



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA
UNION EUROPEA

Secretaría



Luxemburgo, 29 de octubre de 2010

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
nº2 de Granada
Avda. del Sur, nº1
Edif. La Caleta A la izquierda, 5º
Granada

- 859132 ES -

Asunto prejudicial C-563/08
Sáez Sánchez et Rueda Vargas
(órgano jurisdiccional remitente: Juzgado Contencioso-Administrativo de Granada - España)

Notificación del auto – artículo 104, apartado 3, del reglamento de procedimiento

El Secretario del Tribunal de Justicia le remite, con la presente, copia legalizada del auto de 6 de octubre de 2010, así como el expediente del procedimiento nacional.



Manuela Ferreira
Manuela Ferreira
Administradora principal

Teléfono : (352) 43031
Fax : (352) 433766
E-mail : ecj.registry@curia.europa.eu
Página Web : <http://www.curia.europa.eu>

La correspondencia debe dirigirse a:
Tribunal de Justicia de la Unión Europea
Secretaría
L - 2925 LUXEMBURGO

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONES DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHEITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 6 de octubre de 2010 *

«Artículo 104, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento – Artículo 49 TFUE – Libertad de establecimiento – Salud pública – Farmacias – Proximidad – Abastecimiento de medicamentos a la población – Autorización de explotación – Ordenación territorial de las farmacias – Establecimiento de límites basados en un criterio de densidad demográfica – Distancia mínima entre las oficinas de farmacia»

En el asunto C-563/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Granada, mediante resolución de 4 de diciembre de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de diciembre de 2008, en el procedimiento entre

Carlos Sáez Sánchez,

Patricia Rueda Vargas

y

Junta de Andalucía,

Manuel Jalón Morente y otros,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J. Malenovský (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. R. Grass;

* Lengua de procedimiento: español.

habiendo decidido resolver mediante auto motivado, conforme al artículo 104, apartado 3, párrafo primero, de su Reglamento de Procedimiento;

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

Auto

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 49 TFUE.
- 2 Dicha petición se planteó en el marco de un litigio entre el Sr. Sáez Sánchez y la Sra. Rueda Vargas, por una parte, y la Junta de Andalucía y el Sr. Jalón Morente, por otra, en relación con la denegación de la solicitud de apertura de una farmacia en la unidad territorial farmacéutica de Almuñécar (Granada).

Marco jurídico

- 3 Del artículo 103, apartado 3, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE nº 102, de 29 de abril de 1986, p. 15207), resulta que las oficinas de farmacia estarán sujetas a la planificación sanitaria en los términos que establezca la legislación especial de medicamentos y farmacias.
- 4 El artículo 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de los Servicios de las Oficinas de Farmacia (BOE nº 100, de 26 de abril de 1997, p. 13450), dispone:
«1. [...] Al objeto de ordenar la asistencia farmacéutica a la población, las Comunidades Autónomas, a las que corresponde garantizar dicha asistencia, establecerán criterios específicos de planificación para la autorización de oficinas de farmacia.

[...]

2. La planificación de oficinas de farmacia se establecerá teniendo en cuenta la densidad demográfica, características geográficas y dispersión de la población, con vistas a garantizar la accesibilidad y calidad en el servicio, y la suficiencia en el suministro de medicamentos, según las necesidades sanitarias en cada territorio.

La ordenación territorial de estos establecimientos se efectuará por módulos de población y distancias entre oficinas de farmacia, que determinarán las Comunidades Autónomas, conforme a los criterios generales antes señalados. En todo caso, las normas de ordenación territorial deberán garantizar la adecuada atención farmacéutica a toda la población.

3. El módulo de población mínimo para la apertura de oficinas de farmacia será, con carácter general, de 2.800 habitantes por establecimiento. Las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán establecer módulos de población superiores, con un límite de 4.000 habitantes por oficina de farmacia. En todo caso, una vez superadas estas proporciones, podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por fracción superior a 2.000 habitantes.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores para las zonas rurales, turísticas, de montaña, o aquellas en las que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuese posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales.

4. La distancia mínima entre oficinas de farmacia, teniendo en cuenta criterios geográficos y de dispersión de la población será, con carácter general, de 250 metros. Las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán autorizar distancias menores entre las mismas; asimismo, las Comunidades Autónomas podrán establecer limitaciones a la instalación de oficinas de farmacia en la proximidad de los centros sanitarios.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 5 Los demandantes en el litigio principal deseaban abrir una farmacia en la unidad territorial farmacéutica de Almuñécar (Granada). A tal fin, presentaron una solicitud de autorización de apertura de una nueva farmacia.
- 6 Mediante resolución de 29 de julio de 2005, la Delegación Provincial de Granada denegó dicha solicitud, por considerar que, habida cuenta de la población del municipio de que se trata, estaba cubierto el número de farmacias en función de los habitantes, tal como lo establece la Ley 16/1997.
- 7 Mediante resolución de 21 de octubre de 2005, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía confirmó la citada resolución.
- 8 Por ello, el Sr. Sáez Sánchez y la Sra. Rueda Vargas interpusieron, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Granada, un recurso de anulación contra dicha resolución.
- 9 Habida cuenta del dictamen motivado enviado por la Comisión de las Comunidades Europeas al Reino de España el 28 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 226 CE, debido a determinadas restricciones en materia de establecimiento de farmacias, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la Ley 16/1997 no constituye una restricción a la libertad de establecimiento incompatible con el artículo 43 CE. En efecto, si los requisitos

limitativos ligados al número de habitantes y a las distancias mínimas fueran contrarios a dicha disposición, procedería estimar el recurso.

- 10 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Granada decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Son los artículos 2.3 y 2.4 de [la] Ley estatal 16/1997, de 25 [de] abril, reguladora de los servicios de las Oficinas de Farmacia, en cuanto establecen los límites territoriales y demográficos del establecimiento de farmacias, contrarios al artículo 43 del Tratado de la Comunidad Económica Europea al ser un sistema de limitación del número de farmacias desproporcionado, incluso contraproducente, respecto al objetivo del buen abastecimiento de medicamentos del territorio de que se trate?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 11 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:
- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo se podrá crear una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
 - tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, por la fracción superior a 2.000 habitantes, y
 - cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.
- 12 En virtud del artículo 104, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia podrá resolver mediante auto motivado.
- 13 Así sucede en el presente asunto, dado que la respuesta a la cuestión planteada puede deducirse claramente de la sentencia de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, aún no publicada en la Recopilación), en la que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre la cuestión de si el artículo 49 TFUE se opone a una normativa como el artículo 2 de la Ley 16/1997.
- 14 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que tal normativa constituye una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 TFUE, pero que puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, siempre que sea aplicable sin discriminación por razón de nacionalidad, que sea adecuada

para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 53 a 61).

- 15 Por lo que respecta a estos requisitos, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que esta normativa se aplica sin discriminación por razón de nacionalidad (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 62).
- 16 En segundo lugar, de los apartados 63 a 66 de la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, resulta que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal puede estar justificada por el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad.
- 17 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 68 a 94 de la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, que tal normativa es adecuada, en principio, para alcanzar el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad.
- 18 Esto se desprende del hecho de que, a falta de toda regulación, los farmacéuticos podrían concentrarse en las localidades consideradas atractivas, de manera que algunas otras localidades menos atractivas correrían el riesgo de no disponer de un número suficiente de farmacéuticos para garantizar una atención farmacéutica segura y de calidad (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 73).
- 19 En estas circunstancias, un Estado miembro puede considerar que existe un riesgo de escasez de farmacias en determinadas partes de su territorio y, por consiguiente, de falta de abastecimiento seguro y de calidad de medicamentos (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 75).
- 20 En consecuencia, habida cuenta de este riesgo, un Estado miembro puede adoptar una normativa que establezca que sólo se pueda crear una farmacia en relación con un determinado número de habitantes. En efecto, tal requisito puede canalizar la implantación de farmacias hacia las partes del territorio nacional en las que el acceso a la atención farmacéutica presente lagunas, puesto que, al impedir a los farmacéuticos establecerse en zonas en las que ya existe un número suficiente de farmacias, les invita, así, a instalarse en zonas en las que exista escasez de farmacias. De ello se desprende que el referido requisito es adecuado para distribuir las farmacias de manera equilibrada en el territorio nacional, garantizar así a toda la población un acceso apropiado a la atención farmacéutica y, en consecuencia, aumentar la seguridad y la calidad del abastecimiento de medicamentos a la población (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 76 a 78).
- 21 Posteriormente, el Tribunal de Justicia declaró que si sólo se estableciera el requisito relativo a los módulos de población, podría ocurrir que no se evitara la concentración de farmacias en el interior de una zona geográfica determinada con

arreglo a dicho requisito en determinadas localidades atractivas de dicha zona, y, por consiguiente, que un Estado miembro puede establecer requisitos adicionales destinados a impedir tal concentración, adoptando, por ejemplo, un requisito, como el del asunto principal, que impone distancias mínimas entre las farmacias (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 79 y 80).

- 22 En efecto, este requisito permite, por su propia naturaleza, evitar tal concentración y, así, distribuir las farmacias de una manera más equilibrada en el interior de una zona geográfica determinada. Asimismo, en consecuencia, el requisito relativo a la distancia mínima aumenta la certidumbre de los pacientes de que dispondrán de una farmacia próxima y, por consiguiente, de un acceso fácil y rápido a una atención farmacéutica apropiada (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 81 y 82).
- 23 Si bien de los anteriores apartados resulta que una normativa como la controvertida en el asunto principal es adecuada, en principio, para alcanzar el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad, también es necesario que la manera en que dicha normativa persigue el referido objetivo no sea incongruente. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las distintas normas, así como la legislación nacional en su conjunto, sólo son adecuadas para garantizar la consecución del objetivo alegado si responden verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 94 y jurisprudencia citada).
- 24 En consecuencia, procede examinar si la Ley 16/1997 persigue de forma congruente y sistemática el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad al fijar el número mínimo de habitantes por farmacia, en principio, en 2.800 o 2.000, y la distancia mínima entre las farmacias, por regla general, en 250 metros.
- 25 Sobre este punto, procede señalar que se supone que los dos requisitos establecidos por dicha Ley –aplicables en todo el territorio de que se trata– garantizan un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad sobre la base de indicaciones de carácter global que tienen en cuenta necesariamente elementos demográficos ordinarios, considerados como una media. De ello se desprende que la aplicación uniforme de los requisitos así concebidos podría no garantizar el acceso adecuado a la atención farmacéutica en zonas que presenten ciertas particularidades demográficas (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 96).
- 26 Tal puede ser el caso, en primer lugar, de determinadas zonas rurales cuya población está normalmente dispersa y es menos numerosa. Esta particularidad puede llevar a que, si el requisito del número mínimo de 2.800 habitantes se aplicase de manera estricta, algunos habitantes interesados se encontrarían fuera del alcance local razonable de una farmacia y se verían así privados de un acceso

adecuado a la atención farmacéutica (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 97).

27 A este respecto, procede señalar que la normativa nacional establece ciertas medidas de ajuste que permiten atenuar las consecuencias de la aplicación de la norma de base de 2.800 habitantes. En efecto, según el artículo 2, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 16/1997, las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores a los 2.800 habitantes por farmacia para las zonas rurales, turísticas, de montaña, o aquellas en las que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuese posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales, de modo que las farmacias situadas en tales zonas particulares sean más accesibles para el segmento de la población que las rodea (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 98).

28 En segundo lugar, resulta que una aplicación estricta del otro requisito de la Ley 16/1997, relativo a la distancia mínima entre las farmacias, podría dar lugar a que no se garantizase un acceso apropiado a la atención farmacéutica en determinadas zonas geográficas de gran concentración demográfica. En efecto, en tales zonas, la densidad de la población alrededor de una farmacia puede sobrepasar claramente el número de habitantes determinado de modo global. En estas circunstancias específicas, la aplicación del requisito de la distancia mínima de 250 metros entre las farmacias podría dar lugar a una situación en la que el perímetro previsto para una única farmacia incluyera a más de 2.800 habitantes —o incluso a más de 4.000 habitantes en el supuesto contemplado en el artículo 2, apartado 3, de la Ley 16/1997—. En consecuencia, no cabe excluir que los habitantes de las zonas de tales características puedan encontrar, debido a la aplicación estricta de la norma relativa a la distancia mínima, dificultades para acceder a una farmacia en condiciones tales que permitan garantizar una atención farmacéutica apropiada (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 99).

29 No obstante, incluso en ese caso, estas consecuencias pueden atenuarse mediante la medida de flexibilización establecida en el artículo 2, apartado 4, de la Ley 16/1997, a cuyo tenor la distancia mínima entre oficinas de farmacia será, «con carácter general», de 250 metros, si bien las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán autorizar distancias menores entre las mismas y aumentar, de esta manera, el número de farmacias disponibles en las zonas de una gran concentración de población (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 100).

30 A este respecto, es preciso señalar que, a fin de lograr de forma congruente y sistemática el objetivo de garantizar una atención farmacéutica apropiada en un caso como el descrito en el apartado 28 del presente auto, las autoridades competentes podrían incluso verse obligadas a interpretar la norma general como una norma que no sólo permite conceder una autorización para la creación de una farmacia a una distancia inferior a los 250 metros en casos excepcionales, sino

~~siempre que la aplicación estricta de la norma general de los 250 metros pueda impedir que se garantice un acceso apropiado a la atención farmacéutica en determinadas zonas geográficas de gran concentración demográfica (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 101).~~

- 31 En estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si las autoridades competentes ejercitan, en el sentido descrito en los apartados 27, 29 y 30 del presente auto, la facultad que atribuyen tales disposiciones en toda zona geográfica que posea características demográficas particulares y en la que la aplicación estricta de las normas de base de 2.800 habitantes y 250 metros pueda impedir la creación de un número suficiente de farmacias que garanticen una atención farmacéutica apropiada (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 102).
- 32 A la luz de las anteriores consideraciones, procede declarar que, sin perjuicio de las observaciones recogidas en los apartados 23 a 29 del presente auto, la normativa controvertida en el litigio principal resulta adecuada para lograr el objetivo perseguido.
- 33 Por lo que respecta, en cuarto lugar, al último requisito recordado en el apartado 14 del presente auto, de los apartados 106 a 111 de la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, se desprende que la restricción a la libertad de establecimiento no va más allá de lo necesario para lograr el objetivo invocado.
- 34 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:
- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo se podrá crear una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
 - tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, por la fracción superior a 2.000 habitantes, y
 - cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.
- 35 Sin embargo, el artículo 49 TFUE se opone a tal normativa nacional en la medida en que las normas de base de 2.800 habitantes o de 250 metros impidan la creación de un número suficiente de farmacias capaces de garantizar una atención farmacéutica adecuada en las zonas geográficas con características demográficas particulares, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

Costas

- 36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) declara:

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en el asunto principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:

- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo se podrá crear una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
- tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, por la fracción superior a 2.000 habitantes, y
- cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.

Sin embargo, el artículo 49 TFUE se opone a tal normativa nacional en la medida en que las normas de base de 2.800 habitantes o de 250 metros impidan la creación de un número suficiente de farmacias capaces de garantizar una atención farmacéutica adecuada en las zonas geográficas con características demográficas particulares, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

Dictado en Luxemburgo, a 6 de octubre de 2010.

El Secretario

La Presidenta de la Sala Séptima

R. Grass

R. Silva de Lapuerta
Copia legalizada,
Luxemburgo, el 29 -10- 2010
El Secretario,
por orden
Maria Manuela Ferreira
Maria Manuela Ferreira
Administradora principal