

PUBLICIDAD DE MEDICAMENTOS: ASPECTOS CLAVES DE LA NUEVA NORMATIVA*

Por Nerea Iraculis Arregui
Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Mercantil.
Universidad del País Vasco

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REAL DECRETO 1416/1994. 1. Publicidad de medicamentos dirigida al público en general. 2. Publicidad de medicamentos dirigida a personas facultadas para prescribir o dispensar medicamentos. III. NORMATIVA POSTERIOR: Ley 29/2006, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios y Real Decreto 1345/2007, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente. IV. RECIENTE NORMATIVA: Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y Real Decreto 109/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 1. Control administrativo que determina la aptitud de un medicamento para ser objeto de publicidad. 2. Control administrativo previo del contenido de la publicidad de medicamentos dirigida al público.

I. INTRODUCCIÓN

La publicidad es uno de los elementos más característicos de la competencia económica actual. El empresario que actúa en el marco de un sistema económico competitivo, lejos de aguardar pasivamente la clientela, debe adoptar en el mercado una actitud agresiva, anticipándose a la demanda, atrayéndola hacia sí. El mercado contemporáneo se caracteriza por la presencia de una múltiple variedad de ofertas que sirven para satisfacer una misma necesidad. Y, en estas circunstancias, el empresario tiene que dar a conocer al público sus productos, bienes o servicios y tratar de convencerlo de que los adquiera o demande.

La utilidad de la publicidad para atraer la demanda no resulta ajena a la industria farmacéutica. Las empresas farmacéuticas, al igual que cualesquiera otras empresas, tienen que dar a conocer sus productos y tratar de convencer a sus destinatarios de que los adquieran. En este sentido, el hecho de que el vendedor sea un empresario del sector farmacéutico no determina una concepción distinta de la publicidad, ya que ésta se erige en el medio más eficiente para poner en contacto a productores y consumidores de un producto o bien, sin olvidar la finalidad económica, puramente mercantil de la publicidad, en cuanto su prioridad estriba en el fomento de la contratación, en el sentido de acercar las prestaciones empresariales a una posible clientela.

* Ponencia impartida en el I Symposium Internacional Régimen Jurídico del Medicamento: Medicamentos y riesgos sanitarios, celebrado en Granada los días 24 y 25 de junio de 2010, en el marco del Proyecto de Excelencia SEJ-03266: El Derecho a la salud y al medio ambiente en la sociedad del riesgo y la innovación.

La publicidad cumple una función decisiva, ya que el consumidor o usuario, incapaz de obtener información sobre todos y cada uno de los productos y bienes que satisfacen sus necesidades, determinará su consumo en muchas ocasiones en virtud de la información contenida en el material publicitario. Esa influencia plantea un desarrollo paralelo de la función legislativa con respecto a la materia publicitaria, sometida a una exigencia de veracidad, que impida la distorsión de la realidad del producto anunciado, la inducción a error, causar engaño, o incluso, poder incidir en la competencia empresarial de forma negativa. La publicidad genera daños derivados de decisiones o elecciones de productos o servicios cuyas características no se ajustan a las necesidades de los consumidores, pero no en la misma medida en todos los sectores del mercado. Así, nos encontramos con mensajes inexactos o incorrectos inocuos, bien por no afectar valores dignos de protección, bien porque la inexactitud provocada es tan ilógica que no hay posibilidad de que nadie se llame a engaño o error. Y con mensajes que sí pueden afectar a sus destinatarios o receptores en sectores en los que se ven afectados intereses o valores dignos de una especial protección. De ahí que el legislador delimite las garantías que han de cumplir los mensajes publicitarios en general y los mensajes publicitarios en particular, para impedir una posible lesión del interés de los destinatarios o receptores. En consecuencia, es la clase de bienes o productos que se publicita, la razón de que sobre las informaciones emitidas por los empresarios del sector se ejerza un control adicional, de indudable interés en la actualidad.

II. REAL DECRETO 1416/1994

La protección de los intereses de los consumidores y usuarios y, en particular, la protección de la salud de las personas, ha llevado al legislador español a una activa e intensa intervención en la publicidad de los medicamentos, con el objeto de prever una disciplina especial y netamente intervencionista dado el carácter sensible de esta cuestión.

En esta normativa interna hay que destacar la incidencia de las previsiones comunitarias sobre la publicidad de los medicamentos. El legislador comunitario también ha expresado una gran preocupación por la cuestión relacionada con la información farmacéutica y especialmente lo relacionado con la promoción de los medicamentos, ya que ambos son aspectos cruciales en el uso racional del medicamento. La Directiva 92/28/CEE, de 31 de marzo de 1992, sobre publicidad de los medicamentos, puso en pie determinadas medidas –entre otras, el concepto de publicidad de medicamentos–, y al servicio de las mismas y considerando que la publicidad de los fármacos debía estar sometida a un control adecuado y eficaz, se instrumentó la técnica del control previo y la del control voluntario por organismos de autorregulación. Dicha directiva supuso alguna sorpresa –hubo que modificar el concepto de publicidad de medicamentos vigente hasta entonces, toda vez que en el ordenamiento español sólo se consideraba como publicidad la que se destinaba al público, excluyéndose de este concepto la publicidad destinada a los profesionales, así como la visita médica y las muestras gratuitas–, mientras que en otras medidas no supuso ninguna novedad, por ejemplo el control administrativo previo ya aparecía previsto en el Derecho español.

El Real Decreto 1416/1994, de 25 de junio de 1994, constituye la norma básica a la hora de analizar el régimen jurídico aplicable a la publicidad de medicamentos. Sin embargo, es una norma que no surge sin más del impulso normativo de la Administración, sino

que encuentra soporte en diversas normas internas con rango legal que sirven de cobertura a una normativa específica relacionada con la publicidad de estos productos, como son la Ley General de Sanidad de 1986, la Ley General de Publicidad de 1988 y la Ley del Medicamento de 1990. No se trata, por tanto, de una única norma habilitadora de la intervención administrativa en la publicidad de los medicamentos, sino de varias que, desde distintas perspectivas, han previsto una disciplina especial y netamente controladora dado el carácter sensible de los intereses implicados.

Entre las medidas más relevantes, que no es más que una reiteración de la ya existente en las normas con rango de ley citadas, se encuentra la consagración de un régimen jurídico diferenciado para la publicidad de medicamentos destinada al público en general y la publicidad de medicamentos dirigida a las personas facultadas para prescribir o dispensar los medicamentos. En atención a que los medicamentos pueden ser objeto de uso y consumo indebido, el legislador trata de prevenir este riesgo con un especial cuidado, lo que se aprecia desde el momento en que se ordenan los criterios legales aplicables a la publicidad en función del grupo de receptores al que se dirige. Esta diferenciación tiene su razón de ser, desde el interés tutelable, pasando por las modalidades de difusión y la diferente formación técnica del receptor, hasta la finalidad de la publicidad son razones que justifican esta delimitación sistemática.

1. Publicidad de medicamentos dirigida al público en general

Las dos medidas fundamentales que caracterizan la publicidad de medicamentos dirigida al público en general son: su restricción a las especialidades farmacéuticas publicitarias y su sometimiento a un control administrativo previo. Asimismo, su contenido está sometido a unas estrictas reglas orientadas a preservar la veracidad, la adecuación y la exactitud de la información proporcionada en los mensajes publicitarios.

a) Especialidades farmacéuticas publicitarias

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1416/1994, sólo podrán ser objeto de publicidad las especialidades farmacéuticas determinadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Por especialidades farmacéuticas publicitarias deben entenderse aquellas para cuya dispensación en oficinas de farmacia no es necesaria receta médica y están indicadas sólo para el alivio, prevención y tratamiento de síntomas y síndromes de carácter leve. En este punto, el régimen jurídico de la publicidad de medicamentos se apoya en un principio básico, cual es aquel que impide o prohíbe la publicidad dirigida al público de medicamentos que sólo pueden ser obtenidos con receta médica. En consecuencia, sólo es posible la publicidad dirigida al público en general en relación con aquellos medicamentos que, al poder ser dispensados sin receta médica, han obtenido la calificación de especialidades farmacéuticas publicitarias.

b) Autorización previa de la publicidad de medicamentos dirigida al público en general

Además del trámite necesario de verificar que se trata de un medicamento susceptible de publicidad, la exigencia de la previa autorización administrativa de esta publicidad procura comprobar que se salvaguarda la máxima transparencia en la elaboración y traslado del mensaje al público destinatario, de tal forma que en ningún caso éste pueda

verse inducido a error sobre cualesquiera características del fármaco. La normativa centra el mandato en el principio de la autorización. A través de la documentación exigida, se comprueba el cumplimiento de las formalidades y requisitos que se establecen en dicha norma, y que se refieren tanto al contenido positivo de identificación del producto y suministro de información veraz y suficiente al público, como a no incurrir en contenidos o formas prohibidas, de tal manera que no se produzca una publicidad abusiva.

Someter la actividad publicitaria al requisito de obtener previamente una autorización administrativa supone que dicha actividad está prohibida hasta tanto no se obtenga aquélla. Esta importante intervención administrativa resulta plenamente justificada por razón de la tutela de la salud, aunque esta justificación no excusa de enfrentarse a la situación en que queda toda esta regulación sectorial en el caso de asociar el ejercicio de la publicidad a los derechos consagrados en el artículo 20 de la Constitución Española. Se plantea así una cuestión previa de orden constitucional. Tanto de la jurisprudencia como de la doctrina se desprende que los límites a la injerencia de los poderes públicos no son idénticos para la publicidad comercial y para otras manifestaciones de la libertad de expresión y comunicación. Las restricciones de la libertad de empresa que son razonables y admisibles lo son también como restricciones a la libertad de comunicación comercial. Se suscita así la legitimidad de establecer, por ejemplo, una prohibición de anunciar determinados medicamentos o la sujeción a autorización previa de la publicidad de medicamentos dirigida al público en general.

c) Su realización debe preservar los principios de veracidad, objetividad y adecuación entre la publicidad y la ficha técnica

La publicidad de medicamentos dirigida al público en general no tiene prohibido incluir elementos o alegaciones netamente promocionales o persuasivos. Es más, nos encontramos con anuncios que incorporan el humor, los gags y, en definitiva, el tono propio de las campañas de comunicación y publicidad de gran consumo. Ahora bien, no deben alejarse del esquema establecido por la legislación publicitaria específica que requiere, por ejemplo, apoyar el contenido de esta publicidad en la información técnico-científica recogida en el prospecto del medicamento. No cabe olvidar que se está tratando con pacientes y no conversando con consumidores. La publicidad de medicamentos dirigida al público en general debe contribuir a que la población pueda tomar decisiones racionales sobre la utilización de estos productos, que no son de gran consumo. Con ello, se impide expresamente el recurso a alegaciones que exageren las propiedades o utilidades del medicamento. Los intereses tutelables justifican la relevancia de la información descriptiva de las características técnicas del medicamento. La información suficiente y veraz es la protagonista en la comunicación de medicamentos con el público en general.

2. Publicidad de medicamentos dirigida a personas facultadas para prescribir o dispensar medicamentos

La sujeción al Real Decreto 1416/1994 queda condicionada a la concurrencia de dos presupuestos: por un lado, la norma jurídica sólo resultará aplicable a aquella actuación que pueda ser considerada como publicidad de un medicamento, en los términos en que ésta es definida por la propia normativa. En segundo lugar, la publicidad del

medicamento deberá dirigirse a profesionales sanitarios habilitados para prescribirlo o dispensarlo. Una vez presentadas estas dos premisas, hay que indicar que el legislador ha sido muy prolijo a la hora de establecer las exigencias aplicables a la publicidad de medicamentos con receta médica, con el objetivo esencial de garantizar el carácter esencialmente científico del mensaje, con independencia del soporte y medio elegido para su difusión. Estas exigencias pueden dividirse entre criterios de índole general, y aquellos otros específicos para ciertas modalidades de publicidad.

En este ámbito, resulta de interés destacar que el legislador español si bien optó por reprimir la publicidad ilícita por la vía de la jurisdicción ordinaria, no excluyó el control voluntario de la publicidad que, al efecto, pudiera existir realizado por organismos de autorregulación, siempre y cuando se garantizase la posibilidad de recurrir las decisiones de tal órgano ante la jurisdicción ordinaria. Este es el caso español, donde la publicidad dirigida a los profesionales, además de estar sometida a una disciplina jurídica, también se calibra en consideración a unas normas de carácter deontológico que emanan del seno de la propia industria farmacéutica y que cristalizan aquello que los que la integran estiman el deber ser de su comportamiento. No cabe duda de que nos referimos a la autorregulación de la publicidad.

La autorregulación es una disciplina distinta de la jurídica, que consiste en regular el voluntario sometimiento de los distintos agentes involucrados en la creación y difusión de la publicidad a un sistema privado de control de corrección de la actividad publicitaria organizado por los propios interesados sea de forma unilateral o de forma colectiva, en el marco de agrupaciones de carácter centralizado o sectorial. Aunque no resulta extraño encontrar sistemas mixtos de autodisciplina, en los que las normas deontológicas son elaboradas por operadores económicos pertenecientes a un único sector, pero encomendando su aplicación a un órgano de control instaurado en el seno de un sistema centralizado. Éste es el caso del Código de Farmaindustria, de cuyo cumplimiento se encarga de velar, en última instancia, el Jurado de la Publicidad de Autocontrol (Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial).

Los pilares básicos sobre los que se asienta un sistema de autorregulación publicitaria son, por un lado, la existencia de unas normas de conducta y, por otro, el funcionamiento de un órgano de control y supervisión que decide sobre la corrección de la actividad publicitaria y con capacidad de sanción para los anunciantes que no cumplen las reglas éticas concernientes a la publicidad. Debemos indicar que las normas de conducta únicamente son vinculantes para los miembros adheridos al sistema. El sistema de autorregulación publicitaria, si bien nació con vocación de generalidad para el sector publicitario en España, se ha fortalecido en diversos sectores empresariales a través de la elaboración de códigos de conducta sectoriales. Es el caso de la industria farmacéutica, cuyo compromiso con la autorregulación publicitaria ha ido creciendo en los últimos tiempos de forma ciertamente considerable, avanzando hacia la creación y consolidación de sistemas de autorregulación sectorial, de forma similar a lo sucedido en otros ámbitos. El Código de Farmaindustria cubre todas las formas de promoción dirigidas a los profesionales sanitarios habilitados para prescribir o dispensar medicamentos, y todos los métodos de promoción, incluyendo prensa y publicidad directa por correo, actividad de los visitantes médicos, patrocinio de congresos científicos y de reuniones de carácter profesional o científico, Internet, utilización de todo tipo de material audiovisual (películas, videos, sistemas de almacenamiento de datos), así como el ofrecimiento de muestras, incentivos y hospitalidad. El objetivo del

texto deontológico es el de establecer unas normas de actuación que toda la industria farmacéutica se compromete a cumplir.

El sistema de autorregulación publicitaria en el sector farmacéutico es exitoso, ya que a pesar de que las normas que lo integran son de orden deontológico, no jurídico, deben precisarse dos cuestiones: por un lado, en este ámbito tienen reconocida una indudable fuerza moral en la medida en que contienen la valoración ética que la propia industria otorga a los diferentes supuestos de la actividad publicitaria. Y, por otro lado, la primera exigencia para que una actividad publicitaria sea ética es que cumpla con la legalidad vigente. El primer mandato en estos códigos es el principio de legalidad.

El conflicto se genera en esta categoría, entre empresas farmacéuticas, y resulta indudable la utilidad de un sistema extrajudicial de resolución de controversias como complemento al control judicial de la publicidad. Por ejemplo, si un laboratorio inserta publicidad de un medicamento de prescripción en unas bolsas que, por su naturaleza, son claramente aptas para usos posteriores fuera del ámbito del Congreso en el que se han repartido, esta actividad promocional –aun inicialmente centrada en los profesionales asistentes al Congreso– se aparta de la diligencia exigible a los laboratorios para evitar difundir publicidad de un medicamento de prescripción entre el público en general. En estas circunstancias, se aprecia la existencia de una infracción del Real Decreto 1416/1994, pero también de la norma 7.1 del Código Español de Buenas Prácticas para la Promoción de Medicamentos y de Interrelación de la Industria Farmacéutica con los Profesionales Sanitarios que, al igual que la norma jurídica, impide realizar promoción dirigida al público en general de medicamentos que sólo pueden dispensarse por prescripción facultativa. En este supuesto, se presenta la reclamación ante la Comisión Deontológica de Farmaindustria y si no se alcanza un acuerdo de conciliación entre partes, este órgano traslada el expediente al Jurado de la Publicidad de Autocontrol, para que éste dilucide de manera rápida y vinculante la responsabilidad de la empresa reclamada que abarcaría en este caso –de acuerdo con los criterios deontológicos– evitar soportes promocionales tales como bolsas de viaje o similares que no se limiten a incorporar publicidad corporativa del laboratorio, sino que incluyan también publicidad de una concreta marca de un medicamento de prescripción.

III. NORMATIVA POSTERIOR: Ley 29/2006, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios y Real Decreto 1345/2007, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.

Ambas normas tienen en común la exigencia de la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para poder realizar publicidad destinada al público en general. Respecto a los medicamentos que pueden ser objeto de publicidad dirigida al público en general, el artículo 78.1 de la Ley 29/2006 de Garantías y Uso racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, establece una relación de condiciones que tiene en cuenta el tenor literal del artículo 88 de la Directiva 2004/27/CE: a) que no se financien con fondos públicos; b) que, por su composición y objetivo, estén destinados y concebidos para su utilización sin la intervención de un médico que realice el diagnóstico, la prescripción o el seguimiento del tratamiento, aunque requieran la intervención de un farmacéutico; y c) que no constituyan sustancias psicotrópicas o estupefacientes con arreglo a lo definido en los convenios internacionales. El

cumplimiento de estos requisitos se verificará con carácter previo por el Ministerio de Sanidad y Consumo mediante el otorgamiento de una autorización, que se exigirá con carácter preceptivo, tal y como lo dispone el primer apartado del artículo 78, último inciso.

Por su parte, el artículo 25 del Real Decreto 1345/2007, en su primera parte, mantiene íntegramente la relación de requisitos exigidos en la Ley 29/2006 para calificar los medicamentos como publicitarios. Y, en su segundo apartado, mantiene también la exigencia de la verificación de aquellos requisitos mediante el otorgamiento de la preceptiva autorización, aunque atribuye esa facultad a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. En virtud de esta exigencia, si se quiere realizar publicidad de un medicamento dirigida al público en general, previamente dicho medicamento necesita someterse a un control administrativo tendente a considerar su aptitud para ser objeto de publicidad.

IV. RECIENTE NORMATIVA: Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y Real Decreto 109/2010, de 5 de febrero, por el que se modifican diversos reales decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

1. Control administrativo que determina la aptitud de un medicamento para ser objeto de publicidad

A través del Real Decreto 109/2010, se modifica en primer lugar el Real Decreto 1416/1994 a efectos de adaptar la terminología a la nueva redacción del artículo 78 de la Ley 29/2006 de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. También, por este motivo se modifica el Real Decreto 1345/2007, a efectos de eliminar las menciones a los denominados *medicamentos publicitarios*. Además, se suprime la autorización preceptiva como medicamento publicitario otorgada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. A partir de ahora, los fármacos susceptibles de ser publicitados al público se denominan «medicamentos objeto de publicidad al público», y esos medicamentos son los que no están sujetos a prescripción médica, no sean financiados y no sean psicotrópicos o estupefacientes. Así pues, no sólo se abandona la anterior denominación de «medicamentos publicitarios», sino que se elimina el trámite de la verificación previa del medicamento como apto para ser objeto de publicidad. Competencia que hasta ahora estaba reservada a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, que no sólo evaluaba la calidad, la seguridad y la eficacia terapéutica del medicamento, sino también su estatus de publicitario. Este Real Decreto deja claro que puede hacerse publicidad de todo medicamento que cumpla los requisitos establecidos en la norma, pero sin que sea precisa declaración expresa previa como medicamento publicitario.

Sin embargo, la Ley 29/2006 de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, tras su actualización por la Ley 25/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sigue manteniendo la exigencia de la verificación previa de la

condición de medicamento objeto de publicidad al público antes de autorizar la publicidad de dicho medicamento, facultad que atribuye al Ministerio de Sanidad y Política Social. En consecuencia, para permitir la publicidad de un medicamento, no es suficiente estar ante un medicamento no sujeto a prescripción médica y no financiado con fondos públicos, ya que es necesario que el Ministerio de Sanidad y Política Social decida expresamente, para ese caso concreto, su aptitud para ser objeto de publicidad. En definitiva, y en relación con esta exigencia existe una importante divergencia, ya que mientras con la reforma del Real Decreto 1345/2007 se concibe como facultad exclusiva del laboratorio titular de la autorización de comercialización del medicamento la decisión de hacer o no publicidad, sin perjuicio de la intervención que sobre las concretas actuaciones o campañas publicitarias debe llevar a cabo la autoridad sanitaria a través del denominado control previo sanitario, con la Ley 29/2006 esa decisión no es totalmente libre, ya que previamente a autorizar la campaña publicitaria el Ministerio de Sanidad y Política Social comprobará, caso por caso, que el correspondiente medicamento es objeto de publicidad al público, esto es, que cumple todos los requisitos que establece la norma. Se sustituye la preceptiva autorización previa por una verificación de cara a la autorización de la publicidad al público de un medicamento y, por ello, sigue siendo preciso el control administrativo tendente a confirmar su aptitud para ser objeto de publicidad.

2. Control administrativo previo del contenido de la publicidad de medicamentos dirigida al público

Uno de los objetivos de la legislación farmacéutica es la promoción del uso racional del medicamento, de forma que se garantice su uso seguro y eficaz. Al cumplimiento de este objetivo se orienta el trámite de la evaluación administrativa previa a la autorización de la publicidad dirigida al público en general. El control previo sanitario del Ministerio de Sanidad y Política Social, que evalúa todos y cada uno de los anuncios de medicamentos que se emiten en los distintos soportes de comunicación, incluyendo no sólo sus textos y audios, sino también sus imágenes, se mantiene inalterado en nuestra normativa: Real Decreto 1416/1994, Ley General de Sanidad y Ley 29/2006 de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios.

La Anepf (Asociación para el Autocuidado de la Salud), propone sustituir el requisito de la autorización administrativa previa del contenido publicitario por el desarrollo de la autorregulación, a través de su comisión de autocontrol que realice las mejoras pertinentes a los proyectos que las compañías presenten previa su difusión. Pero en España no basta con el visto bueno de la comisión interna de la asociación, porque finalmente hace falta la aprobación de la autoridad sanitaria competente.

El mantenimiento del control preventivo se debe a que no supone un obstáculo irrazonable o desproporcionado a la libre prestación de servicios, porque sobre la libertad de actividad económica está la protección de la salud de las personas como bien de interés público. Toda la normativa recoge una disciplina de la publicidad farmacéutica diferente en función de los destinatarios, ya que un mensaje va a ejercer una fuerza captatoria diferente en un médico o farmacéutico que en un consumidor cualquiera. En la publicidad dirigida al público, el anunciante está promoviendo un acto de consumo, y ello puede ocurrir a partir de la mera visión del anuncio en televisión. El interés tutelable justifica las prohibiciones y restricciones en el contenido publicitario y

el control administrativo previo, como garantía de su cumplimiento. En defensa de la salud de los ciudadanos, la Administración se tiene que cerciorar de que dicha actividad cumple con aquellas normas que la regulan, verificando el cumplimiento de los requisitos legales. En otros sectores, el control previo puede emanar de los propios protagonistas del sector, a través de los códigos de conducta y del sistema de dictamen previo. Sin embargo, no hay que olvidar que estos códigos sólo se imponen a las empresas voluntariamente adheridas. Por ello, en el sector farmacéutico sí es relevante saber de quién arranca el control previo. Además, en virtud de la norma, tiene que ser la autoridad sanitaria competente quien dé la autorización previa de la publicidad. Pero, además de determinar quién es el responsable de esa evaluación previa, hay que destacar la idoneidad, adecuación y el carácter indispensable de esta medida para proteger intereses generales como es la promoción del uso racional de los medicamentos.