

Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
Presidente del Tribunal Constitucional
España

› LA INMIGRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Algunos autores sugieren que la historia de la humanidad debe interpretarse como continuación del eterno destierro a que fue condenado Caín. No me atrevo a sostener que esa sea una tesis incontestable. Pero lo cierto es que los movimientos migratorios configuran nuestra presente circunstancia. España fue durante largo tiempo un país de emigrantes, que fueron a América, primero, y a naciones europeas, después, a mejorar de vida. Los españoles de mi generación nos hemos encontrado con miles de emigrantes en Alemania, en Suiza, en Francia. Ahora recibimos centenares de hombres y de mujeres, procedentes de Iberoamérica, de Marruecos y de Centroeuropa que llegan a España como a una Tierra de esperanzas. La inmigración, en suma, es hoy una cuestión de gran importancia. Agradezco al Presidente del Tribunal Constitucional del Principado de Andorra, mi buen amigo Miguel Herrero de Miñón, su generosa invitación. El buen sentido jurídico del Presidente le han llevado a escoger ese tema actual y de hondo calado.

I. INTRODUCCIÓN.

Pero la regulación de la inmigración es un asunto polémico. En el ámbito legislativo, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social, fue pronto reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que ha sido a su vez objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados así como de los órganos Legislativo y Ejecutivo de varias Comunidades Autónomas, entre ellas la Andaluza. También la última Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional relacionada con la cuestión de los derechos fundamentales de los extranjeros en España, la STC 95/2003, de 22 de mayo, se aprobó con votos particulares disidentes de dos Magistrados y con un voto concurrente de otro. En fin, por Sentencia de 20 de marzo de 2003 el Tribunal Supremo ha anulado, parte del RD 864/2001, de 20 de julio de 2001.

En mi intervención me limitaré a consignar la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional sobre la materia, como marco en el que habrán de moverse, en principio, futuros pronunciamientos. Empiezo con las fuentes relativas a la titularidad de derechos fundamentales por parte de los extranjeros.

II. FUENTES CONSTITUCIONALES REGULADORAS DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS EXTRANJEROS.

El régimen jurídico de los extranjeros en España se establece en la Constitución, en Tratados Internacionales, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en Leyes Orgánicas.

Primera fuente: la Constitución.

Varios preceptos en la Constitución de 1978 se refieren a los extranjeros. El más destacado es el art. 13, apartado primero, según el cual “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Los extranjeros son titulares, en principio, de todos los derechos fundamentales relacionados en el Título I de nuestra Constitución, si bien el propio precepto añade una reserva al decir que ello tendrá lugar “en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Además, esta regla general tiene una excepción establecida en el apartado 2 del mismo artículo 13, según el cual: “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

Pero el asunto se complica en la propia Constitución. Varios preceptos constitucionales formulan derechos de modo diverso. Los titulares son unas veces “*todos*”, otras “*toda persona*”, otras “*todas las personas*”, o pueden ser tan sólo “*los españoles*”; o bien los “*ciudadanos*”. También se utiliza el impersonal “*se*”, sin puntualizar el sujeto titular de un derecho. Todas estas formulaciones han de integrarse con el anteriormente enunciado art. 13 para determinar la titularidad de los derechos fundamentales de los extranjeros.

Además la Constitución contiene una serie de prescripciones que tienen particular relevancia en esta materia, como son las contenidas en el art. 10 CE. Este precepto, ubicado a modo de umbral de toda la declaración de derechos del Título Primero, proclama que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. Esta norma recoge la idea de unos derechos inherentes a la persona en los que no cabe distinguir entre nacionales y extranjeros.

Igualmente relevante es el apartado 2 de este mismo artículo 10 CE, según el cual “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Segunda fuente: los Tratados Internacionales.

Es la segunda fuente relativa al *status* constitucional de los extranjeros: los Tratados Internacionales relativos a derechos humanos. Es verdad que nuestro Tribunal Constitucional ha declarado que el art. 10.2 CE no confiere rango constitucional a dichos tratados, pero el resultado es similar. Como

dice la STC 36/1991, FJ 5 “... No da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título primero de nuestra Constitución”. Es más, ha de tenerse en cuenta que por esta vía se incorpora como criterio interpretativo la jurisprudencia de los órganos creados por estos tratados internacionales, como es en particular el caso de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Tercera fuente: la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo califica como “intérprete supremo de la Constitución” (art. 1). Tienen particular relevancia las SSTC 107/1984, recaída en un recurso de amparo y la 115/1987, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad sobre diversos preceptos de la Ley Orgánica 7/1985, sobre los derechos de los extranjeros.

Cuarta fuente: las leyes.

Contribuye a fijar el *status* constitucional de los extranjeros la legislación orgánica que desarrolla la Constitución, aún cuando se sitúe en un escalón jerárquico inferior en el ordenamiento. No voy a detenerme en los contenidos de la Ley Orgánica 4/2000, estando como están pendientes de resolución recursos de inconstitucionalidad frente a ella. Tan sólo señalaré que con arreglo a la misma los extranjeros en situación irregular sólo tendrán derecho a la asistencia sanitaria y a la educación obligatoria. Los demás derechos (reunión, asociación, participación, sindicación y huelga) quedan reservados a los que se encuentren en situación legal (autorización de estancia o residencia). Por lo demás, está en trámite una reforma de la misma.

III. LOS DIVERSOS ESTATUTOS JURÍDICOS DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA.

La extranjería no es en nuestro ordenamiento jurídico un bloque regulador uniforme relativo a todos aquellos que no disfrutan de la nacionalidad española, sino más bien *el mosaico resultante de los distintos regímenes*.

En lugar destacado se encuentran *los ciudadanos de la Unión Europea*, cuyo régimen jurídico se aproxima considerablemente al de los ciudadanos españoles. Concretamente, sus derechos y obligaciones se hallan consagrados en los arts. 17 a 22 del Tratado de la Comunidad Europea y configuran un estatuto jurídico tan peculiar que cabe dudar de que sea apropiado denominarlos “extranjeros”. En lo que ahora interesa, merecen ser destacados los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia (art. 19 TCE, en relación con el art. 13.2 CE) y la libertad de circulación y residencia en todo el territorio de la Unión (art. 18.1, en relación con el art. 39 TCE).

Un segundo grupo está constituido por los extranjeros que tengan reconocida la condición de *refugiados*. Su régimen jurídico resulta de la conjunción de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y de dos textos de Derecho Internacional general: la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 31 de enero de 1967. La concesión de asilo lleva aparejado no sólo el derecho de no devolución (art. 12 de la Ley) sino también la autorización de residencia y para desarrollar actividades lucrativas en España (art. 13). La diferencia del título legitimador de su presencia en España se proyecta sobre el régimen especial de protección jurisdiccional, declarándose en el art. 21 la tramitación preferente de los recursos contencioso-administrativo y para la concesión de nacionalidad por residencia, pues bastan cinco años frente a los diez del régimen general (art. 22.1 CC).

Finalmente, el tercer gran grupo se integra por los *emigrantes*, cuyo estatuto ordinario se recoge en la LO 4/2000. En su seno pueden diferenciarse subgrupos en función de la regularidad administrativa de su situación en España, o de su origen (en especial, a efectos de acceso a la nacionalidad española).

IV. CLASES DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN FUNCIÓN DE SU TITULARIDAD POR LOS EXTRANJEROS.

Nuestro Tribunal Constitucional ha formulado una *clasificación* de los derechos en función de la participación que en los mismos tienen los extranjeros. Concretamente en su STC 107/1984, de 23 de noviembre, que preside cuando menos la primera fase de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en materia de extranjería, dijo que: “Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el art. 23 de la Constitución, según dispone el art. 13.2 y con la salvedad que contiene); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio”. Esta clasificación sería seguida por sentencias y autos de los años siguientes y por la Ley Orgánica 7/1985, de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

Ahora bien, existe un derecho que, dada su naturaleza, tiene como únicos titulares a los no nacionales, o dicho con palabras del art. 13.4 CE, a “los ciudadanos de otros países y los apátridas”: *el derecho de asilo*. Con relación al mismo la Constitución hace una amplia remisión al legislador: “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España” (art. 13.4 CE).

Sobre la cuestión del asilo, ha recaído la importante STC 53/2002, de 27 de febrero: no estamos ante un derecho fundamental, sino ante un mandato al legislador.

Otra observación previa: ya en la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en un recurso de amparo interpuesto por un extranjero en ningún momento se vio cuestionada la legitimidad

del recurrente por razón de su nacionalidad.

A) Derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros.

Aunque la Constitución no lo diga con claridad ni establezca cuáles son en concreto, nuestro Tribunal Constitucional ha deducido de la misma, y muy especialmente de su art. 10, la existencia de una serie de derechos que, por corresponder al ser humano como tal, o a la persona como tal, *son comunes a españoles y extranjeros y tienen un tratamiento igual para unos y otros*. Ni la ley ni los tratados internacionales pueden hacer distinciones entre españoles y extranjeros al respecto. El Tribunal Constitucional ha proporcionado una enumeración abierta de los mismos y ha desarrollado alguno.

La formulación de esta doctrina se hizo en la STC 107/1984. En dicha Sentencia nuestro Tribunal Constitucional hubo de resolver un recurso de amparo acerca de la nulidad de un contrato de trabajo, declarada por los tribunales laborales, debido a que el trabajador extranjero no contaba con la autorización de residencia. El quejoso en amparo era un uruguayo que había trabajado varios meses como conserje en un hostel de Barcelona; tras unas diferencias con su empleador sobre su horario y remuneraciones, este le requirió para que se proveyese de permiso de trabajo y de autorización de residencia, de los que carecía. El empleado entendió que la exigencia era indebida al estar los trabajadores iberoamericanos legalmente equiparados a los españoles, y además imposible de cumplimiento, habida cuenta de la práctica prevalente en aquel entonces. Sin embargo, la consiguiente demanda por despido improcedente fue desestimada tanto por la Magistratura de Trabajo como por el Tribunal Central de Trabajo, por entender ambos que, aun estando exento de la exigencia de obtener permiso de trabajo, era imprescindible la autorización de residencia expedida por la Administración española, y que, además, su omisión acarrea la nulidad del contrato de trabajo.

En su queja de amparo contra estas Sentencias, el recurrente alegó el derecho a la igualdad (art. 14) en el ejercicio de su derecho a trabajar (art. 35). El empleador opuso la titularidad de los derechos: alegó que su disfrute estaba circunscrito a los españoles. Ello dio lugar a que el Tribunal Constitucional, se pronunciara, por una parte, acerca del alcance de los derechos fundamentales invocados en relación con el acceso a un puesto de trabajo por un extranjero (FJ 4), y por otra, en un plano más general, acerca de la posición jurídico-constitucional de los extranjeros en España (FJ 3).

Existen, según el Tribunal, “derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o [...] que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles”.

El Tribunal Constitucional ha considerado dentro de esta categoría de derechos, que corresponden por igual a españoles y extranjeros, determinados derechos fundamentales: la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), de la libertad individual (art. 17 CE) y de la prohibición de discriminación del art. 14 CE.

– *El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).*

En la Sentencia 99/1985, de 30 de septiembre, el Tribunal Constitucional incluiría el derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros.

La parte recurrida opuso un rechazo frontal al amparo constitucional de cualquier extranjero, dando por supuesto que la Constitución sólo reconoce derechos fundamentales a los españoles. El Tribunal contestó que la Constitución es “obra de españoles”, pero “no sólo para los españoles”. Y procedió a otorgar el amparo.

Este criterio del Tribunal Constitucional se ha confirmado en posteriores Sentencias, como la 115/1987, de 7 de julio, y la 95/2003, de 22 de mayo.

– *La libertad individual (art. 17 CE).*

Otro derecho reconocido a españoles y extranjeros en términos iguales es la libertad individual.

Tres Sentencias han de mencionarse: STC 115/1987, de 7 de julio; 147/2000, de 29 de mayo; 53/2002, de 27 de febrero.

– *La prohibición de discriminación racial (art. 14 CE).*

En relación con la discriminación racial de los extranjeros merece ser citada la STC 13/2001, de 29 de enero. Se trata de una queja de amparo planteada contra una resolución del Ministerio del Interior que denegó una solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado. Los recurrentes habían reclamado una indemnización de cinco millones de pesetas por los daños morales sufridos por una señora de color, su esposo y el hijo de ambos como consecuencia de una actuación policial que los demandantes consideraban discriminatoria por motivos raciales. El 6 de diciembre de 1992, cuando ella, su marido y su hijo descendieron de un tren en la estación ferroviaria de Valladolid la policía solicitó la documentación exclusivamente a ella sólo por ser de color.

El Tribunal deja claro su rechazo de la discriminación racial.

B) Los derechos condicionados a configuración legal.

La segunda categoría de derechos que hemos de considerar es aquella en la que el art. 13.1 despliega toda su virtualidad, es la de los derechos que gozan los extranjeros en los *términos de la ley*.

La ley, que es actualmente la Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social pretende regular la generalidad de los derechos de los extranjeros. También la ley orgánica 7/1985, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo que dio lugar a la Sentencia 115/1987, de gran importancia en la materia, y a la que ya nos hemos referido.

a) Derechos de configuración legal no desconstitucionalizadora.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que los derechos de los extranjeros son de configuración

legal, pero que ello no supone una desconstitucionalización de los mismos.

El alcance de la remisión a la ley hubo de ser abordado en la STC 115/1987, de 7 de julio, y dio lugar a voto discrepante de tres Magistrados. En los fundamentos jurídicos 2 y 3 la mayoría del Tribunal se inclina por una interpretación muy restrictiva del alcance de la cláusula que remite la regulación a la ley, de tal modo que la misma sólo permite diferencias de tratamiento, diferentes regulaciones del ejercicio de determinados derechos según se trate de españoles o de extranjeros, *pero tal diferencia de regulación no permite que se vea afectado el contenido esencial del derecho*.

Frente a ella, la minoría del Tribunal Constitucional, cuya opinión se recoge en el voto particular, entiende que la interpretación de la mayoría conduce a vaciar de contenido el art. 13 CE. Sostiene el voto particular que debe prestarse atención al tenor literal del precepto, que no se refiere a “derechos fundamentales” sino a “libertades públicas”. En consecuencia quedarían fuera de la remisión al legislador los derechos fundamentales inherentes a la persona. Y las libertades públicas a que alude el precepto harían referencia a determinados derechos que se ejercen colectivamente entre los cuales resultan característicos los tratados en los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la Sentencia (derecho de reunión y derecho de asociación, respectivamente). Así delimitado el alcance objetivo del art. 13.1 CE, el voto particular concibe la libertad de configuración del legislador tan sólo limitado por los tratados internacionales.

Pero siguiendo con la jurisprudencia del Tribunal, y por tanto con la posición de la mayoría, una aplicación de su doctrina la podemos encontrar en la STC 116/1993, de 29 de marzo. Se trata de un recurso de amparo planteado por un ciudadano extranjero frente a las resoluciones administrativas que dispusieron su expulsión del territorio nacional invocando en lo que aquí interesa el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). El Tribunal reconoció implícitamente este derecho a esta persona de nacionalidad extranjera, si bien no matizó si lo consideraba un derecho inherente a la persona o de configuración legal y otorgó el amparo por entender que la sanción impuesta (expulsión) carecía de la necesaria cobertura legal.

El ATC 331/1997, de 3 de octubre, confirma que la expulsión del territorio nacional de un extranjero es una sanción, que queda por consiguiente sometida a las garantías del art. 25.1 CE (conforme a la STC 116/1993, FJ 3).

b) Derechos de plena configuración legal

Pero junto a los derechos de los extranjeros de configuración legal ha de ponerse de manifiesto que la doctrina ha señalado la existencia de un grupo de derechos de “plena configuración legal”. Se trata de derechos vinculados a la nacionalidad española en distintos preceptos constitucionales. Entre ellos cabe destacar el de igualdad, las libertades de residencia y de circulación y el derecho de petición. En efecto el art. 14 CE se refiere a los *españoles* como sujetos del derecho a la igualdad; el art. 19 CE dice que son los *españoles* los que tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional y el art. 29 CE dice que todos los *españoles* tendrán el derecho

de petición individual y colectiva. Otro tanto ocurre con el derecho de defender a España reconocido en el art. 30.1 CE. Análoga situación tienen los principios rectores de política social y económica o derechos sociales, algunos de los cuales también vienen referidos a los ciudadanos o *españoles*: es el caso del derecho al trabajo (art. 35 CE), del derecho a la seguridad social (art. 41 CE) y del derecho a la vivienda (art. 47 CE). *En estos supuestos el derecho vale tan sólo por lo que dispongan los tratados y la ley.*

– *Derecho a la igualdad (art. 14 CE).*

Es el caso recogido en la sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, relativa al derecho al trabajo por parte de un extranjero en combinación con el principio de igualdad y a la exigencia de permiso de residencia. El Tribunal Constitucional incluye el derecho al trabajo entre los derechos del grupo de plena configuración legal, es decir entre aquellos que “pertencerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio”.

Cuando el art. 14 de la Constitución –insiste el Tribunal Constitucional– proclama el principio de igualdad, lo hace refiriéndose con exclusividad a «los españoles». Son éstos quienes, de conformidad con el texto constitucional, «son iguales ante la Ley», y no existe prescripción alguna que extienda tal igualdad a los extranjeros.

La inexistencia de declaración constitucional que proclame la igualdad de los extranjeros y españoles no es, sin embargo, argumento bastante para considerar resuelto el problema, estimando que la desigualdad de trato entre extranjeros y españoles resulta constitucionalmente admisible, o incluso que el propio planteamiento de una cuestión de igualdad entre extranjeros y españoles está constitucionalmente excluido. Y no es argumento bastante porque no es únicamente el art. 14 de la Constitución el que debe ser contemplado, sino que, junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos sin los que no resulta posible determinar la posición jurídica de los extranjeros en España.

Al derecho a la igualdad se refirieron igualmente las sentencias 150/1994, de 23 de mayo, y 130/1995, de 11 de septiembre.

– *La libertad de circulación (art. 19 CE).*

Otro derecho de plena configuración legal es el derecho de circulación, reconocido en el art. 19 CE, en el que han incidido las SSTC 94/1993, de 22 de marzo, 242/1994, de 20 de julio, 24/2000 de 31 de enero y 53/2002, de 27 de febrero.

En la STC 94/1993, de 22 de marzo, el Tribunal entendió de la queja de amparo planteada por una demandante de nacionalidad filipina frente a la resolución que ordenó su expulsión del territorio nacional por encontrarse ilegalmente en él y por estar trabajando sin permiso, en aplicación del art. 26.1 a) y b) de la Ley de Extranjería, (LO 7/1985, de 1 de julio). El Tribunal, en el FJ 2 recoge la idea de que a pesar del tenor literal del art. 19 CE, que solamente atribuye la libertad de circulación a los

españoles, de acuerdo con el art. 13 CE los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a recibir y a desplazarse libremente (FJ 2). El FJ 3 recoge la idea de que esta libertad de circulación de los extranjeros no es un derecho connatural a la dignidad humana, sino de configuración legal, viniendo la libertad del legislador condicionada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

– *Derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.*

Para terminar con la mención de sentencias relativas a derechos de los extranjeros de plena configuración legal me referiré de nuevo a la STC 95/2000, de 10 de abril, en la que se discutía por parte del quejoso en amparo el derecho de su compañera de hecho a ser beneficiaria de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social cuyo titular directo era el recurrente. A juicio del demandante, las resoluciones judiciales que habían denegado tal derecho se fundaban en la circunstancia de no ser su compañera de hecho extranjera residente legal en nuestro país por no estar en posesión de la tarjeta de autorización. Según el recurrente la Sentencia impugnada, en virtud de una errónea interpretación y aplicación de las disposiciones legales que le sirven de fundamento, desconoció la existencia de una anterior resolución judicial que había eximido cautelarmente a su compañera de la exigencia de visado para obtener el permiso de residencia; de dicha resolución se derivaba la legalidad de la estancia de aquella en España, y tal debía haber sido el criterio aplicado para acceder al beneficio solicitado, en lugar de la posesión o no del citado permiso. Aunque los derechos aducidos por el recurrente eran los de los arts. 14 (igualdad) y 24.1 (tutela judicial efectiva), el Tribunal, tras recordar su doctrina general sobre los derechos de los extranjeros declara que “tanto el mantenimiento del sistema público de Seguridad Social (art. 41 CE) como el reconocimiento del derecho a la salud (art. 43 CE) y, consecuentemente, la obligación de los poderes públicos de organizarla y tutelarla mediante las medidas, prestaciones y servicios necesarios (art. 43 CE) se contiene en el Título I del texto constitucional, lo que permite establecer la relación entre ellos y la previsión ya mencionada del art. 13.1 CE, deduciéndose el derecho de los extranjeros a beneficiarse de la asistencia sanitaria en las condiciones fijadas por las normas correspondientes”. Basándose en la falta de razonabilidad de las decisiones judiciales impugnadas, a la hora de afirmar la ilegalidad de la situación de la compañera del quejoso en territorio nacional, en cuyo detalle resultaría prolijo entrar en este momento, el tribunal declaró vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y anuló la resolución judicial recurrida.

c) **Derechos fundamentales vinculados a la nacionalidad.**

El tercer grupo de derechos es el integrado por los que son privativos de los españoles. Es el caso de los recogidos en el art. 13.2 CE, según el cual solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Como se recordará, este apartado ha sido objeto de la única reforma constitucional que hasta la fecha ha sufrido nuestro texto constitucional, la de 27 de agosto de 1992, que consistió tan sólo en

añadir las palabras “y pasivo”, permitiendo así que los ciudadanos de otros países sean elegibles en las elecciones municipales. Se trata de una reforma introducida como consecuencia de la necesidad de ratificar el Tratado de Maastricht y exigida para ello por el Tribunal Constitucional en su declaración de 1 de julio de 1992.

En dicha Declaración el Tribunal Constitucional, saliendo al paso de la hipótesis auspiciada por el Gobierno, que había formulado el requerimiento, conforme a la cual la exigencia de reforma constitucional derivada de la incompatibilidad entre los arts. 13.2 CE, en su redacción originaria y 8.1 del Tratado de la Unión Europea, podría soslayarse acudiendo al expediente de una equiparación legislativa de los ciudadanos de la Unión con los nacionales españoles a efectos del derecho de sufragio municipal, el Tribunal dijo lo siguiente:

“Siendo cierto que la Constitución no define quiénes son españoles (tarea que defiere al legislador en su art. 11.1), y resultando asimismo indiscutible que no existe un régimen jurídico uniforme para todos los nacionales, y que puede ser diverso también el de unos y otros extranjeros, es patente, sin embargo, que la Constitución, en su art. 13, ha introducido reglas imperativas e insoslayables para todos los poderes públicos españoles (art. 9.1 de la Norma fundamental) en orden al reconocimiento de derechos constitucionales en favor de los no nacionales. Se cuenta entre tales reglas, según venimos recordando, la que reserva a los españoles la titularidad y el ejercicio de muy concretos derechos fundamentales, derechos -como el de sufragio pasivo que aquí importa- que no pueden ser atribuidos, ni por ley, ni por tratado, a quienes no tengan aquella condición; esto es, que sólo pueden ser conferidos a los extranjeros a través de la reforma de la Constitución”.

Vistas estas resoluciones del Tribunal Constitucional, encuadradas en una larga lista que configura nuestra jurisprudencia, podemos formular algunas conclusiones:

Primera. El Tribunal Constitucional se ha hecho cargo de la importancia actual de la inmigración en España y ha dado respuestas protectoras de los derechos humanos, con criterios flexibles.

Segunda. El estatuto de los inmigrantes se ha ido diseñando, paso a paso, sentencia a sentencia, apoyándose en los principios y normas constitucionales que facilitan una tutela de los derechos.

Tercera. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional está abierta para futuras precisiones de garantías, con espíritu generoso, propio de un pueblo que debe ser hospitalario, es decir que socorra y albergue a los extranjeros y necesitados, sin olvidar que en una Sentencia del año 1985 se dejó establecido el siguiente postulado: La Constitución es “obra de los españoles”, pero “no sólo para los españoles”.
