

# LA EXTINCION DE LA AUTORIZACION DE FARMACIA

POR

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ,

Catedrático de Derecho Administrativo.

*SUMARIO:* I. IDEA GENERAL.—II. EN RELACIÓN A LOS SUJETOS: A. *Administración pública*: 1. Anulación. 2. Revocación. 3. Expropiación forzosa. B. *Interesado*: 1. Modos voluntarios. 2. Modos involuntarios.—III. EN RELACIÓN CON EL OBJETO: A. *Imposibilidad de ejercer la profesión en el local a que se refiere la autorización*. B. *Modificación de las circunstancias existentes al otorgar la autorización*.—IV. POR OTROS HECHOS: A. *Caducidad*. B. *Sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa*.

## I. IDEA GENERAL.

1. La autorización para instalar una farmacia es una autorización administrativa en sentido técnico (1). De aquí que, en principio, quepa su extinción, por los modos que el Ordenamiento jurídico admite respecto de este tipo de actos administrativos.

2. Ahora bien, la autorización para instalar una farmacia ofrece notas peculiares en el cuadro de las autorizaciones administrativas. Dado su específico objeto, adquieren especial relieve aspectos íntimamente ligados a las instituciones de Derecho civil.

Pues toda autorización de farmacia presupone un local de negocio respecto del cual el farmacéutico ha de ostentar derechos civiles que le permitan el ejercicio en él de una profesión que es, a la vez, ejercicio del comercio. Cuando la relación jurídica civil es de arrendamiento, se dan una serie de interferencias importantes entre la legislación civil y la administrativa (2). Así:

(1) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias*, núm. 24 de esta REVISTA, págs. 117-162.

(2) No es la única que se produce en la legislación de arrendamientos. Cfr. GONZÁLEZ PASTORIZA, *Las interferencias administrativas en la L.A.U.*, en «Revista Jurídica y Administrativa de Galicia», núms. 15-16, año V (1960), Vigo.

a) La resolución del contrato de arrendamiento puede determinar la extinción de la autorización administrativa o el traslado forzoso de la farmacia, según que la resolución sea o no imputable al farmacéutico.

b) La extinción de la autorización para ejercer la profesión de farmacia en un lugar determinado, determinará la conveniencia de destinar el local a otra actividad comercial o del traspaso del mismo, si bien en este caso—al extinguirse la autorización—se dará la imposibilidad de que el cesionario destine el local a la misma actividad.

c) El propietario del inmueble puede ser farmacéutico y tener farmacia en lugar distinto. ¿Podrá invocar la necesidad de ocupar el local arrendado al amparo de lo dispuesto en el artículo 70, LAU, para resolver el contrato? (3).

Esta simple enumeración de cuestiones pone de manifiesto la íntima conexión que existe entre los problemas administrativos y civiles, que plantea la autorización para instalar una farmacia, en especial en orden a la extinción.

3. Refiriéndonos al problema concreto de la extinción de la autorización administrativa, los distintos modos de extinción pueden clasificarse en tres grandes grupos:

a) Referentes a los sujetos: Teniendo en cuenta los dos sujetos de relación a que da lugar la autorización, pueden referirse, a su vez, a la Administración pública y al interesado.

b) Referentes al objeto: En atención a los requisitos objetivos de la autorización, cabe señalar dos supuestos: imposibilidad de ejercer la profesión en el local a que se refiere la autorización y la modificación de las circunstancias existentes al otorgarse la autorización.

c) Y, por último, cabe la extinción de la autorización, bien por permanecer cerrada la farmacia cierto tiempo (caducidad) o como conse-

---

(3) Es indudable que han de distinguirse netamente los aspectos administrativo y civil de la cuestión. En efecto:

a) El propietario del inmueble no podrá llevar a cabo el traslado sin obtener la autorización administrativa preceptiva. Lo que exige que se den las circunstancias previstas en el Decreto de 31 de mayo de 1957.

b) Y para obtener la resolución del contrato de arrendamiento, ha de demostrarse la necesidad de ocupar el local, lo que exigirá previamente a obtener la autorización de traslado.

De aquí la imposibilidad de que se dé el supuesto previsto en la LAU, ya que para disponer del local hace falta la resolución del contrato de arrendamiento, y ésta no podrá obtenerse sin autorización administrativa de traslado. Y la autorización administrativa de traslado no se obtendrá sin acreditar la disponibilidad del local.

cuencia de la ejecución de sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

## II. EN RELACIÓN A LOS SUJETOS.

### A. Administración pública.

#### 1. Anulación.

Como la autorización administrativa para instalar una oficina de farmacia supone el reconocimiento de un derecho subjetivo a favor del farmacéutico, este derecho subjetivo constituye un obstáculo a la potestad revocatoria de la administración (art. 37, LRJ). Así lo ha entendido una jurisprudencia reiterada referida otros supuestos de licencias o autorizaciones. La Administración únicamente podrá privar de efectos al acto que otorgue la autorización en los casos de nulidad absoluta que enumera el artículo 47, LPA (art. 109, LPA), y cuando infrinja manifiestamente la Ley (art. 110, LPA), siendo preceptivo en ambos supuestos el dictamen favorable del Consejo de Estado. Si no se da la nulidad o la infracción de la Ley no es manifiesta, para conseguir la anulación, la Administración deberá previamente declararlos lesivos e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 110, párrafo 2, LPA; art. 28, párrafo 3, LJ) (4).

#### 2. Revocación.

No cabe, pues, privar de efectos a una autorización válidamente otorgada por motivos de oportunidad. No es posible la revocación en sentido estricto.

#### 3. Expropiación forzosa.

La expropiación forzosa podrá ser un modo de extinción de la autorización. Pero no parece probable que se den los supuestos que prevé nuestra legislación expropiatoria. Pues la expropiación del inmueble en que está instalada la farmacia no da lugar a la extinción de la autorización, sino que es uno de los motivos de traslado forzoso. Y respecto de la autorización en sí misma considerada, o de la farmacia como un

---

(4) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*. Madrid, 1958. III, páginas 67-75.

todo, no es fácil que la utilidad pública o interés social puedan determinar la expropiación.

*B. Interesado.*

Por parte del farmacéutico titular de la autorización, se dan los siguientes posibles modos de extinción:

1. *Modos voluntarios.*

Por voluntad del titular, es posible una extinción absoluta de la autorización y una extinción relativa—extinción por parte del mismo, pero continuando la licencia a favor de tercero—.

a) Se da la extinción absoluta por renuncia del titular al derecho que la autorización reconoce. Es ésta una aplicación del principio de libre renunciabilidad de los derechos que consagra el artículo 4.º Cc. y reconoce el artículo 96, LPA.

b) Se da la extinción relativa respecto del titular cuando transfiere la autorización. Ningún precepto prohíbe la cesión del derecho que la autorización confiere a otro farmacéutico que reúna las condiciones subjetivas exigidas para el ejercicio de la profesión. Es más: según la disposición final, apartado a) del D 1957, no tendrán la consideración de nuevas farmacias «la continuidad en la explotación de las siguientes farmacias: las adquiridas por cesión, traspaso o cualquier título contractual, que ya existieran en 24 de enero de 1941, las autorizadas después de dicha fecha y las que en lo sucesivo se autoricen».

2. *Modos involuntarios.*

a) *Muerte.*

La muerte, en principio, tampoco supone la extinción automática de la autorización. Por el contrario, en caso de muerte, pueden darse los siguientes supuestos:

a') Que el que adquiere la farmacia por herencia reúna los títulos necesarios para continuar al frente de la misma. En este caso, podrá continuar su explotación o enajenarla (disposición final, apartado b), párrafos primero y segundo, D 1957).

En el supuesto de que al fallecer el farmacéutico, alguno de sus hijos se encontrare matriculado cursando estudios en Facultad de Farmacia y manifestare el propósito de continuar, al terminar la carrera, ri-

giendo la oficina de farmacia que fué de sus padres, la Dirección General de Sanidad podrá autorizar el funcionamiento de la farmacia hasta que los huérfanos terminen la carrera, de conformidad a lo previsto en la Orden de 16 de julio de 1959 (B. O. de 4 de agosto). Según el artículo 4.º de esta Orden: « Anualmente se justificará la continuidad y resultado de los estudios. Si durante el período en que la farmacia esté regida conforme a lo dispuesto en la presente Orden, fallecieran el heredero o herederos a que se refiere el artículo 1.º, o bien abandonaran los estudios, la farmacia, en el plazo de un año deberá liquidarse, a tenor de lo dispuesto en la Orden de 26 de julio de 1948. La pérdida consecutiva de dos cursos o alternativa de tres, según el plan de estudios de la Facultad, acarreará al beneficiario que hubiere incurrido en este causa, la caducidad de los derechos que se establecen en la presente Orden. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá concederse al beneficiario una prórroga para verificar los exámenes extraordinarios de fin de carrera».

b') Que los herederos parezcan de los títulos necesarios para continuar al frente de la farmacia. En tal caso, vendrán obligados a su enajenación o bien a su cierre, en el plazo previsto en la Orden de 29 de mayo de 1944 (disposición final, apartado b), párrafo tercero, D 1957). Hoy rige la Orden de 26 de julio de 1948, en cuyo artículo único dispone: «Los herederos de los farmacéuticos, al fallecimiento de éstos y sin excepción alguna, podrán continuar durante el plazo de un año con la oficina que fué de sus causantes abierta al público, a cuyo efecto y para poder ejercer este derecho, estarán obligados a entregar la dirección técnica y profesional de la misma al farmacéutico que, en condiciones legales, designe el Colegio Oficial de Farmacéuticos de la respectiva provincia».

Por tanto, si la muerte por sí no produce la extinción de la autorización, si la produce cuando transcurran los plazos señalados sin haberse enajenado. Pero si se enajena dentro del plazo, la autorización continúa vigente.

*b) Pérdida de las condiciones para el ejercicio de la profesión.*

Cabe que el titular de la farmacia pierda las condiciones exigidas para el ejercicio de la profesión, verbigracia, expulsión del Colegio (Base XXVIII del Estatuto de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos). En este supuesto, ¿queda extinguida la autorización?

Es cierto que, para otorgar una autorización para instalar una farmacia, uno de los requisitos exigidos al titular es la condición de licenciado en Farmacia. Sin embargo, es necesario distinguir la autorización en sí misma considerada de las condiciones subjetivas que debe reunir el que ejerce la profesión, como demuestra el hecho de que la muerte del titular no implica la extinción automática de la autorización.

En el supuesto de que el titular de una autorización se vea privado de la posibilidad de ejercer la profesión, temporal o indefinidamente, no se extingue la autorización. Ahora bien, esta privación de los derechos del farmacéutico tendrá indiscutibles repercusiones en las relaciones derivadas de la autorización. Como el titular de la farmacia no puede ejercer la profesión, no son admisibles otras soluciones que las siguientes:

a') Que al frente de la farmacia figure otro farmacéutico. Ello implicará la necesidad de cesión de la farmacia, operándose una transmisión de la autorización con los efectos consiguientes.

b') Cerrar la farmacia. En el supuesto de que la privación de derechos del farmacéutico sea temporal, esta solución es admisible, siempre que la situación de permanecer cerrada la farmacia no llegue a los límites de tiempo en que se produce la extinción (5). De aquí que si la privación de derechos del farmacéutico fuese por tiempo superior a aquél, no cabrá otra solución que la de enajenar la farmacia. Pues si no se enajena y permanece cerrada, se producirá la extinción de la autorización, no como consecuencia directa de la sanción impuesta al titular, sino como consecuencia del hecho objetivo de permanecer cerrada la farmacia.

### III. EN RELACIÓN CON EL OBJETO.

#### A. *Imposibilidad de ejercer la profesión en el local a que se refiere la autorización.*

Otorgándose la autorización para instalar una farmacia en un local determinado, el ejercicio del derecho a que la misma se refiere ha de tener lugar precisamente en el local que se determine. Esto supuesto, cuando ello no sea posible, por destrucción del local, obligación de que

(5) El supuesto se estudia después (Cfr. apartado IV, A).

sea desalojado o prohibición de ejercer la profesión en el mismo, ¿qué efectos se producen respecto de la autorización?

Hay que distinguir dos supuestos :

1. Si la imposibilidad de ejercer la profesión se debe a causas no imputables al farmacéutico, estaremos en presencia de un caso de traslado forzoso, que deberá autorizarse con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 6.º, D 1957. Autorizado el traslado, se habrá operado una modificación de los elementos de la autorización, en cuanto el a que la misma se refiere, deberá continuar en el nuevo local al que se traslade la farmacia.

2. Si, por el contrario, la imposibilidad de ejercer la profesión en el local se debe a causas imputables al farmacéutico, no tendrá derecho al traslado forzoso y se producirá la extinción de la autorización.

*B. Modificación de las circunstancias existentes  
al otorgarse la autorización.*

La autorización para abrir una farmacia sólo es legalmente admisible cuando concurren determinadas circunstancias—verbigracia, número de habitantes del Municipio; distancia respecto de otras farmacias—. Puede ocurrir que se opere una modificación de aquellas circunstancias de modo que no se den los requisitos reglamentarios. No es difícil que se den tales supuestos. A título de ejemplo, pueden señalarse los siguientes: que disminuya la población del Municipio en tal proporción, que el número de farmacias admisibles en el término sea inferior al que se admitía al otorgarse la autorización, o que, por la apertura de nuevas calles como consecuencia de reformas urbanas, la farmacia quede, respecto de las más próximas, a menos distancia de la reglamentaria.

En estos casos, ¿se produce la extinción de la autorización válidamente otorgada?

En el ámbito local, al regularse el régimen de las licencias, se impone su revocación «cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación» y se admite la revocación «cuando se adopten nuevos criterios de apreciación» (art. 16, párrafo 1, Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales).

Como en la esfera estatal no existe en nuestro Ordenamiento jurídico precepto análogo, ha de estarse a los principios generales. Y, en aplicación de los mismos, resulta inadmisibles privar de efectos a aquellos actos

que reconocieren un derecho subjetivo —como son las cotizaciones—, a no ser en los supuestos ya señalados de nulidad absoluta o de infracción manifiesta de las Leyes.

Únicamente cabe imaginar un supuesto en el que la modificación de las circunstancias puede determinar la extinción de la autorización: Cuando la modificación se opera en ejecución de una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que se estudia en el apartado siguiente.

#### IV. POR OTROS HECHOS.

##### A. *Caducidad.*

1. Permanecer cerrada la farmacia durante dos años, abstracción hecha de las causas que lo motiven, puede dar lugar a la caducidad de la autorización. De aquí que puede clasificarse como modo autónomo de extinción independiente de los reseñados. Así como cerrar voluntariamente la farmacia podría catalogarse entre los relativos a los sujetos —como una renuncia tácita— y si es debido a causas que impidan el ejercicio de la profesión entre los relativos al objeto, como lo relevante para el Derecho es el hecho objetivo de permanecer cerrada, es admisible esta consideración autónoma como modo de extinción.

2. Para que tenga lugar la caducidad de la autorización por este motivo es necesario:

a) Que la farmacia permanezca cerrada «durante dos años» (artículo 6.º, párrafo 1, D 1.957). Del texto del precepto se desprende que es necesario que la farmacia permanezca en esta situación durante dos años consecutivos. Para el cómputo de este plazo se tendrán en cuenta los años naturales (artículo 60, párrafo 2, LPA).

b) Que no importa cual sea la causa que motive aquella situación. Según el artículo 6.º, párrafo 1, D 1.957, se producirá la caducidad cualquiera que sea la causa. No es necesario, por tanto, que obedezca a voluntad del titular. Se operará la caducidad aun cuando se deba a causas no imputables al farmacéutico, si bien en estos casos podrá incoar el expediente de traslado forzoso, lo que deberá hacer antes del transcurso de tres meses desde que se cerró la farmacia (artículo 6.º, párrafo 2, D 1.957).

Si el cierre de la farmacia obedeciera a una sanción impuesta al far-



macéutico, no se operaría la caducidad aun cuando fuese por plazo de dos años (si legal y reglamentariamente se admitiera), pues ello supondría dar a una sanción temporal—cerrar el establecimiento por un plazo determinado—un alcance definitivo—caducidad.

c) Para que se produzca la caducidad, es indiferente que la situación de cierre se produzca mientras permanezca la farmacia a nombre del primer titular de la autorización o al de cualquier otro que la hubiera adquirido con posterioridad (artículo 6.º, párrafo 3, D 1.957).

3. Caducada la autorización para la reapertura de la farmacia o para el establecimiento de cualquiera otra farmacia que reglamentariamente pudiera autorizarse, se seguirán los trámites de los artículos 1.º al 4.º, D 1.957 (artículo 6.º, párrafo 1, D 1957). Es decir, producida la caducidad, para lo que no se requerirá declaración expresa administrativa—basta acreditar el hecho—, es como si la farmacia no existiera. Por tanto, la misma no constituirá obstáculo alguno a que pueda abrirse otra, aun a menor distancia de la prevista en el artículo 1.º, D 1.957. Si así ocurriera, todo intento de reapertura o de establecimiento de nueva farmacia en el local a que se refería la autorización caducada, se verá imposibilitada por la aplicación del artículo 1.º, D 1.957.

En aquellos casos en que el cierre de la farmacia sea consecuencia de una sanción impuesta al farmacéutico, podrá procederse a la reapertura una vez transcurra el plazo de la sanción.

4. Si la farmacia permaneciese cerrada más de tres meses y menos de dos años, no se producirá la caducidad. El farmacéutico podrá instar la reapertura por el procedimiento previsto en el artículo 5.º, D 1.957. Y en el supuesto de que el cierre se deba a fallecimiento del titular, no se producen tampoco las consecuencias señaladas. En este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 1959 establece: «Que antes de transcurrir un año que la farmacia de don..., cerrada por fallecimiento de éste, vendiéndola su viuda e hijos a la también titulada doña..., sentado lo cual, preciso es reconocer que, primero la Junta de Gobierno del Colegio de Farmacéuticos de Baleares y la Dirección General de Sanidad después, no se apartaron de lo legislado sobre el particular al autorizar dicha adquisición por traspaso y colegiar a la compradora, porque la Orden de 29 de mayo de 1944, dictada según sus propios términos «para salvar las dificultades presentadas a los herederos en la venta de sus farmacias», amplió a un año el plazo de seis meses antes concedido por la Orden de 18 de enero de 1943 a las viudas e hijos menores de farmacéuticos a fin de poder continuar con la farmacia abierta al público, pero esta

concesión de un beneficio no implica que durante el tiempo que se tarde en conseguir la venta del establecimiento tengan los causahabientes del titular del mismo la obligación de mantenerlo precisamente abierto hasta su enajenación, ya que es lícito también que al fallecer el facultativo se cierre su farmacia sin que por ello pierdan la viuda e hijos del mismo el derecho a traspasarla dentro de plazo». Y «que aun en el supuesto de que los términos literales de la Orden de 29 de mayo de 1944 ofrecieran duda, una recta interpretación basada en el espíritu y propósito llevan lógicamente a la conclusión ya expuesta, pues se trata de una Orden dictada con finalidad y propósito inequívocamente beneficiosos, de amparo y protección a viudas y huérfanos, a fin de facilitarles la venta de la farmacia heredada, pero pudiendo ocurrir que las condiciones económicas y familiares de aquéllos no les permitieran mantener abierto el establecimiento a la muerte del causante, no es lógico convertir en obligación lo que la citada Orden les concede como un derecho, y subsiste el que tienen para vender la farmacia dentro del plazo legal, aun cuando durante el mismo permanezca cerrada.»

#### B. *Sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Puede acaecer la extinción de una autorización válidamente otorgada en ejecución de una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. No han de incluirse aquí los casos de sentencia que decida un «recurso contencioso-administrativo» dirigido a impugnar directamente la autorización, pues en estos casos, si la sentencia es estimatoria del «recurso», lo es porque el acto impugnado «incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico (artículo 83, párrafo 2, LJ). No estaríamos, por tanto, ante la extinción de una autorización válidamente otorgada, sino ante un supuesto de nulidad o de anulabilidad: la jurisdicción se limita a declarar la nulidad o a anular un acto inválido.

Pero la ejecución de una sentencia puede determinar la extinción de una autorización válidamente concedida en aquellos casos en que la sentencia se ha dictado como consecuencia de un «recurso contencioso-administrativo» dirigido a impugnar la denegación de una autorización para abrir farmacia. El supuesto es el siguiente:

1. Un farmacéutico deduce instancia solicitando autorización para abrir una farmacia en determinado lugar. Y, previos los trámites reglamentarios, se dicta acto administrativo denegatorio de la solicitud. Una vez que se agota la vía administrativa, el acto es ejecutivo, aun cuando

se impugne en vía contenciosa, siempre que la Sala no acuerde la suspensión de conformidad a lo dispuesto en los artículos 122 a 126, LJ.

2. La Administración parte, pues, de la presunción de legitimidad de aquel acto que denegó la autorización. Y, ante la nueva solicitud, actúa como si no existiese la autorización denegada y puede conceder otra nueva, siempre que se den los requisitos reglamentarios.

3. Ahora bien, si el Tribunal estima el «recurso contencioso-administrativo» interpuesto por aquel farmacéutico al que se denegó la autorización, se opera un cambio fundamental: si, dictada la sentencia, el demandante cumple con los requisitos reglamentarios y abre una farmacia en el local a que se refiere la autorización, ha de contarse a todos los efectos con esta nueva farmacia.

4. Si la farmacia abierta en ejecución de la sentencia constituye un obstáculo a la abierta después de la fecha en que se dictó el acto impugnado en vía contenciosa (6), se producirá la extinción de ésta, al haber sido autorizada como consecuencia de un acto anulado por el Tribunal Supremo.

---

(6) Así ocurrirá, por ejemplo, si en atención al número de habitantes del Municipio sólo es admisible una de las farmacias, o si no se dan entre los locales respectivos las distancias reglamentarias.



# JURISPRUDENCIA

