



ANÁLISIS DEL IMPACTO EN FARMACIA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS ADOPTADAS COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

1. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La emergencia de salud pública ocasionada por la pandemia COVID-19 ha supuesto la adopción de medidas legales inmediatas y contundentes, a nivel del Estado, para hacer frente a esta coyuntura. En base a lo anterior, en la noche del sábado, 14 de marzo, se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, (en adelante, el “RD 463/2020”) enviado mediante Circular de este Consejo General 202/20.

La declaración del Estado de Alarma por el Gobierno, mediante acuerdo en Consejo de Ministros, es un supuesto constitucionalmente previsto al que el Estado puede acogerse en el caso de catástrofes, calamidades o desgracias públicas como terremotos, inundaciones y crisis sanitarias como esta pandemia, determinando su ámbito territorial, efectos y la duración, que no puede exceder de 15 días, salvo con una autorización del Congreso de los Diputados. Esta facultad constitucionalmente prevista, que se ha materializado jurídicamente a través del RD 463/2020, que entró en vigor la noche del sábado 14 de marzo con publicación en el BOE, permite limitar la circulación de personas, requisar temporalmente bienes, intervenir industrias y limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

Teniendo en cuenta la cantidad de información de la que los ciudadanos disponen en relación a las medidas de legales derivadas de la declaración del Estado de Alarma, la presente Circular se dirige a realizar una primera aproximación a dicha declaración y la norma que lo regula, así como a aquellas que, a su amparo, ha ido adoptando el Ministerio de Sanidad, pero centrándose específicamente en el impacto de las mismas sobre la Farmacia en general, y sobre las farmacias comunitarias en particular.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que una medida legislativa como el RD 463/2020 es insólita, por lo que, presumiblemente, en los próximos días se irán presentando interrogantes jurídicos que el Consejo General, en colaboración y coordinación con las Autoridades Competentes, irá abordando para ofrecer información puntual y adecuada a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, para su distribución a los farmacéuticos colegiados.

La aprobación del RD 463/2020 implica la concentración en el Gobierno de España de las competencias necesarias para la lucha contra el COVID-19, encauzando las diversas decisiones que para el tratamiento de la gestión de esta crisis se estaban aprobando por diferentes Comunidades Autónomas (en adelante, las “CCAA”) cuyas disposiciones ahora continuarán vigentes sólo en el caso de que resulten compatibles con el referido Real Decreto.

A partir de la publicación del RD 463/2020, el Gobierno queda configurado como la Autoridad Competente para gestionar el estado de alarma, siendo las Autoridades



Competentes Delegadas (i) la Ministra de Defensa; (ii) el Ministro del Interior; (iii) Ministro de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y (iv) **el Ministro de Sanidad, que además será el competente en todas aquellas áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de los anteriores Ministros (las “Autoridades Competentes”)**.

El RD 463/2020 **habilita específicamente a las Autoridades Competentes para dictar los acuerdos, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios necesarios para hacer frente a la crisis sanitaria mediante la adopción de cualquiera de las medidas específicas del estado de alarma. Para ello, no será necesario tramitar ningún procedimiento administrativo.**

Se conceden, por tanto, a las Autoridades Competentes, unas facultades amplísimas para, temporalmente, decretar lo que consideren oportuno. En el ámbito de las farmacias comunitarias, establecimientos sanitarios con una especial relevancia para la gestión de esta crisis, las Autoridades Competentes podrán adoptar medidas transitorias que afecten a su habitual funcionamiento.

A pesar de ello, cada Administración (en el caso de las farmacias comunitarias, las CCAA) se mantiene lo que el Real Decreto denomina “Gestión ordinaria de los servicios” que supone que conservan sus competencias en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas necesarias, pero siempre en el marco de las órdenes directas de las Autoridades Competentes (Ministro de Sanidad).

A mayor abundamiento en cuanto a las amplias facultades de las Autoridades Competentes (en el caso de las farmacias comunitarias, el Ministro de Sanidad) el RD establece que:

“Asimismo, el Ministro de Sanidad podrá ejercer aquellas facultades que resulten necesarias a estos efectos respecto de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada.”

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el Consejo General entiende que los farmacéuticos deben tener en cuenta que la normativa de funcionamiento de la actividad de las farmacias (ordenación farmacéutica), entre otras, horario de atención al público o asistencia física en las farmacias, no ha cambiado, de momento, ni siquiera transitoriamente, por lo que permanece vigente y aplicable mientras no se dicten, por las Autoridades Competentes, instrucciones que modifiquen este régimen ordinario de funcionamiento.

Así, cualquier iniciativa que a nivel individual se considere llevar a cabo que vaya más allá de lo anteriormente expuesto, no estaría amparada por la legislación y debe ser puesta en conocimiento previo de su correspondiente Colegio Oficial de Farmacéuticos para su traslado, a los efectos de su valoración, a las Autoridades Competentes.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que las posibles acciones y actuaciones que la farmacia comunitaria pueda plantearse para colaborar en la mejor prestación de su asistencia farmacéutica a la población en estas particulares circunstancias, y que se salgan del marco normativo vigente, ya han sido puestas en conocimiento del Ministro de Sanidad, para su consideración y autorización, en su caso. Esta información, se irá actualizando en estrecho contacto de la organización farmacéutica colegial con las Autoridades Competentes.

Desde el Consejo General se está en estrecho contacto con los Colegios Oficiales de Farmacéuticos para dar una respuesta a todas las situaciones excepcionales que se pudieran presentar para seguir proporcionando desde las farmacias comunitarias la asistencia farmacéutica en similares términos de calidad, garantías y cohesión del servicio entre las



22.071 farmacias de la red.

Asimismo, todo el sector farmacéutico debe tener presente que a los efectos del RD 463/2020 es considerado operador crítico de servicios esenciales, por lo que debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales que le son propios.

Limitación a la libertad de circulación.

Durante la vigencia del Estado de Alarma los ciudadanos únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de una serie de actividades que se han considerado básicas, entre las que, a los efectos de esta Circular, se destacan las siguientes:

- 1) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- 2) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. Esta previsión incluye las farmacias (y botiquines), ortopedias, ópticas y audioprótesis y laboratorios de análisis clínicos, que permanecerán abiertos.
- 3) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial. Así, cualquier farmacéutico que no esté teletrabajando podrá acudir a su trabajo.
- 4)

Otra medida establecida en el RD 463/2020 que las farmacias comunitarias deben tener presente, es que en éste se establece que, en todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores, pacientes y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios. Es decir, los farmacéuticos deberán controlar y podrán exigir a los ciudadanos, en las farmacias comunitarias, que se respete la referida distancia mínima.

Requisas y otras obligaciones que afectan a los profesionales y empresas del sector farmacéutico

Las autoridades competentes podrán acordar, de oficio o a solicitud de las CCAA o de las Entidades Locales, **que se practiquen requisas temporales** de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en el RD 436/2020, lo que sin duda podría incluir productos farmacéuticos (lo que incluye, además de medicamentos y productos sanitarios, otros productos del ámbito farmacéutico o con incidencia en el cuidado de la salud).

Esta medida se podría imponer a los laboratorios farmacéuticos, entidades de distribución y, también a las farmacias comunitarias.

Asimismo, en este mismo sentido, ante posibles desabastecimientos de cualquier clase de productos farmacéuticos, la Autoridad Competente podrá decidir, respecto de laboratorios farmacéuticos, entidades de distribución y farmacias comunitarias, lo siguiente: 1) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado; 2) Intervenir y ocupar transitoriamente; 3) Practicar requisas temporales.

En el plano jurídico debe tenerse en cuenta que la declaración del Estado de Alarma no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno ni de sus agentes.

Por ello, todas las personas tienen el derecho de ser indemnizados por los daños y perjuicios



sufridos de forma directa en sus derechos o bienes por actos que no les sean imputables. Esta previsión general permite que las medidas que, aun de manera temporal, supongan una privación singular o una expropiación de bienes y derechos deben ser oportunamente reparadas, de acuerdo con lo previsto en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

En los casos de requisas o intervención de los laboratorios farmacéuticos, entidades de distribución y farmacias comunitarias, la autoridad podrá ocupar temporalmente aquellos bienes que se consideren necesarios o convenientes. Esta modalidad de ocupación presenta como característica esencial la no necesidad de una previa declaración formal de utilidad pública o interés social, pues basta una situación fáctica urgente que solo corresponde apreciar a las Autoridades Competentes. Esto es, dada la urgencia que justifica la ocupación, no resulta necesaria la tramitación de ningún procedimiento previo. Se entiende que, en estos supuestos, para el cálculo de las indemnizaciones será necesario que el interesado sea el que inicie el correspondiente expediente.

En todo caso, el análisis de esta eventual responsabilidad patrimonial siempre debe hacerse casuísticamente, caso por caso, como también la idoneidad de los afectados para acogerse a las medidas económicas generales que puedan ser aprobadas por el Gobierno para la rehabilitación económica.

En el caso en que se produzcan requisas y ocupaciones de bienes o derechos, se puede realizar un inventario de los mismos y, si fuera posible, levantar un acta para identificar los bienes y derechos afectados por la requisita u ocupación. La misma actuación de identificación de daños la podrán realizar aquellas farmacias comunitarias o entidades que, sin ser sujeto de expropiación, consideren que han sido objeto de un daño singular y específico.

Relacionado con lo anterior, debe destacarse que también podrá imponerse a los ciudadanos la realización de prestaciones personales obligatorias imprescindibles para la consecución de los fines del RD 436/2020. Es decir, las autoridades, ante determinados supuestos, podrían legalmente obligar a los farmacéuticos a que realicen forzosamente determinadas prestaciones profesionales.

Farmacéuticos funcionarios o al servicio de las Administraciones Públicas

Todos los farmacéuticos funcionarios o que trabajen para las AAPP, quedan bajo las órdenes del Ministro de Sanidad y se les podrá imponer servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Además, el RD 463/2020 prevé específicamente la posibilidad de determinar la mejor distribución en el territorio del Estado de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se vayan poniendo de manifiesto, lo que podría suponer traslados de una CCAA a otra.

Asimismo, se prevé que el personal, centros y establecimientos sanitarios de carácter militar, lo que incluye la Farmacia Militar, contribuyan a reforzar el Sistema Nacional de Salud.

Régimen sancionador

El incumplimiento de las medidas establecidas en RD 463/2020 podría conllevar la comisión de ilícitos penales o administrativos.

Desde el punto de vista penal, el cumplimiento del RD 463/2020 queda protegido por la posible subsunción de las actuaciones contrarias al mismo en los siguientes ilícitos penales



tipificados en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal:

- (i) Desobediencia, en caso de desatención de las órdenes específicas de la autoridad o sus agentes, siempre que la desobediencia sea grave.
- (ii) Atentado contra la autoridad, si se producen agresiones o aquellos que, con intimidación grave o violencia, se opongan a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas.
- (iii) Desordenes públicos, en caso de actuación en grupo o de aquellos individuos amparados en él, que produzca una alteración de la paz pública, ejecutando actos de violencia sobre las personas o cosas.

Otras medidas de interés para la organización farmacéutica colegial:

- **Medidas de contención en el ámbito educativo:** Quedan suspendida la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados. Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible.
- **Suspensión de plazos administrativos**
 - La disposición adicional tercera del RDEA suspende los términos e interrumpe los plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos, lo que incluiría aquellos realizados por los COF. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.
 - Como excepción a lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento, y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.
 - La suspensión no afecta a los procedimientos y resoluciones referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.

2. Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Mediante esta Orden, y en el marco del Real Decreto 463/2020 se establecen una serie de medidas en materia de recursos humanos que habrán de desarrollar las CCAA en su territorio y que tratarán de garantizar la existencia de profesionales suficientes para atender a todas



aquellas personas afectadas por la pandemia.

En general, es una Orden especialmente destinada a los colectivos profesionales médicos y enfermeros, pero contiene alguna disposición de interés para la profesión Farmacéutica que procedemos a analizar.

En cuanto a las medidas relativas a los profesionales sanitarios en formación, se establece la prórroga de la contratación de los residentes en el último año de formación, de diferentes especialidades, entre las que se incluye la de Microbiología y Parasitología, quedando suspendidas las rotaciones en curso o programadas de estos residentes, para que estos puedan prestar servicios en aquellas unidades en las que se precise un refuerzo del personal derivado de las necesidades asistenciales.

Por otra parte, durante esta crisis, de ser necesario, los establecimientos sanitarios (incluye las farmacias comunitarias) estarán a disposición de las CCAA de todo el territorio del Estado.

3. Orden SND/233/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen determinadas obligaciones de información de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Determina el procedimiento y la información a suministrar por los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de dicha Orden al Ministerio de Sanidad.

Es de destacar que los sujetos obligados son únicamente “personas jurídicas” por lo que, técnicamente, las farmacias comunitarias no quedan obligadas por esta Orden y, por tanto, no están obligadas a presentar el modelo de declaración previsto con la información sobre los productos referidos en la Orden (marcarillas, kits, desinfectantes, guantes, etc.)

Esta interpretación es consistente con el hecho que lo que el Ministerio de Sanidad necesita conocer son las empresas con suficiente capacidad productiva o importadora de los productos incluidos en la Orden, debiendo las farmacias comunitarias centrarse en sus actividades de asistencia farmacéutica a la población, que le son propias y que revisten una especial importancia en una situación sanitaria como la que nos ocupa.

4. Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Al amparo de lo establecido por el RD 463/2020, esta Orden persigue garantizar la coherencia en la toma de decisiones, asegurar la efectividad de las medidas de contención y favorecer la cohesión y la equidad en el conjunto del territorio nacional.



Para ello, todas las disposiciones y medidas dirigidas a la contención del coronavirus COVID-19 de ámbito autonómico serán adoptadas por el Ministro de Sanidad en todos aquellos supuestos en los que este actúe como autoridad competente delegada, lo que incluye aquellas que vengan referidas a las farmacias comunitarias.

Por otra parte, serán las CCAA las que harán lo propio en relación con las medidas de ámbito local que puedan afectar a las farmacias comunitarias.

Por último, desde el Consejo General queremos insistir a todos los profesionales farmacéuticos y a la Organización Farmacéutica Colegial, en la necesidad de facilitar la implementación de todas las medidas que adopten las Autoridades Competentes en orden a revertir la crisis sanitaria. Para ello, se debe colaborar en todo caso con las Autoridades, siguiendo sus instrucciones, órdenes y recomendaciones.

Madrid, a 16 de marzo de 2020.