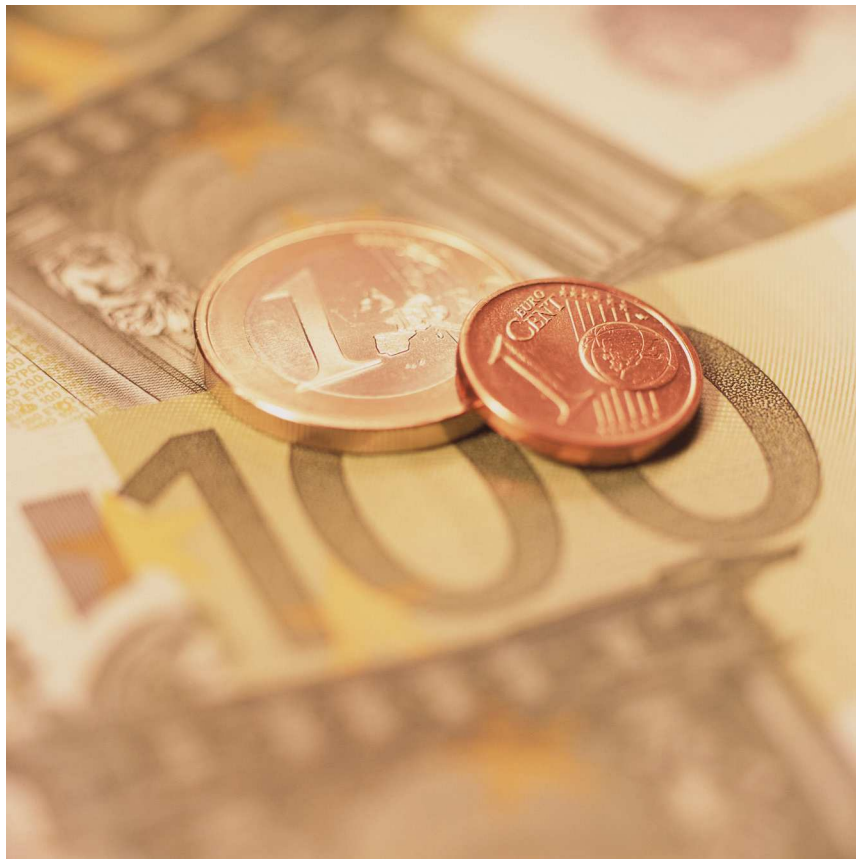


Fijación autonómica de precios de referencia

Resolución del Tribunal Constitucional

La Comunidad Autónoma de Canarias, en la Ley de Presupuestos Generales para 1997, introdujo la fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas. En el presente artículo la autora analiza la sentencia del Tribunal Constitucional, que considera ajustado a la Constitución que las comunidades autónomas fijen precios de referencia, siempre que respeten los mínimos establecidos en la norma básica estatal. La sentencia incluye votos particulares en contra de la resolución suscritos por 5 magistrados del alto tribunal.



El Pleno del Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en la Sentencia 98/2004, de 25 de mayo, en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 1.297/97, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997. Ha sido ponente el presidente de esta alta institución, Manuel Jiménez de Parga.

M. PILAR MARTÍN BAREA

DOCTORA EN FARMACIA Y LICENCIADA EN DERECHO. PROFESORA TITULAR DE LEGISLACIÓN Y DEONTOLOGÍA FARMACÉUTICA. UNIVERSIDAD DE BARCELONA.



Posicionamiento de las partes

El Abogado del Estado considera en su escrito que el artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 (tabla 1), vulnera 3 títulos competenciales del Estado (artículo 149.1.1.^a, 16.^a y 17.^a CE) (tabla 2) al regular la comunidad autónoma la financiación pública de los medicamentos a través de la fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas, materia que considera reservada al Estado por mandato constitucional.

El Gobierno Canario, por el contrario, niega la inconstitucionalidad del precepto impugnado, porque entiende que se limita a desarrollar lo dispuesto en la normativa estatal dentro de los límites competenciales que la comunidad autónoma tiene en la materia. A su vez, el Parlamento Canario sostiene la constitucionalidad del precepto impugnado, al entender que la norma presupuestaria tiene como finalidad la mejora de la gestión de los recursos públicos a través de la contención del gasto relativo a las prestaciones farmacéuticas dispensadas en el Servicio Canario de Salud.

Pronunciamiento del TC

La primera cuestión a resolver por el TC consiste en determinar a qué materia corresponde el objeto de la controversia, puesto que las partes mantienen diferentes posturas y lo incardinan en diferentes títulos competenciales (estatal o autonómico).

El TC considera que la fijación de los precios de referencia no puede encuadrarse en el título competencial relativo a la legislación de productos farmacéuticos incluido en el artículo 149.1.16.^a CE, de competencia exclusiva del Estado, porque la norma canaria no regula el medicamento en sus aspectos relativos a fabricación y comercialización, sino que lo contempla en su condición de prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud (SNS) y lo regula en relación con el acceso a la prestación farmacéutica en condiciones de igualdad.

El TC continúa con su análisis y procede al estudio del artículo 149.1.17.^a CE con objeto de apreciar si la fijación de los precios de referencia se puede enmarcar en el concepto de régimen económico de la Seguridad Social. Llega a la conclusión que la fijación del sistema de financiación pública de medicamentos como prestación del Sistema Nacional de Salud no debe enmarcarse en el epígrafe Seguridad Social (del artículo 149.1.17.^a), porque la norma canaria no afecta al régimen económico de la Seguridad Social, ni a sus recursos financieros, ni a la caja única, ya que está descentralizada la gestión de los servicios sanitarios y se han trasladado los servicios y funciones de la Administración del Estado en materia de Sanidad a las comunidades autónomas, junto con una nueva forma de financiación

Tabla 1. Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la comunidad autónoma para 1997

Art. 51. Precios de referencia en especialidades farmacéuticas.

- 1. El Gobierno de Canarias podrá regular gradualmente y por grupos de medicamentos, en el ámbito del Servicio Canario de Salud la fijación de precios de referencia en relación a las especialidades farmacológicas equivalentes, a los efectos previstos en el apartado siguiente.
- 2. Publicadas esas normas de regulación y con relación a los medicamentos en ellas incluidas, la prescripción por los facultativos del Servicio Canario de Salud de especialidades farmacéuticas, cuyo importe exceda de los precios de referencia fijados por orden departamental requerirá de un informe complementario por el facultativo en el que se justifique, desde el punto de vista terapéutico, la elección de la especialidad prescrita con preferencia al resto de los productos registrados que contengan idéntico principio activo y cuyo importe sea igual o inferior al precio de referencia. Este informe deberá ser aprobado por el órgano competente del Servicio Canario de la Salud que, al efecto, se determine por orden departamental, como requisito para la financiación pública de la especialidad prescrita en cuanto al exceso de su importe sobre el precio de referencia.
- 3. El Consejero de Sanidad y Consumo dictará las normas precisas para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

de la asistencia sanitaria ratificada en la Ley de Cohesión y Calidad del SNS.

El TC desestima la posible vulneración del artículo 149.1.1.^a CE, en relación con el derecho a la protección de la salud del artículo 43 CE, por falta de referencias del Abogado del Estado sobre los preceptos legales concretos de la normativa estatal que considera vulnerados.

Tabla 2. Competencias exclusivas del Estado en materia de sanidad según la Constitución Española

Art. 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.

- 1. 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.
- 16. Sanidad exterior. Base y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.



En consecuencia, el TC considera que el precepto impugnado se encuadra en el ámbito material de la Sanidad del artículo 149.1.16^a CE, ya que el Sistema Nacional de Salud tiene por objeto y finalidad garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, y proporcionar a todos los ciudadanos una serie de prestaciones de atención sanitaria, entre las que figura la prestación farmacéutica. Concretamente, el precepto impugnado se refiere a esta prestación al regular uno de los aspectos que garantizan el acceso a ella, como es la financiación pública selectiva de medicamentos. No se circunscribe en el concepto de asistencia sanitaria proporcionada por la Seguridad Social, sino, a la financiación pública de una prestación sanitaria proporcionada por el Sistema Nacional de Salud con carácter universal a todos los ciudadanos. El TC subraya su argumentación haciendo referencia a la Ley de Cohesión y Calidad del SNS.

El TC considera que ni la fijación de las bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las competencias que en materia de sanidad hayan asumido las comunidades autónomas

Determinado el ámbito material de la cuestión planteada, el TC pasa a estudiar las competencias que sobre la materia tienen el Estado y las comunidades autónomas, concretamente la Comunidad Autónoma de Canarias.

El artículo 149.1.16.^a CE atribuye la competencia exclusiva del Estado en materia de Sanidad Exterior y sobre las «Bases y coordinación general de la Sanidad» y, en este sentido, el TC remite a su propia doctrina jurisprudencial a la hora de delimitar el concepto de «bases». Por bases han de entenderse «los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la comunidad autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida por su estatuto». El TC considera que ni la fijación de las bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las

competencias que en esa materia hayan asumido las comunidades autónomas.

La materia objeto de estudio (prestación farmacéutica y su financiación pública) corresponde a un criterio básico en materia de sanidad. Cumple con las exigencias formales, pues se regula en una norma con rango de ley y satisface las exigencias materiales de la legislación básica, porque la financiación pública de medicamentos, a través del establecimiento de precios de referencia, es un aspecto de la regulación de la prestación farmacéutica necesario para asegurar el acceso de los ciudadanos a los medicamentos en condiciones de igualdad. Confirmado su carácter básico, el TC considera que es al Estado al que le corresponde la regulación de la materia, porque así se garantiza una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos con independencia del lugar de residencia.

Ahora bien, ese nivel mínimo que corresponde fijar al Estado puede verse mejorado por parte de las comunidades autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera.

Alcanzado este punto, al TC se le plantea una disyuntiva, pues considera factibles dos interpretaciones para la resolución de la controversia. En estas circunstancias, cuando son posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y otra disconforme con ella, de acuerdo con el criterio hermenéutico reiteradamente aplicado por el TC, debe interpretarse de acuerdo con la Constitución. Por tanto, la interpretación en sentido amplio de la norma que facultaría al Gobierno de Canarias para fijar los precios de referencia, independientemente de los mínimos establecidos por la norma básica, sería inconstitucional. Por el contrario, la interpretación entendiendo que el Gobierno de Canarias está facultado para fijar precios de referencia, respetando siempre los mínimos establecidos por la norma básica estatal, sería conforme a la Constitución.

En consecuencia, el artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la comunidad autónoma para 1997, se considera ajustado a la Constitución, pues no vulnera lo establecido en el artículo 149.1.16.^a CE en lo relativo a las bases y coordinación general de la Sanidad.

El TC considera ajustado a la Constitución que las comunidades autónomas fijen precios de referencia, siempre que respeten los mínimos establecidos en la norma básica estatal



Votos particulares

En discordancia con el contenido de la sentencia se emiten 2 votos particulares, suscritos por 5 magistrados de los 12 que integran el pleno del Tribunal Constitucional:

Voto particular que formula el Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhieren los Magistrados D. Guillermo Jiménez Sánchez y D. Javier Delgado Barrio.

Este voto particular, a pesar de compartir parte de los criterios manifestados en la sentencia, discrepa con su conclusión alcanzada. La discrepancia se basa en dos aspectos: por una parte, en el concepto material de bases, concebidas como una uniformidad mínima que ha de establecer el Estado y que puede ser mejorada por las comunidades autónomas. Su argumentación discordante consiste en considerar lo básico como poseedor de una identidad propia no cuantificable, como un elemento común, no susceptible de mejora. No se puede hablar de igualdad básica y prestación mejorada, porque eso no es igualdad. La igualdad debe cubrir la totalidad de la prestación posible y no sólo un determinado contenido o grado de ésta. Sostiene su argumentación haciendo referencia al artículo 93 de la Ley del Medicamento en el que se reconoce el derecho de todos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional dentro del Sistema Nacional de Salud y al artículo 23 de la Ley de cohesión y calidad del SNS en el que se proclama que todos los usuarios del SNS tendrán acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta ley en condiciones de igualdad efectiva.

Por otra parte, considera que la norma impugnada atribuye al Gobierno de Canarias una facultad reguladora no sujeta a límite alguno, pues no hace referencia a mínimos establecidos en la norma estatal y faculta al Gobierno de Canarias a fijar en su ámbito territorial precios de referencia.

En consecuencia, considera que debería haberse declarado la nulidad de la norma impugnada, pues su interpretación conduce a la inconstitucionalidad.

Voto particular que formula el Magistrado D. José Rodríguez-Zapata Pérez al que se adhiere el Magistrado D. Roberto García-Calvo y Montiel.

En este voto particular, la discrepancia manifestada en relación con el contenido de la sentencia se centra también en dos aspectos: en primer lugar, considera que el establecimiento de precios de referencia de productos farmacéuticos es competencia exclusiva del Estado, no sólo conforme al artículo 149.1.16.^a CE, sino

CONCLUSIÓN

Es unánime el criterio del TC al considerar que la fijación de los precios de referencia es competencia exclusiva del Estado, independientemente del título competencial en virtud de que se dicte.

El TC considera ajustado a la Constitución que las comunidades autónomas fijen precios de referencia, siempre que respeten los mínimos establecidos en la norma básica estatal. Este criterio no lo comparte la totalidad del Pleno del TC y algunos magistrados consideran que la interpretación de la norma manifestada en la sentencia no se ajusta al espíritu del legislador autonómico.

como un derecho constitucional del artículo 149.1.1.^a CE en el ejercicio del principio de igualdad como cláusula del Estado social y democrático de Derecho del artículo 1.1 CE (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político). Por tanto, la fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas no debe considerarse como el mínimo común denominador exigible en todo el territorio español en el acceso a la prestación farmacéutica del SNS, sino una condición básica para todos los ciudadanos en el ejercicio de un derecho constitucional como es el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 CE.

Uno de los votos particulares considera que la norma impugnada atribuye al Gobierno de Canarias una facultad reguladora no sujeta a límite alguno, pues no hace referencia a mínimos establecidos en la norma estatal

El segundo aspecto discrepante se centra en el sentido del fallo, pues considera que debía haberse declarado inconstitucional el artículo 51 de la ley autonómica, ya que atribuye al gobierno autonómico competencia para regular gradualmente y por grupos de medicamentos los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas en el ámbito del Servicio Canario de Salud, hecho que invade las competencias exclusivas del Estado. Tampoco comparte la argumentación mantenida por la mayoría del pleno al apoyar la interpretación conforme a la Constitución de la norma, pues considera que no se ajusta a lo que el legislador pretendió con su aprobación. ■