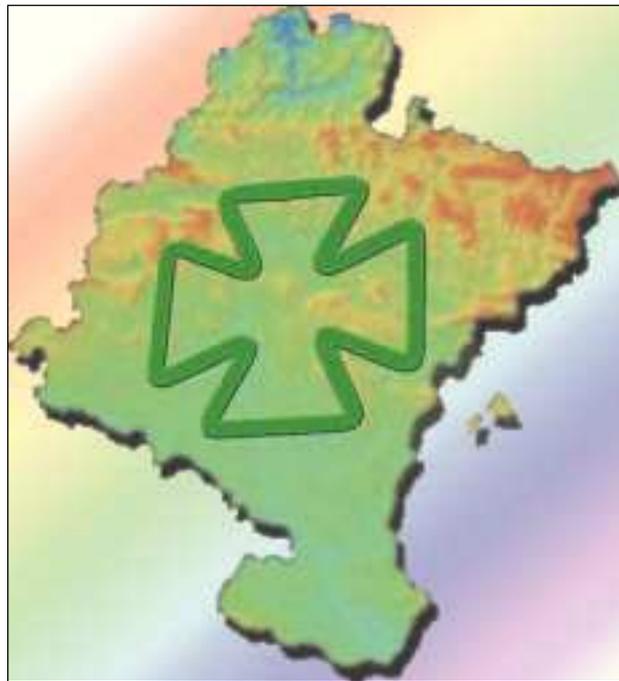


# Las oficinas de farmacia navarras y la Ley Foral de Atención Farmacéutica (I). Planificación

M.<sup>a</sup> PILAR MARTÍN BAREA

Profesora titular de Legislación y Deontología Farmacéuticas. Facultad de Farmacia. Universidad de Barcelona.



La Comunidad Foral de Navarra cuenta ya con su Ley Foral de Atención Farmacéutica. Con ella son ya doce las comunidades autónomas que disponen de legislación específica sobre la materia. Sin duda, de todas las leyes que hasta la fecha se han promulgado, ésta ha sido la más polémica y la que más controversias ha originado, incluso antes de su aprobación. En esta primera parte, se abordan los artículos de la ley relacionados con la planificación de las oficinas de farmacia.

La Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica<sup>1</sup> se estructura en tres títulos: el primero dedicado a algunas generalidades sobre atención farmacéutica, el segundo a las particularidades de cada uno de los establecimientos y servicios de atención farmacéutica, y el tercero al régimen sancionador; todo ello contenido en un total de 51 artículos (tabla 1).

La exposición de motivos de la Ley Foral describe de forma detallada las competencias que ostenta la Comunidad Navarra en virtud de las cuales promulga esta Ley Foral y cuáles han sido sus principios inspiradores.

El objeto de esta primera entrega no consiste en el estudio detallado de la Ley Foral de Atención Farmacéutica. De ella, tan sólo nos centraremos en el capítulo II, que

es el dedicado a las oficinas de farmacia (tabla 2), y al que la Ley Foral, en su exposición de motivos, subraya que le presta una especial consideración. Su contenido lo desarrollaremos en dos artículos, en el primero se abordarán principalmente los aspectos concernientes a la planificación de las oficinas de farmacia (OF) y en el segundo se tratarán los relativos a la concertación de los titulares de las OF

con el Sistema Navarro de Salud-Osasunbidea.

Antes de pasar al estudio del articulado correspondiente a las OF, nos parece interesante subrayar, ya que se trata de una Ley de Atención Farmacéutica, el alcance de la denominación.

El artículo 2 de la Ley Foral indica que por atención farmacéutica se entiende «el conjunto de actividades desarrolladas en los establecimientos y servicios a que se refiere la presente Ley Foral, bajo la responsabilidad y supervisión de un farmacéutico, en relación con la adquisición, conservación, distribución, custodia y provisión responsable de un tratamiento medicamentoso con el objeto de conseguir resultados en la prevención de la enfermedad y en la restauración de la salud que mejoren la calidad de vida de los pacientes. Para atender a este fin el farmacéutico cooperará con el paciente y con otros profesionales implicados, en el diseño, desarrollo y monitorización del plan terapéutico».

También, es interesante destacar que la Ley dedica un capítulo a los «derechos y obligaciones en relación con la atención farmacéutica»; en concreto, el artículo 10 a los «derechos y obligaciones de los ciudadanos», y el artículo 11 a los «derechos y obligaciones de los profesionales».

### Oficinas de farmacia

Las OF tienen la consideración de establecimientos y servicios de atención farmacéutica de dispensación junto con los botiquines, los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos de los hospitales y de los centros sociosanitarios, los servicios de atención primaria y los establecimientos autorizados para la dispensación de medicamentos veterinarios.

El artículo 14 de la Ley Foral la define como un establecimiento sanitario privado de interés público, en el que los farmacéuticos propietarios-titulares, asistidos en su caso de otros farmacéuticos y auxiliares técnicos de farmacia, prestan servicio a la población.

**Tabla 1. Estructura de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica**

#### Exposición de motivos

##### Título I. Atención Farmacéutica

- Capítulo I. Disposiciones generales
- Capítulo II. De los establecimientos y servicios de atención farmacéutica
- Capítulo III. Del régimen de incompatibilidades de los profesionales farmacéuticos
- Capítulo IV. De los derechos y obligaciones en relación con la atención farmacéutica

##### Título II. De los establecimientos y servicios de atención farmacéutica

- Capítulo I. Almacenes de distribución
- Capítulo II. Oficinas de farmacia (botiquines)
- Capítulo III. Atención farmacéutica en hospitales y centros sociosanitarios
- Capítulo IV. De la información, promoción y publicidad de los medicamentos
- Capítulo V. Servicios de farmacia de atención primaria
- Capítulo VI. Establecimientos de distribución y de dispensación de medicamentos veterinarios

##### Título III. Régimen sancionador

- Disposiciones adicionales
- Disposiciones transitorias
- Disposición derogatoria

En este mismo artículo se especifican una serie de funciones que les son propias. Los servicios previstos que se deben prestar a la población son los siguientes:

- La adquisición, custodia, conservación y dispensación de medicamentos y productos sanitarios.
- La vigilancia, control y custodia de las recetas médicas dispensadas.
- La elaboración y dispensación de fórmulas magistrales, preparados oficinales y en aquellas formas farmacéuticas para las que esté acreditado y de acuerdo con las Normas de Correcta Elaboración.
- La información y el seguimiento de los tratamientos farmacológicos a los pacientes.
- La colaboración en el control del uso individualizado de los medicamentos, a fin de detectar las reacciones adversas que puedan producirse y notificarlas a los organismos responsables de la farmacovigilancia.
- La colaboración en los programas que promuevan las administraciones sanitarias sobre garantía de calidad de atención farmacéutica y sanitaria en general, promoción y protección de la salud, prevención de la enfermedad y educación sanitaria.
- La atención de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional

de Salud concertada con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

- Cuantas actuaciones de carácter público le hayan sido encomendadas en los casos de necesidad por la autoridad sanitaria.
- La colaboración en la docencia para la obtención del título de licenciado en farmacia, de acuerdo con lo dispuesto en las directivas comunitarias, en la normativa estatal y en la de las universidades.
- Todas aquellas actividades profesionales de carácter sanitario que puede realizar el farmacéutico de acuerdo con su titulación.
- La garantía de la atención farmacéutica en su zona básica de salud, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Como se observa, establece una relación de funciones en sentido amplio y genérico, lo que conlleva a deducir que no se trata de una enumeración cerrada de las mismas.

### Autorización administrativa

La apertura de OF requiere autorización administrativa previa del Departamento de Salud. Asimismo, están sujetas a autorización administrativa la apertura de otras secciones de la OF.

El procedimiento para la autorización de apertura de nuevas oficinas se ajustará a lo establecido en esta Ley y a las normas de desarrollo reglamentario, y se establecerá conforme a los principios de publicidad, transparencia y en su caso concurrencia.

### Titularidad y recursos humanos

La titularidad y propiedad de las oficinas de farmacia corresponde exclusivamente a los farmacéuticos y hace la siguiente puntualización: «Sólo los farmacéuticos podrán ser propietarios y titulares de una oficina de farmacia abierta al público. Cada farmacéutico únicamente podrá ser propietario y titular o copropietario y cotitular de una única oficina de farmacia.»

Los copropietarios-cotitulares responderán solidariamente ante las obligaciones y responsabilidades a que se hallen sujetos con relación a la OF.

Cabe señalar que en la Ley no se hace una mención expresa a la posible transmisión, por lo que no establece requisitos propios para la comunidad Navarra. En este sentido, sólo encontramos referencia a la transmisión, en la exposición de motivos y lo hace refiriéndose a la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las OF en la que figura como uno de sus postulados básicos el que la transmisión únicamente puede realizarse a favor de otro u otros farmacéuticos.

Con relación a los recursos humanos, la Ley Foral contempla la posibilidad de que los farmacéuticos titulares cuenten con la colaboración de adjuntos y de personal auxiliar técnico farmacéutico.

A los farmacéuticos adjuntos les dedica el artículo 18. No especifica las funciones que podrán desempeñar sino que indica de forma indeterminada: «Las propias de su cualificación y formación profesional.» Remite al reglamento la determinación del número de farmacéuticos adjuntos con que deberán contar las OF. Por el contrario, se especifican los criterios por los cuales se regirá tal determinación, estarán en función de tres variables: volumen de factura-

**Tabla 2. Capítulo II, dedicado a las oficinas de farmacia, de la Ley Foral 12/2000 de Atención Farmacéutica**

<p><b>Sección primera</b> Disposiciones generales</p> <p><b>Sección segunda</b> Apertura de oficinas de farmacia</p> <p><b>Sección tercera</b> Planificación de las oficinas de farmacia</p> <p><b>Sección cuarta</b> Comisión de Atención Farmacéutica y Concertación de los propietarios-titulares de oficinas de farmacia con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea</p> <p><b>Sección quinta</b> Botiquines</p>
---

ción con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, actividades que se desarrollen y horario de apertura al público.

La Ley contempla la posibilidad de poder designar a un farmacéutico regente que asuma las mismas funciones, responsabilidades e incompatibilidades profesionales que las asignadas al titular, en las circunstancias siguientes: fallecimiento, incapacidad permanente, incapacitación judicial o declaración judicial de ausencia del titular. Se limita el período máximo de regencia a 5 años.

La Ley contempla  
la posibilidad de poder  
designar a un  
farmacéutico regente  
que asuma las mismas  
funciones,  
responsabilidades  
e incompatibilidades  
profesionales que las  
asignadas al titular

La figura del farmacéutico sustituto se reserva a circunstancias de carácter excepcional y limitadas en el tiempo. A modo de ejemplo, se citan supuestos de incapacidad temporal o deficiencias de carácter

físico o psíquico no persistente, incluidas bajo la denominación genérica de enfermedad: obligaciones militares o prestación social sustitutoria, elección para cargo público o similar, vacaciones.

Los farmacéuticos que presten servicios llevarán un distintivo que los identifique como técnicos responsables de atención farmacéutica del establecimiento.

La presencia y actuación profesional de al menos un farmacéutico es requisito indispensable para llevar a cabo las funciones propias del establecimiento. En este sentido, se subraya que la colaboración de otros farmacéuticos no excusa la responsabilidad del titular o titulares en la OF.

La dispensación de medicamentos se realizará por un farmacéutico o bajo su supervisión. La Ley Foral prohíbe la venta ambulante, a domicilio y por correspondencia de medicamentos destinados al uso humano o veterinario. También prohíbe la intermediación con ánimo de lucro de terceras personas, entidades o empresas en la dispensación de medicamentos entre los establecimientos autorizados y el ciudadano. Ahora bien, especifica que no se considerará prohibida la entrega de medicamentos a domicilio por parte de las propias OF.

### Régimen de incompatibilidades

La titularidad de la oficina es incompatible con el ejercicio clínico de la medicina, la veterinaria o la odontología y con cualquier otra actividad profesional que impida la presencia física del farmacéutico en el horario de atención al público.

Consideración especial merecen los titulares farmacéuticos municipales que se encuentren activos al servicio de la sanidad local o transferido a la Administración de la Comunidad Foral a su servicio, ya que, según se indica en la disposición transitoria segunda, podrán seguir desempeñando dicho puesto con titularidad hasta su jubilación o extinción de dicha relación funcional. También se contempla la posibilidad de que, si el cumplimiento de sus funciones impide su presencia en la OF durante una parte del horario de atención al

público, deberá nombrar un sustituto para que le reemplace al frente de la misma.

El ejercicio profesional del farmacéutico es incompatible con la existencia de cualquier clase de intereses económicos directos en los laboratorios farmacéuticos, con el ejercicio profesional en otros centros y servicios de atención farmacéutica, excepto botiquines y depósitos de medicamentos y las incompatibilidades específicas para el ejercicio de actividades públicas.

La disposición transitoria primera de la Ley Foral, en concordancia con la disposición transitoria sexta de la Ley 25/1990 del Medicamento, subraya que los farmacéuticos en ejercicio profesional con OF que a la entrada en vigor de la Ley Foral tengan intereses económicos directos en laboratorios farmacéuticos autorizados podrán mantener esos intereses hasta la extinción de la autorización o transferencia del laboratorio.

### Horario

Le corresponde al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, con objeto de garantizar la atención farmacéutica continuada a la población, fijar los horarios oficiales, normas sobre guardias, vacaciones y urgencias, entre otras circunstancias, desarrollándolo mediante reglamento.

Independientemente del cumplimiento de la reglamentación horaria, las OF prestarán sus servicios en régimen de libertad y flexibilidad horaria, pudiendo cesar temporalmente sus actividades durante las vacaciones, todo ello siempre y cuando se respeten las necesidades de atención farmacéutica.

Como medida de información al público, cada OF debe instalar de forma visible desde el exterior el horario de apertura y de cierre, así como la OF de guardia más próxima.

### Publicidad

La Ley Foral prohíbe todo tipo de publicidad y de promoción directa o indirecta. Sólo se exceptúan de

esta prohibición los envoltorios y envases utilizados para productos dispensados, pero en ellos sólo pueden figurar los mensajes siguientes: los que se pueden incluir con carácter voluntario (nombre del titular o titulares, dirección y horarios) y los de carácter obligatorio, que consisten en mensajes relacionados con el uso racional del medicamento.

### Planificación

La planificación de las OF ha sido, de los principios inspiradores de la Ley, el más conflictivo. La Ley Foral ha optado por una planificación de mínimos para garantizar con equidad la atención farmacéutica, sin impedir, y es aquí donde se subraya el aspecto más polémico: el libre ejercicio profesional de los farmacéuticos, que «en función de la demanda y de sus iniciativas empresariales, podrán abrir libremente oficinas de farmacia, lo que redundará en beneficio de los ciudadanos y de la atención farmacéutica».

De este modo, prosigue la exposición de motivos, la Comunidad Foral abandona un sistema de regulación y opta por un modelo de «flexibilización planificada», en el marco constitucional vigente y en el ámbito de la legislación básica en la materia, haciéndose eco de las propuestas del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la ponencia farmacéutica del Senado. Subraya que todo ello se hace en la garantía del interés público, que se encomienda a los poderes públicos en materia de atención farmacéutica llevada a cabo por medio de una regulación planificada.

La Ley Foral entiende por planificación farmacéutica «la previsión del número mínimo de oficinas de farmacia que precisa cada Zona Básica de Salud para conseguir un equitativo acceso a la atención farmacéutica de toda la población de la Comunidad Foral, y sin cuya garantía no podrán instalarse nuevas oficinas de farmacia conforme al libre ejercicio profesional» (artículo 26.1). Veamos cómo se desarrolla el contenido de esta definición.

Los criterios de planificación que se aplican están en función del

número de habitantes y distancia entre ellas. En el cómputo de habitantes de cada zona básica de salud o de la localidad, se contabilizan exclusivamente los correspondientes al padrón municipal vigente en la fecha de su solicitud.

Para calcular el número mínimo de oficinas dividiremos la población de la zona básica de salud o de la localidad, en su caso, por 2.800 (las fracciones iguales o superiores a 5 se corregirán por exceso y las inferiores a 5 por defecto).

La Ley Foral, en el artículo 27. 1 c), ha diferenciado una serie de zonas básicas de salud que considera como de «especial atención farmacéutica» a las que reduce la cifra mínima para su instalación a 1.400 habitantes\*.

Independientemente de estos ratios, las localidades con una población superior a 700 habitantes contarán, como mínimo, con una OF abierta al público. Incluso en localidades con población inferior a 700 habitantes, debido a factores de dispersión geográfica e interés público, mediante Ley Foral se podrá establecer la necesidad su instalación. Las cifras expuestas hasta este momento se refieren a mínimos; ahora bien, a su vez se fija un límite máximo total de OF establecidas en Navarra que no será superior a una por cada 700 habitantes. La distancia entre ellas será como mínimo de 150 metros, medidos por el camino peatonal más corto.

Retomando el contenido de la definición de planificación farmacéutica, analizaremos el contenido del último inciso cuando dice: «Sin cuya garantía no podrán instalarse nuevas oficinas de farmacia conforme al libre ejercicio profesional.» En tal sentido, cabe manifestar que existe un requisito previo y necesario para su autorización que consiste en que cuando alguna zona básica de salud no cuente con el número mínimo de

OF establecido en sus normas de planificación, no podrá autorizarse la instalación de nuevas oficinas en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

En el supuesto de que las previsiones mínimas no estuvieran cubiertas se seguirá el siguiente procedimiento (artículo 26.2):

– El Departamento de Salud hará públicas las zonas básicas de salud que requieran OF con arreglo a los criterios de planificación, a fin de que en el plazo de un mes los farmacéuticos interesados las soliciten.

En el cómputo de habitantes de cada zona básica de salud o de la localidad, se contabilizan exclusivamente los correspondientes al padrón municipal vigente en la fecha de su solicitud

– La apertura de nueva OF se resolverá en primer lugar por reordenación de los farmacéuticos a favor del solicitante que acredite mayor experiencia previa de atención farmacéutica concertada con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea como farmacéutico regente, adjunto, sustituto o como titular único de OF situada en una zona básica de salud que cuente con más número de oficinas que las que resulten de la planificación establecida en esta Ley Foral. La experiencia previa se acreditará mediante la presentación de los contratos suscritos o en su caso certificación de la antigüedad en la titularidad. De no haber solicitantes que reúnan dichas características, la apertura se resolverá a favor del licenciado en Farmacia sin oficina de farmacia que acredite la mayor nota promedio en la licenciatura.

– El farmacéutico que resulte inicialmente autorizado dispondrá de un plazo de seis meses para la apertura. Se requerirá inspección previa a la apertura mediante la cual se comprobarán que los locales reúnen los requisitos exigidos; en todo caso, transcurrido dicho plazo sin que se haya producido la nueva apertura se entenderá caducada la autorización.

– Si no hubiera solicitantes, el Departamento de Salud procederá de nuevo conforme lo expuesto anteriormente. Si persistiera la ausencia de solicitantes, el Gobierno de Navarra, previo informe favorable de la Comisión de Atención Farmacéutica acordará la revisión del carácter mínimo, sin perjuicio de su transformación en botiquín.

El Departamento de Salud del Gobierno de Navarra no ha dejado transcurrir el plazo máximo de un mes, previsto en la disposición transitoria cuarta, desde la entrada en vigor de la Ley Foral de Atención Farmacéutica para hacer públicas las zonas básicas de salud que requieren OF de acuerdo con los criterios de planificación establecidos en la misma, y lo ha desarrollado mediante la Orden Foral 335/2000, de 27 de noviembre<sup>2</sup>.

En concreto, la requieren para garantizar los mínimos previstos en la planificación, la Zona Básica de Aoiz y los municipios de Alsasua, Corella y Peralta.

La Orden Foral indica el procedimiento y requisitos que han de cumplir los farmacéuticos interesados en la solicitud de las mismas, en desarrollo del artículo 26.2.b) de la Ley Foral de Atención Farmacéutica. Los solicitantes que no hayan sido autorizados podrán iniciar el procedimiento de apertura por el régimen general de libre ejercicio profesional, pero esta otra vía no podrán ejercitarla hasta que el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra haga pública en el Boletín Oficial de Navarra que las 4 oficinas de farmacia incluidas en el anexo de la Orden Foral han sido autorizadas.

En este punto cabe hacer la siguiente matización: si revisamos los criterios de asignación estable-

\*Relación de Zonas Básicas de Salud de especial actuación farmacéutica: Allo, Ancín-Améscoas, Aoiz, Artajona, Burguete, Carcastillo, Isaba, Los Arcos, Orcoyen, Valle de Salazar, Santesteban, Ulzama y Villatuerta.

cidos en la Ley Foral y desarrollados en la citada Orden Foral, observamos que para cubrir estas OF ofertadas tienen prioridad de opción los farmacéuticos adjuntos, regentes, sustitutos o aquellos que son titulares únicos de la que esté «situada en una Zona Básica de Salud» que están ejerciendo en Navarra. Cuando se trate de solicitarla según el criterio general establecido en la Ley, podrá optar cualquier farmacéutico independientemente de que esté vinculado o no a Navarra.

Con estos nuevos criterios de planificación se prevé que de las 308 oficinas de farmacia con que cuentan en la actualidad pasen a una cifra aproximada de 700.

### Locales e instalaciones

Las OF tendrán acceso directo y libre a la vía pública.

La Ley Foral remite al reglamento la determinación de los requisitos técnicos y materiales; la superficie y distribución de los locales; y el utillaje del que han de disponer. Hasta que no se establezca la nueva reglamentación permanece vigente y de aplicación lo dispuesto antes de aprobarse la Ley Foral, según indica la disposición transitoria tercera.

Las características que se establezcan para los locales destinados a OF, no se les exigirán a las autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral, excepto para los supuestos de traslado, según figura en la disposición adicional tercera.

Cada una dispondrá de un plan de calidad como garantía de la atención farmacéutica.

### Traslado

Las OF abiertas al público podrán trasladarse, con carácter voluntario o por causa de fuerza mayor, dentro del mismo municipio donde estén ubicadas. La autorización del nuevo local implica el cierre del anterior.

Los nuevos locales deben reunir los requisitos establecidos para la instalación y deben respetar la dis-

tancia mínima entre ellas, en concordancia con la disposición adicional tercera.

### Botiquines

La Ley Foral de Atención Farmacéutica dedica el artículo 33 a los supuestos de autorización y condiciones de funcionamiento de los botiquines. La iniciativa para la instalación de un botiquín puede surgir de las entidades locales que estén interesadas, del Consejo de Salud de la Zona Básica de Salud donde se pretenda instalar del propietario-titular y del propio Departamento de Salud.

El Departamento de Salud limita a casos excepcionales la autorización de apertura de un botiquín y siempre estará vinculado a una OF, en concreto a la más próxima.

La atención del botiquín corresponderá a un farmacéutico que preste sus servicios profesionales en la oficina (su titular u otro farmacéutico). Ahora bien, el titular debe garantizar el servicio en ambos establecimientos, compaginando horarios y personal.

El horario del botiquín se establecerá individualmente y durante el mismo será obligatoria la presencia de un farmacéutico.

Reglamentariamente se establecerán las condiciones de instalación y funcionamiento de los botiquines. También se remite al reglamento el establecer las condiciones de obtención y manejo de los medicamentos en los botiquines de centros sanitarios, espectáculos públicos, mutuas, centros laborales y otros asimilables. □

### Bibliografía

1. Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica (BON del 27 de noviembre).
2. Orden Foral 335/2000, de 27 de noviembre, del Consejero de Salud, por la que se hacen públicas las zonas básicas de salud y localidades que requieren oficina de farmacia con arreglo a los criterios de planificación establecidos en la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica, y se inicia el procedimiento para su provisión (BON del 29 de noviembre).