Centro de Estudios de Consumo

http://www.uclm.es/centro/cesco/serviciosSanitarios/
SERVICIOS Y PRODUCTOS SANITARIOS

COMPETENCIAS SOBRE SANIDAD, PRODUCTOS FARMACÉUTICOS Y SEGURIDAD SOCIAL: CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY AUTONÓMICA QUE INTRODUCE UN CATÁLOGO PRIORIZADO DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS EN GALICIA

Nuria Garrido Cuenca
Profesora de Derecho Administrativo acreditada a CU
Universidad de Castilla-La Mancha
Nuria.Garrido@uclm.es

Fecha de publicación: 6 de febrero de 2015

Sentencia Pleno Tribunal Constitucional 211/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 822-2011.

Esta Sentencia resuelve el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1 a 4 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, sobre racionalización del gasto en la prestación farmacéutica.

El objeto del debate se centra en determinar si la Administración gallega es competente para la creación de un catálogo de productos farmacéuticos priorizado, con el que se pretende mejorar el procedimiento para la prescripción y dispensación. Partiendo del indiscutible encaje de la prestación farmacéutica en el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43, el Tribunal deberá resolver la disputa sobre el título competencial que habilita al legislador, estatal o autonómico, para incidir en el régimen normativo sobre esta prestación. En concreto, las reglas 1, 16 y 17 del art. 149.1 CE, ya sea como condición básica del ejercicio de un derecho constitucional (el derecho a la salud), ya lo sea como bases y coordinación general de la sanidad, como legislación sobre productos farmacéuticos, o, en fin, como régimen económico de la Seguridad Social.

El Tribunal descarta el título competencial relativo a la «legislación sobre productos farmacéuticos» (de competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.16 CE), pues la norma impugnada no regula el régimen jurídico del medicamento, entendido,

según una consolidada doctrina jurisprudencial, como "el conjunto de normas que tiene por objeto la ordenación de los medicamentos en cuanto 'sustancias' cuya fabricación y comercialización está sometida –a través de las correspondientes actividades de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia– al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes y usuarios que los consumen». Entenderá que la norma gallega contempla el medicamento en su dimensión de «prestación sanitaria» del sistema de salud. Por idéntico motivo rechaza su ubicación en el título relativo al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), pues la norma no se circunscribe a la asistencia dispensada por el sistema de Seguridad Social a favor de los beneficiarios que se encuentran dentro de su campo de aplicación, sino, más ampliamente, al contenido de una prestación sanitaria (el medicamento) proporcionada por el Sistema Nacional de Salud con carácter universalista a todos los ciudadanos. Concluye que el ámbito material más estrechamente relacionado con la controversia constitucional es el de las bases de la sanidad.

El Tribunal debe partir necesariamente de su doctrina sobre el concepto material de lo básico en materia de sanidad, según la cual, la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias, dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y con arreglo a ella, entenderá que la prescripción y dispensación de medicamentos constituye un criterio básico en materia de sanidad, tanto formal como materialmente.

Sentadas estas premisas el Tribunal analizará si la creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos afecta realmente al sistema de prescripción y dispensación de medicamentos previsto con carácter general en la Ley 29/2006, de 26 de julio de Medicamentos y Productos Sanitarios.

La norma gallega tiene como objetivo último la financiación selectiva de medicamentos y productos sanitarios dentro del nomenclátor oficial de productos farmacéuticos elaborado por el Ministerio responsable en materia de sanidad, seleccionando dentro de los medicamentos recogidos en un mismo conjunto de intercambio el de precio menor. Este catálogo está formado por una selección de principios activos –inicialmente treinta y cuatro– y dentro de ellos se incluyen los medicamentos de menor precio de los que

figuren en el nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud. El fin último será un importante ahorro en la factura farmacéutica autonómica (que se ha cifrado en 9 Millones de Euros).

Rotundamente, el Tribunal Constitucional rechazará que este fin pueda justificar una alteración en el modelo de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Por más que el sistema de prescripción y dispensación de productos farmacéuticos previsto con carácter general en la Ley 29/2006, haya sufrido importantes modificaciones desde la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad, todas ellas dirigidas a racionalizar el gasto, siendo las más importantes las llevadas a cabo por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Atendiendo a la normativa vigente, termina el Tribunal entendiendo que las reformas en la legislación estatal han acercado el sistema general al modelo previsto en la norma gallega y, dando un salto en el vacío tras analizar los preceptos controvertidos de la norma autonómica, que realmente no suponían una mejora del mínimo básico estatalmente garantizado, termina declarando la constitucionalidad de la regulación gallega. Prima el TC que ambos regímenes no supongan diferencia final para el destinatario de la prestación farmacéutica, por más que se altere realmente el sistema de selección de los principios activos de menor precio: "Si en el momento en que se aprobó la Ley 12/2010 de la Comunidad Autónoma de Galicia podía razonablemente sostenerse que determinaba una restricción en esa Comunidad Autónoma del catálogo general de prestaciones sanitarias, en su modalidad de prestación farmacéutica, tal como aparece definida en el anexo V del Real Decreto 1030/2006, puesto que entonces la prescripción por principio activo no respondía a una obligación legal, en la actualidad, sea porque se decida en el acto de prescripción o en el de dispensación, el destinatario de la prestación acaba recibiendo el mismo medicamento".

En consecuencia, declarará que la constitucionalidad de la creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de Galicia no vulnera el art. 149.1.16 CE en lo relativo a las bases y coordinación general de la sanidad, en la medida en que dicho catálogo no contraviene el procedimiento de prescripción y dispensación de estos productos contenido en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

La Sentencia cuenta con un crítico voto particular del magistrado Don Luis Ortega Alvarez, al que se adhiere Don Fernando Valdés Dal-Re.