



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 3 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 21 de abril de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba la delimitación de las zonas farmacéuticas de Canarias (EXP. 114/2006 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo previsto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, solicita por el procedimiento ordinario Dictamen con carácter preceptivo en relación con el Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba la delimitación de las zonas farmacéuticas de Canarias.

2. Obra en las actuaciones los informes de la Dirección General del Servicio Jurídico, de fecha 6 de febrero de 2006; de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 6 de marzo de 2006; de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, de fecha 16 de febrero de 2006; de la Dirección General de Farmacia, de 10 de marzo de 2006; del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Las Palmas, de 16 de diciembre de 2005; del Ayuntamiento de Telde, de 3 de enero de 2006; así como otros informes, audiencias y alegaciones de los comparecientes, que obran en el expediente.

Igualmente, se publicó en el B.O.C. del día 26 de septiembre de 2005, anuncio de 6 de septiembre de 2005, sobre la tramitación del procedimiento de elaboración

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

de la norma reglamentaria por la que se delimitan las zonas farmacéuticas de Canarias.

En cuanto a la estructura del Proyecto de Orden, este se integra por un artículo único, de aprobación de la delimitación de las zonas farmacéuticas de Canarias, al que se le incorpora un Anexo y dos disposiciones finales. La primera disposición final, ejecución, faculta al titular de la Dirección General competente en materia de ordenación farmacéutica del Servicio Canario de la Salud para dictar los actos necesarios en ejecución de la Orden. La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor de la mencionada Orden.

3. El art. 20 de la Ley 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias (LOF), dispone que la Consejería competente delimitará las zonas farmacéuticas “previa audiencia a los Ayuntamientos y Colegios Farmacéuticos de Canarias, teniendo en cuenta las características geográficas, de población, socio-económicas y los recursos sanitarios disponibles”.

A ello procede la propuesta reglamentaria que se somete a Dictamen que, no obstante, no es un Reglamento ejecutivo, en sentido estricto, de desarrollo o desenvolvimiento de una ley, pues no estamos en presencia de una “remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece” (STS de 10 de diciembre de 2003, RJ 2004/106), sino ante la aplicación de una concreta previsión legal, sin añadir más complemento normativo que el referido a la mera organización administrativa necesaria para lograr el objetivo previamente delimitado por la norma jurídica (STS de 15 de octubre de 1997, RJ 1997/7457). Por la misma razón que, por ejemplo, no poseen contenido normativo y, por ello, no son de preceptivo Dictamen, los planes rectores de uso y gestión recursos naturales (STS RJ 2004/106, cit.) o los planes generales de transformación agraria (STS de 19 de septiembre de 1997, RJ 1997/6429).

El carácter básicamente organizativo de la propuesta que se dictamina se contiene en el Anexo del Proyecto de Orden, que, no obstante, viene delimitada en su ejercicio por la Ley habilitante tanto de un modo material como formal.

II

1. Desde un punto de vista formal exige la Ley habilitante 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias, que la medida que se adopte, "Delimitación de las Zonas Farmacéuticas", cuente con la previa audiencia de Ayuntamientos y Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Canarias, a los que se les ha concedido audiencia, según resulta de las actuaciones obrantes en el expediente (art. 20 LOF).

Materialmente, la Ley exige tener en cuenta, para la delimitación de las zonas farmacéuticas, las "características geográficas, de población, socio-económicas y los recursos sanitarios disponibles" (art. 20 LOF). No constan, sin embargo, en la documentación remitida a este Consejo las circunstancias requeridas para la delimitación que se propone de las citadas zonas. No obstante, figuran en el expediente las alegaciones de los Ayuntamientos que comparecieron sobre la base de las características mencionadas, en el trámite de audiencia, y cuyas alegaciones tuvieron expresa respuesta y consideración en la propuesta finalmente efectuada.

Parte este Consejo Consultivo de la afirmación que acompaña al Proyecto de Orden según la cual para "tal delimitación se ha tenido en cuenta que el término municipal es la agrupación territorial que ofrece una mayor homogeneidad de características socioeconómicas, de distribución de recursos sanitarios más racional en la que ya se han ponderado previamente las variables de distribución demográfica y, en general, una dotación de sistemas de comunicación organizados en función de sus peculiaridades geográficas. Cuando la extensión territorial del municipio era considerable y la densidad de población elevada, se ha recurrido a la subdivisión del municipio por zonas farmacéuticas, que abarcan distritos y secciones administrativos homogéneos, teniendo en cuenta las premisas antes señaladas respecto a variables geográficas, poblacionales, socioeconómicas y de recursos sanitarios disponibles" y la premisa de que, en cada caso, la Administración ha tenido en cuenta para formular la delimitación de las zonas farmacéuticas, tanto los elementos geográficos, como los poblacionales, socioeconómicos o recursos sanitarios disponibles. Pero de esta consideración debería quedar expresa constancia en las actuaciones, a fin de dotar a la propuesta efectuada de la necesaria motivación justificadora, que deriva de la habilitación legal otorgada a la Administración.

Se trata, por lo demás, de parámetros, en su mayor parte, de consideración discrecional o valorativa. Así, respecto al módulo de población, se permiten, junto a los criterios generales, determinadas singularidades y excepciones. Por otro lado, la delimitación de zonas farmacéuticas de Canarias se encuentra regulada por la Orden de 19 de junio de 1998, de la Consejería de Sanidad y Consumo, modificada por las Órdenes de 15 de abril de 1999 y 5 de junio de 2002.

2. Tres cuestiones añadidas. La primera es la conveniencia de fijar, de acuerdo con la Ley 4/2005, de 13 de julio, los criterios de planificación farmacéutica que deben concretarse en el Mapa Farmacéutico de Canarias (art. 23 LOF), ya que el existente se establece a través de la Orden de 15 de abril de 1999, modificado por las Órdenes de 5 de junio de 2002 y 11 de septiembre de 2003, en el marco del Decreto 258/1997, de 16 de octubre, derogado por la citada Ley 4/2005. Más aún, cuando el art. 24 LOF establece que “el Mapa Farmacéutico de Canarias será revisado cada cinco años” y que “excepcionalmente, podrá ser modificado cuando circunstancias de carácter extraordinario lo justifiquen”, quedando las revisiones y modificados “sujetos a lo señalado para su aprobación”. Y que por disposición del art. 23 LOF, se configura como norma reglamentaria aprobada por Orden del Consejero competente.

Mapa Farmacéutico que tendrá carácter vinculante y en el que se relacionarán todas las zonas farmacéuticas de la Comunidad Autónoma de Canarias, con expresión de sus características esenciales. Complemento necesario para relacionar todas las zonas farmacéuticas de Canarias y sus notas básicas, que permita la aplicación de lo ordenado en los arts. 24 (Revisión y modificación del mapa farmacéutico) y 25 (Localización).

La segunda, que la disposición transitoria primera de la Ley 4/2005 dispone que “el Gobierno, en un plazo de seis meses desde la publicación de la presente Ley, deberá aprobar el Mapa Farmacéutico de Canarias y sus respectivas zonas actualizadas (...)”. Y la disposición final segunda de la misma Ley faculta al Gobierno de Canarias para dictar en el plazo máximo de un año cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de tal Ley. La habilitación de la potestad reglamentaria corresponde, por lo tanto, al Gobierno y no a la Consejería, no siendo posible la delegación, sin perjuicio de que los criterios de planificación farmacéutica (art. 23 LOF) y la delimitación de las zonas farmacéuticas (art. 20 LOF), esta última materia objeto del Proyecto de Orden, sobre la que recae el presente Dictamen, se

atribuyan, expresamente, por la Ley 4/2005, de 13 de julio, a la Consejería competente en materia de ordenación farmacéutica.

La tercera, la disposición final primera (Ejecución) faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de ordenación farmacéutica del Servicio Canario de la Salud para dictar los actos necesarios de ejecución de la presente Orden.

Tal facultad, al margen de lo expresado por la Dirección General de Farmacia, de “dotar al texto de una mejor redacción desde el punto de vista jurídico y una mayor practicidad para sus posibles modificaciones”, tiene como límite el de no modificar la delimitación de las zonas farmacéuticas, que, en su caso, (revisión o modificación), debe realizarse cada cinco años; o excepcionalmente, antes siempre que concurren circunstancias de carácter extraordinario que lo justifiquen. Pero sujetas, las revisiones y modificaciones, a lo señalado para su aprobación (art. 24.1 y 2 LOF).

3. Como observación puntual, de detalle, a la aprobación de la delimitación de las zonas farmacéuticas de Canarias, que se incorpora como Anexo a la Orden (art. 1), se considera necesario precisar las referencias a los barrios comprendidos en la zona farmacéutica GC-1, respecto a la expresión “Riscos”, ya que se engloban diferentes núcleos de población que deben diferenciarse.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba la delimitación de las zonas farmacéuticas de Canarias, objeto del Dictamen, se considera conforme a Derecho.