



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de febrero de 2014*

«Libertad de establecimiento — Salud pública — Artículo 49 TFUE — Farmacias — Abastecimiento apropiado de medicamentos a la población — Autorización de explotación — Ordenación territorial de las farmacias — Fijación de límites basados esencialmente en un criterio demográfico — Distancia mínima entre las oficinas de farmacia»

En el asunto C-367/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Austria), mediante resolución de 24 de julio de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de agosto de 2012, en el procedimiento entablado por:

Susanne Sokoll-Seebacher,

en el que interviene:

Agnes Hemetsberger, subrogada en los derechos de Susanna Zehetner,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Safjan y J. Malenovský (Ponente), la Sra. A. Prechal y el Sr. S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Sokoll-Seebacher, por la Sra. E. Berchtold-Ostermann, Rechtsanwältin;
- en nombre de la Sra. Hemetsberger, por el Sr. C. Schneider, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vlácil y T. Müller, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y A. P. Antunes, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braun e I. Rogalski, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 49 TFUE y de los artículos 16 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un procedimiento entablado por la Sra. Sokoll-Seebacher relativo a la apertura de una nueva oficina de farmacia en el término municipal de la localidad de Pinsdorf, situada en el Land de Alta Austria.

Normativa austriaca

- 3 El artículo 10 de la Apothekengesetz (Ley sobre las farmacias), en su versión modificada por la Ley publicada en el BGB1.I, 41/2006 (en lo sucesivo, «ApG»), dispone:

«1. Se concederá licencia de apertura de una oficina de farmacia cuando:

- 1) ya haya un médico establecido de manera permanente en la localidad en la que se pretenda establecer la farmacia y
- 2) exista una necesidad de apertura de una nueva oficina de farmacia.

2. Se considerará que no existe tal necesidad cuando:

- 1) en la fecha de presentación de la solicitud, ya exista una farmacia de consultorio en el término municipal de la localidad donde se pretenda explotar una nueva, y haya menos de dos puestos de médicos concertados [...] (a tiempo completo) ocupados por médicos generalistas, o
- 2) la distancia entre el lugar de explotación pretendido de la nueva oficina de farmacia que vaya a abrirse y el lugar de explotación de la oficina de farmacia existente más próxima sea inferior a 500 metros, o
- 3) como consecuencia de esta apertura, se reduzca a menos de 5.500 el número de personas a las que se debe continuar abasteciendo desde el lugar de explotación de una de las oficinas de farmacia ya existentes en las inmediaciones.

3. No existe necesidad, en el sentido del apartado 2, número 1, cuando, en la fecha de presentación de la solicitud, haya, en el término municipal de la localidad donde se pretenda explotar la oficina de farmacia,

- 1) una farmacia de consultorio y

2) un consultorio colectivo concertado [...]

[...]

4. Las personas a las que se debe abastecer, en el sentido del apartado 2, número 3, son aquellas que residen permanentemente a una distancia de menos de cuatro kilómetros por carretera del lugar de explotación de la oficina de farmacia ya existente y que, debido a las circunstancias locales, deberán continuar abasteciéndose en ésta.

5. Cuando el número de residentes permanentes, definidos con arreglo al apartado 4, sea inferior a 5.500, al valorar la existencia de dicha necesidad se tendrán en cuenta las personas a las que se debe abastecer debido a que trabajan, hacen uso de servicios o utilizan medios de transporte en esta zona.

6. Excepcionalmente podrá no tenerse en cuenta la distancia establecida en el apartado 2, número 2, cuando así lo exijan particularidades locales de carácter urgente en interés de un buen abastecimiento de medicamentos a la población.

7. Se recabará un informe pericial del Colegio de Farmacéuticos austriaco sobre la necesidad de apertura de una nueva oficina de farmacia [...]

[...]»

4 El artículo 47, apartado 2, de la ApG, relativo al «plazo de exclusión», establece:

«Las autoridades administrativas de distrito denegarán la solicitud de licencia de un solicitante sin más trámite también cuando se haya denegado una solicitud anterior presentada por otro solicitante para abrir una nueva farmacia en el mismo lugar a causa de la falta de uno de los requisitos materiales enunciados en el artículo 10, hayan transcurrido menos de dos años desde la notificación de la última resolución dictada en este procedimiento y no hayan cambiado sustancialmente las circunstancias locales que motivaron la primera resolución [...]

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

5 Mediante resolución de 29 de diciembre de 2011, el gobernador de Gmunden (Bezirkshauptmann von Gmunden) denegó la solicitud de la Sra. Sokoll-Seebacher de concesión de licencia de apertura de una oficina de farmacia en el término municipal de la localidad de Pinsdorf, por no existir necesidad en el sentido del artículo 10 de la ApG.

6 Esta denegación se basó en un informe pericial del Colegio de Farmacéuticos austriaco de 12 de abril de 2011 y en observaciones complementarias a este informe, de fecha 25 de octubre de 2011. Según estos documentos, la apertura de una nueva oficina de farmacia habría tenido como consecuencia la reducción a menos de 5.500 personas del potencial de abastecimiento de la oficina de farmacia explotada por la Sra. Zehetner, establecida en el término municipal de la localidad de Altmünster, adyacente a la de Pinsdorf, cuya clientela era de 1.513 personas.

7 La Sra. Sokoll-Seebacher impugna esta resolución alegando que, en las observaciones complementarias al informe pericial, el Colegio de Farmacéuticos austriaco tuvo en cuenta una conexión directa por carretera existente entre las localidades vecinas de Pinsdorf y de Altmünster que, según el plan de infraestructuras de la compañía de ferrocarriles austriaca, se suprimirá próximamente. Pues bien, según la Sra. Sokoll-Seebacher, esta circunstancia debería haber sido tomada en consideración. Además, también debería haberse considerado el hecho de que, cuando la Sra. Zehetner abrió su farmacia, sabía perfectamente que el número de personas a las que abastecería no llegaría nunca a 5.500.

8 En estas circunstancias, el Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Se opone el principio de legalidad del artículo 16 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y/o la obligación de transparencia del artículo 49 TFUE a una norma nacional como la disposición del artículo 10, apartado 2, número 3, de la ApG, cuestionada en el procedimiento principal, por la que los requisitos esenciales del criterio de necesidad para la apertura de una nueva oficina de farmacia no se regulan directamente en la propia ley, sino que la concreción de partes determinantes de su contenido se deja a la iniciativa de la jurisprudencia nacional, ya que de este modo no puede descartarse que determinados interesados nacionales, así como éstos en general, con respecto a los nacionales de otros Estados miembros, obtengan una ventaja competitiva determinante?
- 2) En caso de que se responda negativamente a la primera cuestión: ¿se opone el artículo 49 TFUE a una norma nacional como el artículo 10, apartado 2, número 3, de la ApG, que, para el criterio esencial de comprobación de la existencia de necesidad establece un límite fijo de 5.500 personas, no previendo la ley ninguna posibilidad de excepciones a dicha norma de base, ya que de este modo no parece (automáticamente) garantizada *de facto* la consecución congruente del objetivo en el sentido [de la sentencia de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez, C-570/07 y C-571/07, Rec. p. I-4629], apartados 98 a 101?
- 3) En caso de que también se responda negativamente la segunda cuestión: ¿se oponen el artículo 49 TFUE y/o el artículo 47 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales a una norma como el artículo 10, apartado 2, número 3, ApG de la que, en virtud de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores relativa a la cuestión de la comprobación de la existencia de la necesidad, resultan otros criterios de detalle –como la prioridad temporal de la solicitud; el efecto de bloqueo del procedimiento en curso para posteriores interesados; el período de prohibición de dos años al desestimarse una solicitud; los criterios para el cálculo de los “residentes permanentes”, por un lado, y los “visitantes”, por otro, así como los relacionados con la separación del potencial de clientes en caso de que en un radio de cuatro kilómetros se solapen dos o más farmacias, etc.–, ya que, de este modo, no es posible como regla general la ejecución previsible y calculable de dicha disposición dentro de un plazo adecuado y, en consecuencia, (véase la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 98 a 101 y 114 a 125) su idoneidad concreta en lo que respecta a la necesidad de congruencia en la consecución del objetivo es inexistente y/o no se garantiza de facto un servicio farmacéutico adecuado y/o puede constatarse una tendencia a la discriminación de los interesados nacionales entre sí o entre éstos y otros interesados pertenecientes a otros Estados miembros?»

Sobre la admisibilidad

- 9 En primer lugar, la Sra. Zehetner y el Gobierno austriaco impugnaron la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por considerar que el litigio principal no contiene elementos transfronterizos y constituye una situación de carácter puramente interno.
- 10 Al respecto, es preciso recordar que, si bien una norma nacional como la controvertida en el litigio principal –que es indistintamente aplicable a los nacionales austriacos y a los nacionales de los demás Estados miembros– sólo puede, por lo general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el Tratado en la medida en que se aplica a supuestos que guardan relación con los intercambios intracomunitarios, no se puede excluir de ningún modo que nacionales establecidos en Estados miembros distintos de la República de Austria estén o hayan estado interesados en explotar farmacias en este último Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Venturini y otros, C-159/12 a C-161/12, apartado 25 y jurisprudencia citada).

- 11 Pues bien, aunque es cierto que según los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia la demandante en el litigio principal es de nacionalidad austriaca y todos los hechos que han originado el procedimiento se circunscriben al interior de un solo Estado miembro, a saber, la República de Austria, no es menos cierto que la normativa controvertida en el procedimiento principal puede producir efectos que no se limitan a este Estado miembro.
- 12 Además, incluso en una situación de carácter puramente interno como la controvertida en el asunto principal, en la que todos los elementos se circunscriben al interior de un único Estado miembro, una respuesta puede ser útil para el órgano jurisdiccional remitente, en particular en el supuesto de que el Derecho nacional le obligue a conceder a un nacional de ese Estado miembro los mismos derechos que el Derecho de la Unión reconoce a un nacional de otro Estado miembro que se halle en la misma situación (sentencia Venturini y otros, antes citada, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 13 Por consiguiente, procede desestimar esta primera excepción de inadmisibilidad.
- 14 En segundo lugar, la Sra. Zehetner, sin alegar expresamente una excepción de inadmisibilidad a este respecto, alberga dudas en cuanto a si la petición de decisión prejudicial expresa apropiadamente la relación entre las disposiciones del Derecho de la Unión invocadas y la norma nacional aplicable al litigio principal. En efecto, según la Sra. Zehetner, esta petición de decisión prejudicial es difícil de comprender debido a que sólo hace referencia al Derecho positivo austriaco de manera rudimentaria.
- 15 A este respecto, de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia resulta que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario que sea eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos fácticos sobre los que se basan tales cuestiones (véanse, en particular, las sentencias de 17 de febrero de 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, Rec. p. I-1167, apartado 22; de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423, apartado 45, y de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, apartado 20).
- 16 El Tribunal de Justicia también ha insistido en la importancia de que el juez nacional indique las razones precisas que le han conducido a plantearse la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario someterle cuestiones prejudiciales. Así, dicho Tribunal ha declarado que es indispensable que el juez nacional dé un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable al litigio (véanse, en particular, las sentencias de 21 de enero de 2003, Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins, C-318/00, Rec. p. I-905, apartado 43, y ABNA y otros, antes citada, apartado 46).
- 17 En el caso de autos, la exposición que se hace en la resolución de remisión de los hechos que han originado el litigio principal y la descripción del Derecho nacional aplicable han permitido a la demandante en el procedimiento principal y a los Gobiernos de los Estados miembros presentar observaciones escritas sobre las cuestiones planteadas. Por otra parte, dicha resolución expone las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente y explica suficientemente la relación entre estas disposiciones y la norma nacional aplicable al litigio principal.
- 18 En estas circunstancias, debe considerarse que procede admitir la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 19 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16 de la Carta y/o el artículo 49 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, en la medida en que, según dicho órgano jurisdiccional, esta norma no establece criterios suficientemente determinados para comprobar la existencia de necesidad de abastecimiento de medicamentos para la apertura de una nueva farmacia y, en el supuesto de una respuesta negativa, si este artículo 49 TFUE, en particular la exigencia de congruencia en la consecución del objetivo perseguido, se opone a dicha norma en la medida en que ésta fija, como criterio esencial para comprobar dicha existencia un límite fijo, que no admite excepciones, en cuanto al número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo».
- 20 En primer lugar, procede recordar que el órgano jurisdiccional remitente no sólo se pregunta sobre la interpretación del artículo 49 TFUE, relativo a la libertad de establecimiento, sino también sobre la del artículo 16 de la Carta, que se refiere a la libertad de empresa.
- 21 Pues bien, dicho artículo 16 dispone que «se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales». Así, para determinar el alcance de la libertad de empresa, este artículo de la Carta se remite especialmente al Derecho de la Unión.
- 22 Esta remisión debe entenderse en el sentido de que el artículo 16 de la Carta remite, en particular, al artículo 49 TFUE, que garantiza el ejercicio de la libertad fundamental de establecimiento.
- 23 En estas circunstancias, y dado que las cuestiones planteadas sólo se refieren a la libertad de establecimiento, se ha de examinar la normativa nacional controvertida en el litigio principal únicamente en relación con el artículo 49 TFUE.
- 24 En segundo lugar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a que un Estado miembro adopte un sistema de autorización previa para el establecimiento de nuevos prestadores de asistencia, como las farmacias, cuando tal sistema resulte indispensable para colmar posibles lagunas en el acceso a las prestaciones sanitarias y para evitar una duplicidad de estructuras, de forma que se garantice una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones geográficamente aisladas o que de alguna otra manera se hallan en una situación desventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 70 y 71 y jurisprudencia citada).
- 25 El Tribunal de Justicia también ha declarado que una normativa nacional basada en determinados criterios a los que se subordina la concesión de licencias para la apertura de nuevas farmacias es adecuada, en principio, para alcanzar el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad (véanse, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 94; autos de 17 de diciembre de 2010, Polisseni, C-217/09, apartado 25, y de 29 de septiembre de 2011, Grisoli, C-315/08, apartado 31).
- 26 El Tribunal de Justicia también ha declarado que hay que tener presente que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que éste puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación (sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 44 y jurisprudencia citada).

- 27 En especial, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que pueda privar de su eficacia a las disposiciones de Derecho de la Unión, en particular, a las relativas a una libertad fundamental como la libertad de establecimiento. Además, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a tal libertad fundamental, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que garanticen su adecuación para establecer suficientemente los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales (sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 28 En el litigio principal, ha de observarse que la norma nacional controvertida supedita la concesión de una licencia de apertura de una nueva oficina de farmacia a la existencia de «necesidad», cuya existencia se presume salvo que concurra al menos una de las diferentes circunstancias concretas establecidas en esta norma.
- 29 Más concretamente, según dicha norma, para determinar la falta de necesidad de apertura de una nueva oficina de farmacia, se tomarán en consideración el número de prestadores de servicios sanitarios existentes en la zona en cuestión en la fecha de presentación de la solicitud, la distancia entre la oficina de farmacia cuya apertura se solicita y la farmacia ya existente más próxima y el número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo» a partir de una de las oficinas de farmacia ya existentes. Este número se determina en función de una distancia calculada a partir del lugar de situación de la oficina de farmacia existente e incluye, con carácter principal, a los residentes permanentes de la zona así delimitada y también, con carácter subsidiario, a las personas que tienen unos determinados vínculos con esta zona, a las cuales también se refiere esta norma.
- 30 Entre estos criterios, los relativos al número de prestadores de servicios sanitarios o de residentes permanentes de las distintas zonas o a la distancia entre las farmacias constituyen datos objetivos que, en principio, no pueden dar lugar a dificultades de interpretación o apreciación.
- 31 En cambio, en lo que se refiere al criterio relativo a los vínculos de determinadas personas con la zona en cuestión, es preciso señalar que ciertamente éste no está desprovisto de ambigüedad. Sin embargo, por una parte, tal criterio no constituye el criterio principal para la determinación del número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo», puesto que sólo interviene con carácter subsidiario, y, por otra, los diferentes vínculos pertinentes se definen de manera objetiva y se pueden comprobar a través de datos estadísticos.
- 32 En estas condiciones, procede considerar que los criterios previstos por una normativa nacional como la que es objeto del litigio principal tienen un carácter suficientemente objetivo.
- 33 Además, de la resolución de remisión no se desprende que puedan tenerse en cuenta para determinar la ausencia de necesidad de apertura de una nueva oficina de farmacia otros criterios distintos de los expresamente previstos por la normativa nacional controvertida en el litigio principal y, por lo tanto, no conocidos de antemano por los operadores económicos.
- 34 A este respecto, el hecho de que los criterios expuestos en el artículo 10 de la ApG hayan sido concretados a través de la jurisprudencia nacional no impide, por sí mismo, que los operadores económicos interesados puedan conocer de antemano estos criterios.
- 35 Finalmente, a la vista de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia, no hay ningún dato que permita constatar que los criterios establecidos en dicha normativa puedan considerarse discriminatorios.

- 36 En cuanto a este extremo, es necesario observar, en particular, que, en una situación como la descrita en el apartado 28 de la presente sentencia, la necesidad de apertura de una nueva oficina de farmacia se presume. Por tanto, no corresponde a quienes solicitan la apertura de una nueva oficina de farmacia demostrar que existe efectivamente tal necesidad en cada caso concreto.
- 37 Por consiguiente, el resultado del procedimiento de concesión de una licencia no depende, en principio, del hecho de que sólo determinados solicitantes, ya sean nacionales o ciudadanos de otros Estados miembros, dispongan, en su caso, de información que demuestre la existencia de tal necesidad, lo que les situaría en una situación privilegiada en relación a la de competidores que no disponen de dicha información.
- 38 De ello se deduce que debe considerarse que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal está basada en criterios objetivos, conocidos de antemano y no discriminatorios, adecuados para limitar suficientemente el ejercicio de la facultad de apreciación de que disponen las autoridades nacionales competentes sobre este extremo.
- 39 En tercer lugar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una norma nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias Hartlauer, antes citada, apartado 55; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 42; Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 94, y de 26 de septiembre de 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, apartado 47).
- 40 A este respecto, corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la normativa nacional, determinar si –y en qué medida– ésta cumple tales requisitos. No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al juez nacional, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas y alegaciones que le hayan sido presentadas, que puedan permitir al órgano jurisdiccional nacional dictar una resolución (véase la sentencia Ottica New Line di Accardi Vincenzo, antes citada, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada).
- 41 Para ello, debe recordarse que una aplicación uniforme, en todo el territorio afectado, de requisitos relativos a la densidad demográfica y a la distancia mínima entre farmacias, establecidos por la norma nacional para la apertura de una nueva oficina de farmacia, podría, en determinadas circunstancias, 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).
- 42 Por lo que se refiere más concretamente a los requisitos relativos a la densidad demográfica, el Tribunal de Justicia ha declarado que la aplicación uniforme de estos requisitos, sin posibilidad de excepciones, podría suponer que, en determinadas zonas rurales, cuya población está normalmente dispersa y es menos numerosa, algunos habitantes afectados se encuentren más allá de la distancia razonable a una farmacia y se vean así privados de un acceso adecuado a la atención farmacéutica (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 97).
- 43 En cuanto al litigio principal, según el artículo 10 de la ApG no existe necesidad que justifique la apertura de una nueva farmacia cuando, como consecuencia de esta apertura, disminuya el número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo» a partir del lugar de explotación de una de las farmacias existentes en las inmediaciones, a saber, el número de personas que residen permanentemente a una distancia de menos de cuatro kilómetros, por carretera, de dicho lugar, reduciéndose a menos de 5.500. Sin embargo, cuando el número de estos residentes sea inferior

a 5.500, para comprobar la existencia de necesidad, es necesario, en virtud de la misma Ley, tener en cuenta las personas a las que se ha de abastecer por trabajar, tener acceso a servicios o utilizar medios de transporte en la zona de abastecimiento de dicha farmacia (en lo sucesivo, «visitantes»).

- 44 Para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es preciso destacar dos elementos que pueden definirse de la siguiente manera.
- 45 Por una parte, existen personas que residen a una distancia de más de cuatro kilómetros, por carretera, del lugar de explotación de la farmacia más próxima y a las que no se tiene en cuenta, como residentes permanentes, ni en su zona de abastecimiento ni en ninguna otra zona existente. Ciertamente, se puede tener en cuenta a estas personas en concepto de «visitantes» en una o varias zonas, pero no es menos cierto que su acceso a la atención farmacéutica depende por tanto de circunstancias que no les aseguran, en principio, un acceso permanente y continuo a dicha atención, ya que el acceso sólo está vinculado a la actividad laboral realizada o a la utilización de medios de transporte en una zona determinada. De ello se desprende que, para algunas personas, en particular las que residen en zonas rurales, el acceso a los medicamentos puede resultar poco apropiado, en la medida en que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal no establece ninguna distancia máxima entre el lugar de residencia de una persona y la farmacia más próxima a éste.
- 46 Tanto más es así respecto de las personas comprendidas en la categoría mencionada en el apartado precedente, algunas de las cuales, además, tienen movilidad reducida de manera temporal o prolongada, como es el caso de los ancianos, discapacitados o enfermos. En efecto, por un lado, su estado de salud puede requerir una administración de medicamentos urgente o frecuente y, por otro, debido a su estado de salud, sus vínculos con las diferentes zonas son muy débiles, o, en su caso, inexistentes.
- 47 Por otra parte, en el caso de que la apertura de una nueva farmacia se solicite en interés del conjunto de personas que residen en el territorio que constituye la futura zona de abastecimiento de una nueva farmacia, y a una distancia de más de cuatro kilómetros, tal apertura conduciría necesariamente a una reducción, en su caso por debajo de las 5.500 personas, del número de residentes permanentes de las zonas de abastecimiento de las farmacias existentes, a los que se deberá continuar abasteciendo. Lo mismo ocurrirá, en particular, en las regiones rurales, cuya densidad de población es generalmente baja.
- 48 Ahora bien, parece que de la norma nacional se desprende –extremo que corresponde verificar al tribunal remitente– que, para que una solicitud de licencia de apertura de una nueva farmacia en tales circunstancias pueda aceptarse, el número de «visitantes» debe ser suficiente para compensar la disminución relativa del número de residentes «a los que se debe continuar abasteciendo» en las zonas afectadas por esa apertura. Así, la resolución que se adopte en relación con dicha solicitud no dependería, en realidad, de la apreciación de la accesibilidad de la atención farmacéutica en la nueva zona prevista, sino de si, en las zonas afectadas por esta apertura, éstas pueden acoger visitantes y en qué número.
- 49 Sin embargo, en las regiones rurales, aisladas y poco «visitadas», se corre el riesgo de que el número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo» no alcance el límite que se exige estrictamente y que, por consiguiente, la necesidad para justificar la apertura de una nueva farmacia pueda considerarse insuficiente.
- 50 De ello se desprende que, en aplicación del criterio relativo al número de «personas a las que se debe continuar abasteciendo», existe el riesgo de que no se asegure un acceso igual y apropiado a la atención farmacéutica a determinadas personas que residen en regiones rurales y aisladas situadas fuera de las zonas de abastecimiento de las farmacias existentes, en particular en lo que respecta a las personas con movilidad reducida.

- 51 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales que el artículo 49 TFUE, en particular la exigencia de congruencia en la consecución del objetivo perseguido, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que fija, como criterio esencial para comprobar la existencia de necesidad para la apertura de una nueva farmacia, un límite fijo de «personas a las que se debe continuar abasteciendo», en la medida en que las autoridades nacionales competentes no pueden establecer excepciones a este límite para tener en cuenta particularidades locales.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 52 Habida cuenta de las respuestas dadas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Costas

- 53 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 49 TFUE, en particular la exigencia de congruencia en la consecución del objetivo perseguido, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que fija, como criterio esencial para comprobar la existencia de necesidad para la apertura de una nueva farmacia, un límite fijo de «personas a las que se debe continuar abasteciendo», en la medida en que las autoridades nacionales competentes no pueden establecer excepciones a este límite para tener en cuenta particularidades locales.

Firmas