farmacia gratuita	0,0	0,0	0,0
Tarjeta consellería con farmacia gratuita	5,2	0,0	0,8
Tarjeta consellería sin farmacia gratuita	0,1	0,0	0,0
Discapacitados	0,1	0,5	0,5
Acreditaciones negativas	15,1	0,9	3,0
Acreditaciones en estudio	0,1	0,0	0,0
Derivado a trabajador social	0,3	0,0	0,0
Otras tarjetas consellería	14,8	10,4	11,1
No clasificados	0,0	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

* Tarjetas solidarias concedidas a los extranjeros no empadronados
 Fuente: Consellería de Sanidad

La misma circunstancia anterior concurre en un total de 38.814 tarjetas de españoles, y debería ser presentada por la fuente estadística de manera separada a las tarjetas sanitarias efectivas, al menos mientras no se consiga erradicar definitivamente una categoría tan peculiar y extraña al resto de las tarjetas efectivas.

En cuanto a las tarjetas sanitarias cuyo origen directo es la situación de pensionista de sus titulares, la elevada juventud media de la población extranjera hace que su ratio sea muy baja en comparación con la población española, y ello a pesar de la alta tasa de pensionistas en colectivos nacionales pertenecientes a la UE, como por ejemplo los de Reino Unido y Alemania (**gráfico VII.1**).

Gráfico VII.1 Porcentaje de tarjetas sanitarias de mayores de 65 años sobre el total de cada país. Comunidad Valenciana. Octubre de 2008



Fuente: Conselleria de Sanidad

La distribución de las tarjetas sanitarias de la Comunidad Valenciana en alta en la Seguridad Social según el régimen de la misma a través del cual se produce el acceso, permite comprobar el menor acceso de la población extranjera al régimen general (46,0%) y al régimen de autónomos de la Seguridad Social (6,6%) en relación a la población nacional (con tasas del 67,0% y del 11,1%, respectivamente); mientras que la población extranjera se encuentra más representada relativamente en la afiliación a los regímenes de empleadas del hogar y agrario.

Las estadísticas relativas a las tarjetas sanitarias de la población extranjera en la Comunidad Valenciana resultan de gran importancia para matizar considerablemente la opinión, extendida en buena parte de la ciudadanía, acerca de que la población extranjera disfruta gratuitamente de las prestaciones farmacéuticas por las que los españoles deben pagar. En efecto, en aplicación de las normas vigentes, las tarjetas sanitarias con derecho a prestaciones farmacéuticas sin aportación del titular, es decir, con derecho a prestaciones gratuitas, ascendían en octubre de 2008 a 43.411 tarjetas de extranjeros y 19.794 tarjetas de españoles (42.096 y 16.761 en octubre de 2007, respectivamente).

Destaca proporcionalmente el aumento en este período de las tarjetas gratuitas de españoles, producidas en la categoría de discapacitados no activos

Así pues, la gran mayoría de las tarjetas sanitarias de la población extranjera se rige por las mismas condiciones que las habituales para la población nacional. Solamente el 5,5% de los 793.355 extranjeros con tarjeta sanitaria disfruta, como también lo hace un porcentaje aún más reducida de nacionales, de unas prestaciones farmacéuticas gratuitas, que se justifican habitualmente por la precariedad de la situación económica de ciertos beneficiarios, en particular enfrentados a situaciones (menores sin familia; embarazadas y parturientas; enfermedades graves) que no se desea dejar sin protección.

Desde el punto de vista del género, las mujeres extranjeras en alta en la Seguridad Social alcanzan un total de 240,9 miles de tarjetas, el 47,3% de las tarjetas totales concedidas a extranjeros. Ello resulta ser casi tres puntos menos que la participación de las mujeres españolas en este indicador (50,2), lo que es un reflejo de la tasa más elevada de masculinización de la población extranjera en la Comunidad Valenciana, y de su menor inserción laboral y en la Seguridad Social.

VII. 5. Algunas vías futuras de análisis

A partir de las estadísticas sobre acceso a la tarjeta sanitaria por parte de la población extranjera en la Comunidad Valenciana, cabe abordar con más conocimiento de causa distintas cuestiones de atención sanitaria, planificación del sistema de salud, suficiencia financiera del sistema sanitario público, etc.

El conocimiento detallado de la demanda sanitaria que presenta la población extranjera de la Comunidad Valenciana, de sus distintas provincias y comarcas, e incluso a escala local, podría servir, por ejemplo, para profundizar en cuestiones como las siguientes:

- a) Detectar posibles insuficiencias y sobre-equipamientos, actuales o futuros, en la oferta pública, tanto de facultativos y del resto del personal, como de infraestructuras sanitarias;

- b) Cuantificar de manera objetiva los costes y beneficios sociales que la atención sanitaria supone, así como las vías más adecuadas para su financiación; de manera que todas las comunidades autónomas dispongan de datos homogéneos y fiables, y resulte más sencilla la renegociación periódica de la financiación del sistema público de salud.
- c) En un futuro, y a medida que la evidencia empírica lo permita, se podrían abordar la comparación de los patrones de morbilidad de las poblaciones nacional y extranjera, pues a falta de información suficientemente extensa y contrastada el imaginario popular establece algunos clichés (como por ejemplo el aumento en España de las enfermedades de origen tropical) que carecen de base estadística seria.

Asimismo, resulta conveniente difundir en el conjunto de la población de la Comunidad Valenciana la necesidad de la atención sanitaria a toda la población en riesgo, como derecho básico sin cuyo ejercicio efectivo no es posible alcanzar un grado satisfactorio de integración y de cohesión social, ni asegurar plenamente la eficiencia global del sistema de salud. Un paso en esta dirección es la publicación del número 9 de *Miradas sobre la inmigración*, “La asistencia sanitaria a la población extranjera: una necesidad y un derecho”, que se puede consultar en el Observatorio de la Inmigración de CeiMigra.