

Dictamen 10/2026, de 18 de marzo: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por acto legislativo.

Solicitante: Departamento de Salud

Ponente: Eduardo Santos Itoiz

Interés: Responsabilidad patrimonial por acto legislativo: requisitos.

El presente dictamen tiene como objeto la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formulada por la persona reclamante, por los presuntos daños producidos como consecuencia de un cambio legislativo, materializado en el Decreto Foral 12/2023, de 22 de febrero, por el que se regula la atención farmacéutica en los servicios de farmacia y los depósitos de medicamentos de los centros sociosanitarios de la Comunidad Foral de Navarra.

La persona reclamante, titular de una farmacia especializada en sistemas personalizados de dosificación (autorizada por Resolución 928/2013, de 26 de abril, de la Directora General de Salud), alega que el Decreto Foral 12/2023 limita su actividad al establecer que los centros sociosanitarios con menos de 100 plazas que no tengan servicio de farmacia deberán contar con un depósito de medicamentos «vinculado a una oficina farmacéutica de la misma zona farmacéutica». Asimismo, establece que una oficina de farmacia podrá tener vinculados varios depósitos de medicamentos de centros sociosanitarios «siempre que el número total de plazas de personas en situación de dependencia que sumen todos los depósitos vinculados sea inferior a 100». En consecuencia, se establece una limitación, para las oficinas, a depósitos que no sumen más de 99 personas en situación de dependencia, restricción que le ha causado perjuicios económicos y personales, como pérdida de negocio, reducción de ingresos, despidos, desinversiones y disminución del valor de su farmacia.

La responsabilidad patrimonial exige la existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar y que esté causalmente vinculado a la actuación de un tercero. El daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En cuanto a la responsabilidad del Estado legislador, el Consejo analiza la jurisprudencia y establece que de la misma se deduce un conjunto de requisitos que deben concurrir para que la reclamación pueda prosperar. La responsabilidad patrimonial derivada de un acto legislativo, aunque no esté expresamente prevista a nivel constitucional, puede

admitirse en términos similares a la responsabilidad por actos administrativos, siempre que exista un ejercicio anómalo de la potestad legislativa que cause un daño que los afectados no estén obligados jurídicamente a soportar. Este perjuicio suele derivar, en gran medida, de una afectación al derecho de propiedad privada o a la libertad de empresa. Para valorar esta responsabilidad, es preciso analizar la norma desde la perspectiva de la seguridad jurídica, atendiendo a la proporcionalidad entre la medida adoptada y los fines perseguidos, así como a su adecuada justificación. Además, debe considerarse el sacrificio patrimonial causado, que ha de tener carácter singular.

La actividad del reclamante estaba regulada por la Orden Foral 622E/2017, que exigía una declaración responsable renovable cada cinco años y permitía el cese de la actividad en caso de incumplimiento. No existía una “fossilización” de condiciones, ya que el titular conocía que la normativa podía cambiar y estaba sujeto a inspecciones y posibles sanciones. El cambio clave llegó con el Decreto Foral 12/2023, que desarrolla normas previas estatales y forales sobre atención farmacéutica en centros sociosanitarios. Este decreto no introduce requisitos inesperados, sino previsiones ya contempladas legalmente y justificadas por razones de salud pública y calidad asistencial, concluyéndose que no se vulneró la confianza legítima del reclamante ni procede indemnización, dado que hubo previsión normativa y un periodo de adaptación.

El Consejo considera que tampoco se ha producido un perjuicio singular o individualizado puesto que el Decreto Foral se promulga con carácter general para todo el territorio de la Comunidad Foral, siendo de aplicación a todas las oficinas de farmacia existentes en la misma y que desarrollan su actividad dentro de su extensión territorial.

Asimismo, el Consejo entiende que la normativa no vulnera el contenido esencial del derecho a la propiedad de la persona reclamante o su libertad de empresa, que, aunque están constitucionalmente reconocidos, están sometidos a la utilidad pública y, mucho más, cuando se trata de bienes colectivos tan importantes como la salud pública o colectiva. Las medidas adoptadas son necesarias e idóneas para el fin que se persigue, no siendo tampoco irracionales, y están justificadas y motivadas en el expediente.

Por todo ello, este Consejo entiende que no existe responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso por el acto legislativo analizado.