

## Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 18 Oct. 1994

Ponente: Mateos García, Pedro Antonio.

LA LEY 4939/1995

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. Administración del Estado. Por nulidad, declarada en sentencia firme, de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1985, por la que se estableció una reducción del margen comercial de las oficinas de farmacia. Beneficios dejados de obtener durante la vigencia de la Orden. Existencia de responsabilidad patrimonial. Plazo para formular la reclamación. Cómputo. «Dies a quo». Es el de la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo anulando la Orden. Cuantificación de la indemnización. Intereses de demora. Cómputo y tipo.

*Doña María Begoña H.A., titular de una oficina de farmacia, se dirigió en 4 de julio de 1988 al Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno solicitando indemnización por los daños y perjuicios que se le ocasionaron a consecuencia de la anulación por sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1987 de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1985 y de la Resolución de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios de igual fecha, por las que se estableció una reducción del margen comercial correspondiente a las oficinas de farmacia. Su petición fue desestimada por silencio administrativo. Interpuesto recurso contencioso-administrativo en esta sentencia, en la que se condena a la Administración a abonar a la recurrente la cantidad de 367.547 pesetas, más sus intereses legales.*

Madrid, 18 Oct. 1994.

(...)

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** Por la representación de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Begoña Herrero Aguirre, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la denegación por silencio administrativo de la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios causados a su mandante por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de Agosto de 1985, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 196, de 16 de Agosto, y dictada en aplicación del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 29 de Julio de 1985, por la que se fijó un nuevo margen de beneficios a las Oficinas de Farmacia, el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado, la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se entregó a dicho representante para que en el plazo de veinte días formalice la demanda, lo que verificó con el oportuno escrito en el que después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala dicte sentencia por la que, estimando íntegramente el recurso, se reconozca a la recurrente el derecho de ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos por la aplicación de la precitada Orden de la Presidencia del Gobierno, se condene a la Administración General del Estado al pago de la suma de 367.547 pts, más los intereses legales desde que su importe fue reclamado en vía administrativa declarando no ser conforme a derecho la denegación por silencio administrativo de las solicitudes indemnizatorias en su día formuladas. Todo ello con expresa imposición en costas a quien al recurso se oponga.

**Segundo.-** El Abogado del Estado se opuso a la demanda mediante escrito en el que terminó suplicando a la Sala: dicte Auto por el que se declare que el órgano competente para conocer de las presentes actuaciones es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, remitiendo a la misma dichas actuaciones y a las partes o, en su defecto, sentencia por la que sea desestimado el recurso en su integridad o, subsidiariamente, desestimado parcialmente en cuanto a la pretensión de abono de intereses legales.

**Tercero.-** Acordándose sustanciar este pleito por conclusiones sucintas se concedió a las parte el término sucesivo de quince días, evacuándolo con sus respectivos escritos con el resultado que se recoge en, autos y conclusas así las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia del pasado día 11 en cuya fecha tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Antonio Mateos García.

### Fundamentos de Derecho

**Primero.-** Se impugna, a medio del presente recurso contencioso-administrativo, la denegación administrativa presunta de la petición deducida por la actora al objeto de obtener, por el concepto responsabilidad patrimonial del Estado, la pertinente indemnización por la reducción del margen comercial correspondiente a los farmacéuticos en la venta de medicamentos establecida por la con posterioridad jurisdiccionalmente anulada Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de Agosto de 1985, respecto de cuya pretensión indemnizatoria el defensor de la Administración expresa que no ha de oponerse a la cuantificación de los perjuicios en cuanto resultó de las cantidades certificadas por el Colegio de Farmacéuticos aunque a pesar de ello, invoca la incompetencia de esta Sala y la prescripción de la acción indemnizatoria, por haberse formulado la reclamación en la vía administrativa transcurrido el plazo de un año establecido en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, acusa la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado y se opone al abono de los intereses solicitados por entender que no proceden, en razón de que la reclamación del principal no se formuló ante el órgano administrativo competente.

**Segundo.-** Suscita el Abogado del Estado, al contestar la demanda, la incompetencia de esta Sala del Tribunal Supremo para conocer de la pretensión impugnatoria de la desestimación presunta de una reclamación indemnizatoria dirigida al Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por considerar que el órgano jurisdiccional competente para ello es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, según lo dispuesto concordadamente por los artículos 58 y 66 de la LOPJ, pero ésta misma causa de inadmisibilidad fue planteada por el propio Abogado del Estado, como alegación previa, al amparo de lo establecido por los artículos 71 y 82,a) de la Ley de esta Jurisdicción, en el recurso contencioso-administrativo nº 137/90, y fue resuelta definitivamente por esta Sala en su Auto de fecha 16 de julio de 1991, con expresa declaración de la competencia de este Tribunal para conocer en única instancia del recurso contencioso-administrativo deducido contra la desestimación presunta de otra reclamación formulada por idéntica causa y dirigida al mismo Ministro, por lo que, según el principio de unidad de doctrina, no remitimos a las razones expuestas a aquella resolución para rechazar ahora tal causa de inadmisibilidad aducida por el Abogado del Estado.

**Tercero.-** La temática litigiosa fundamental que plantea el actual proceso y que fluye de cuanto dejamos consignado en el párrafo primero, ha sido decidida reiterada y uniformemente por éste Tribunal Supremo, contemplando alegaciones y pretensiones sustancialmente idénticas, en variadas sentencias que se inicia con la dictada en 15 de Octubre de 1990 y cuyos fundamentos de derecho se reproducen o invocan, entre otras, en las de 26, 27, 29 y 30 de Noviembre de 1990, 5 de Diciembre de 1991, 24 de Enero y 9 de Marzo de 1992 y 14 de Mayo de 1993 y es por ello, por lo que en la presente resolución, habida cuenta la jurisprudencia reiterada y uniforme que dejamos reseñada, nos

limitaremos igualmente, por mor del principio de unidad de doctrina, a reproducir o invocar la misma y sobre todo la que incorpora la primera sentencia calendada, en derredor de la cuestión básica suscitada en el proceso, siquiera enjuiciaremos también en particular las concretas alegaciones que formula el Sr. Abogado del Estado para basamentar su oposición en, el concreto supuesto que dirimimos.

**Cuarto.-** Las alegaciones articuladas por el defensor de la Administración en orden, tanto al componente temporal de la acción para exigir la responsabilidad pretendida, que ha de ejercitarse en el plazo de un año, a contar desde "el hecho que motive la indemnización", como a la circunstancia de no haberse emitido el preceptivo dictamen por el Consejo de Estado, han de ser rechazadas en su integridad, bastando al efecto y con el designio de no incurrir en ociosas reiteraciones invocar las pormenorizadas razones que se incorporan en las anteriores sentencias citadas de 15 de Octubre de 1990 y 9 de Marzo de 1992, en las que se hace notar, de una parte, cómo el computo del plazo para exigir la responsabilidad se inició en el momento en que adquirió firmeza la sentencia donde se declaró la nulidad de la disposición general, causa próxima y directa de aquella responsabilidad, esto es en 4 de Julio de 1987, fecha de la publicación, por lo que el actor accionó en tiempo hábil al reclamar, en vía administrativa en 7 de Junio y 4 de Julio de 1988, pues además la cautelar suspensión de la efectividad de la disposición general objeto de impugnación jurisdiccional carece de relevancia para la iniciación del plazo, y, de otra, que "el régimen de impugnación de resoluciones presuntas no consiente como solución, la nulidad de actuaciones y retroacción del expediente administrativo para que se cumpla el preceptivo dictamen del Algo Organo Consultivo... por lo que queda rechazado el alegato del Abogado del Estado sobre la falta de aquel dictamen" (sentencia de 9 de Marzo de 1992).

**Quinto.-** La cuestión de fondo latente en la litis, ha sido ya, según anticipábamos, reiterada y uniformemente decidida por este Tribunal Supremo y, por ende, habremos de limitarnos a reproducir, resumidas, las consideraciones jurídicas y a formuladas, siquiera sea para hacer realidad la aplicación del principio de unidad de doctrina, y así se decía en la sentencia de 24 de Enero de 1992, que la nulidad de la Orden de 10 de Agosto de 1985, constituye una manifestación del funcionamiento anormal de los órganos administrativos, legalmente determinante de la responsabilidad exigida que ha llevado a éste Tribunal a dictar decisiones estimatorias de pretensiones idénticas a la actualizada en el presente proceso, ya que en todas resultaba, como ahora resulta, que la rebaja del margen comercial correspondiente a os farmacéuticos en la venta o dispensación de medicamentos, como consecuencia de la Orden más arriba citada, implicó una disminución en los beneficios de los actores, que constituía un daño ilegítimo, real y efectivo, dimanante directamente (nexo causal) de la tan repetida Orden de 1985, que, en consecuencia, debe ser reparado por la Administración, mediante el abono a cada uno de los titulares de las Oficinas de Farmacia y por las ventas de medicamentos a las entidades componentes de la seguridad Social del "perjuicio económico sufrido, que puede obtenerse con facilidad y exactitud aplicando a las cantidades facturadas, (resultantes de las relaciones certificadas del colegio), en el periodo de los veinte meses computados de Octubre de 1985 a Mayo de 1987 ambos inclusive, el coeficiente 1.025382, calculado por el Ministerio de Sanidad y Consumo para establecer el margen comercial anterior y que, por tanto, refleja la diferencia entre éste y el nuevo, más bajo, anulado judicialmente unos meses mas tarde" (sentencia de 15 de Octubre de 1990).

**Sexto.-** La doctrina legal que con tanta reiteración venimos invocando a lo largo de esta fundamentación, igualmente ha determinado "la obligación de la Administración de abonar los intereses devengados y expresamente postulados, para cuya cuantificación, en periodo de ejecución de sentencia, hay que sentar los correspondientes criterios que van en función de una trilogía de factores constituidos por la base, -cantidad liquida del principal debido por la dispensación de medicamentos, acreditada en las relaciones certificadas-, el tipo de interés, -coincidente con el del

Banco de España- y tiempo -el transcurrido desde el día de la recepción por la Administración de la reclamación del principal, que, por lo que hace el caso de autos tuvo lugar, el día 4 de Julio de 1988 hasta la notificación de la presente sentencia-, a partir de la cual seguirán devengándose y serán computados conforme a aquel tipo básico y hasta el completo pago" (sentencia de 24 de Febrero de 1992).

**Séptimo.-** En consecuencia con nuestra exposición anterior deviene obligada la estimación de la demanda formulada, no siendo de apreciar los factores determinantes de una especial imposición de costas.

Parte dispositiva

## FALLO

Fallamos: Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de D<sup>a</sup> MARIA BEGOÑA HERRERO AGUIRRE contra la denegación presunta, por la Administración, de las peticiones deducidas por aquélla al objeto de obtener, por el concepto responsabilidad patrimonial del Estado, la pertinente indemnización por la reducción del margen comercial correspondiente a los farmacéuticos en la venta o dispensación de medicamentos establecida por la jurisdiccionalmente anulada con posterioridad Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1985; cuya denegación anulamos, dejándola sin ningún valor ni efecto, por resultar disconforme con el ordenamiento y reconociendo el derecho del actor a ser indemnizado por la Administración General del Estado, como consecuencia de la aplicación de la Orden mencionada condenamos a aquélla a que pague a la recurrente la suma de Trescientas sesenta y siete mil quinientas cuarenta y siete (367.547) pesetas y al abono a la misma de los intereses de demora sobre tal cantidad desde el día 4 de Julio de 1988 hasta la notificación de la presente sentencia, para cuyo cálculo se utilizará el tipo básico del Banco de España, vigente en la fecha del devengo indicado, sin perjuicio de los que corran a partir de aquella notificación, y no hacemos pronunciamiento especial sobre las costas causadas.