



Roj: **STSJ M 16316/2025 - ECLI:ES:TSJM:2025:16316**

Id Cendoj: **28079330082025100683**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **15/12/2025**

Nº de Recurso: **698/2024**

Nº de Resolución: **711/2025**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009710

NIG:28.079.00.3-2024/0035068

Procedimiento Ordinario 698/2024 X -

Demandante:D./Dña. Mariola

PROCURADOR D./Dña. ARTURO ROMERO BALLESTER

Demandado:COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

SENTENCIA Nº 711/2025

Ilma. Sra. Presidente:

Dª. JUANA PATRICIA RIVAS MORENO

Magistrada/os:

Dª. ANA MARÍA JIMENA CALLEJA

Dª. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ

D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO

En Madrid, a 15 de diciembre de 2025.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 698/2024 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid de 30 de mayo de 2024 desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 26 de febrero de 2024 por la que se impone sanción por importe de 90.001 euros por la comisión de una infracción muy grave prevista en el artículo 111.2 c) 23ª del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (TRLMPs).

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones la COMUNIDAD DE MADRID, representada y asistida por el Letrado de la Comunidad de Madrid, Sr. Da Costa López.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Tuvo entrada en esta Sala escrito por el que el Procurador Sr. Romero Ballester, actuando en la representación que ostenta de D^a. Mariola y bajo la dirección del Letrado Sr. García-Gallardo Gil-Fournier, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 698/2024.

SEGUNDO.-En el escrito de demanda, presentado en fecha 15 de noviembre de 2024, se solicitó de este Tribunal el dictado de sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

TERCERO.-Por su parte, la COMUNIDAD DE MADRID presentó escrito de contestación en fecha 27 de diciembre de 2024, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

CUARTO.-Por Decreto de fecha 10 de enero de 2024 se fijó en 90.001 euros la cuantía del recurso.

QUINTO.-En virtud de Auto de 6 de febrero de 2024 se recibió el procedimiento a prueba, practicándose con el resultado que consta.

SEXTO.-En los escritos de conclusiones las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SÉPTIMO.-Se señaló para la votación y fallo el día 26 de noviembre de 2025, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de esta resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ DAMIÁN IRANZO CEREZO.

OCTAVO.-Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso, motivos en que se funda y pretensión actuada.

1. Se interpone por la representación de D^a. Mariola recurso contra la Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid de 30 de mayo de 2024 desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 26 de febrero de 2024 por la que se impone sanción por importe de 90.001 euros por la comisión de una infracción muy grave prevista en el artículo 111.2 c) 23^a TRLMPS.

2. En disconformidad con la actuación impugnada, el Suplico se endereza a que se declare la nulidad o, en su defecto, se anule la misma.

3. Discurriendo por los antecedentes que considera de mayor relevancia, destaca los extremos que a continuación siguen:

-La recurrente no realizó la conducta que se le atribuye. Ello en tanto que se limitó a dispensar el 11 de enero de 2023 el medicamento Progynova 1 mg a la paciente D^a. Asunción, venezolana residente en España y quien, a tal fin, le presentó receta médica emitida por la Dra. D^a. Sagrario, de Ginecom, Clínica El Ávila, de Caracas (Venezuela). La paciente pidió el medicamento para sí, se lo entregó la actora y le pagó por la dispensación.

-La posología del medicamento, con la condición de tratamiento de larga duración, indica una duración del tratamiento de seis meses, con lo que, a razón de 20 comprimidos por caja y de 2 comprimidos diarios, las 20 cajas prescritas y dispensadas cubrirían un período de 200 días, escasamente superior a los seis meses.

-La recurrente no supo del envío del medicamento a Venezuela hasta agosto de 2023, con ocasión del plazo conferido para alegaciones en el expediente sancionador. Apunta a que entonces requirió a la adquirente del medicamento para que realizara una declaración por escrito dando cuenta de lo sucedido y en la que se resalta que la demandante ignoraba la exportación del medicamento.

-El margen bruto de venta del medicamento dispensado es de 101 euros, por lo que la sanción de 90.001 euros impuesta resulta desproporcionada.

Sobre tal base fáctica, articula los motivos de impugnación que a continuación siguen:

a) De una parte, invocando la presunción de inocencia, esgrimiendo las reglas sobre carga de la prueba y los principios de legalidad y tipicidad, niega que la conducta por la recurrente desplegada integre el tipo infractor

por el que resulta sancionada. Razona que la receta era documento hábil para la dispensación y que desconocía la intención de la adquirente del medicamento de enviarlo a Venezuela. Rechaza que se esté ante una actividad de distribución y, en todo caso, se trataría de una infracción leve del artículo 111.2 a) TRLMPS.

Acudiendo a la definición de distribución del artículo 2 p) TRLMPS, califica a la misma como incompatible con un acto único de dispensación, venta y entrega simultánea, esporádica, singular, ocasional y puntual del 11 de enero de 2023. Discurre en tal sentido por diversas resoluciones judiciales en las que para integrar el concepto de distribución se requiere de entregas o envíos de un número elevado de unidades de medicamentos, o bien de actos de entrega o envío frecuentes, constantes y repetidos y por un importe global elevado.

Rechaza asimismo que se esté ante un envío de medicamento fuera de territorio nacional, tal y como exige el artículo 111.2 c) 23ª TRLMPS. Ello en tanto que tal circunstancia fue desconocida durante meses para la actora, siendo así que tal remisión le fue totalmente ajena.

b) De otra, postula la vulneración del principio de proporcionalidad. Atendiendo al margen de beneficio bruto que la dispensación le reportó, califica de desproporcionada la sanción, postulando el que, a lo sumo, la misma había de ser de 6.000 euros en tanto que infracción leve del artículo 111.2 a) TRLMPS.

SEGUNDO.- Oposición al recurso de la demandada.

4. Frente a lo anterior, la COMUNIDAD DE MADRID, trayendo a colación las alegaciones de la recurrente, se opone a la demanda alegando, en síntesis, que la conducta sancionada supone una «grave negligencia» y constituye un «auténtico fraude» al realizarse una dispensación muy elevada de un medicamento (utilizado frecuentemente en el campo de la reproducción asistida) que se adquirió a través de una receta expedida por un médico extranjero para ser enviado fuera del territorio español.

Conviene en que no hay discrepancia en cuanto a los hechos, subrayando el que con una sola receta médica se dispensaron 20 cajas de un medicamento, una dosis alta e inusual que provocó, precisamente, la comunicación del almacén de distribución Cofares. Resalta el que no aparecen en la orden médica datos de paciente al que vaya destinada la medicación.

Advierte que se está ante una conducta de distribución de medicamentos careciendo de autorización administrativa para ello y, en todo caso, incompatible con las actividades de dispensación a realizar por parte de las oficinas de farmacia. Sostiene que es a la titular de la oficina a la que debe exigirse un deber objetivo de respetar y cumplir con las obligaciones prescritas, diligencia que en este caso descarta que se haya dado. Observa igualmente que con ello se ha generado un riesgo sanitario sin que sea necesario que se produzca una efectiva lesión.

En lo que hace a la alegada vulneración del principio de proporcionalidad, razona que se ha impuesto la sanción muy grave en su grado mínimo.

TERCERO.- Contenido de la actuación objeto de impugnación.

5. La Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid de 30 de mayo de 2024 desestima el recurso de reposición formulado contra la Resolución de 26 de febrero de 2024 por la que se impuso a Dª. Mariola sanción por importe de 90.001 euros por la comisión de una infracción muy grave prevista en el artículo 111.2 c) 23ª TRLMPS.

-La conducta infractora consiste en «vender 20 envases del medicamento Progynova 1 mg 20 comprimidos [...] al centro médico Ginecom. Atención Integral a la Mujer Clínica El Ávila 61ª, consultorio 910 sito en Caracas (Venezuela)». La legislación que se reputa infringida son los artículos 67.1 («la distribución de los medicamentos autorizados se realizará a través de entidades de distribución o directamente por el laboratorio titular de la autorización de comercialización de los mismos») y 73 TRLMPS (relativa a las exportaciones)

-Se considera probado que la «oficina de farmacia en cuestión envió 20 envases del medicamento Progynova 1 mg a un tercero en base a una orden de medicación para el suministro a una clínica privada en Venezuela, actividad no permitida a las oficinas de farmacia». Asimismo, se reputa acreditado que «en la orden médica presentada para el suministro del medicamento Progynova 1 mg no aparecen datos de ningún paciente al que va destinada la medicación».

-Igualmente, remitiéndose al Informe de la Inspección farmacéutica de 11 de septiembre de 2023, precisa que «en la oficina de farmacia 109 se realizó la entrega de 20 envases del medicamento Progynova 1 mg directamente a una persona (la Doctora o a su representante) mediante una orden de medicación, para el suministro de dicho medicamento a la Clínica Ginecom El Ávila (Venezuela) y así poder tratar a los pacientes a los que atiende, no dispensando 20 envases de un mismo medicamento a un paciente individualizado acorde a sus necesidades clínicas (observándose, además que, en la orden médica presentada, tampoco figuran los datos de ningún

paciente), como se entendería en el caso de realizar una dispensación. Queda demostrado, por tanto, que, en este acto, la oficina de farmacia no realizó la dispensación del medicamento a ningún paciente, sino que suministró a través de un intermediario, un número elevado de envases de un medicamento (que si fueran destinados a un paciente individualizado no cumpliría los criterios de uso racional del medicamento), para su exportación a una clínica privada en Venezuela»[F.D. 2º].

-En cuanto al importe de la sanción impuesta, se fija en 90.001 euros «atendiendo a los criterios de graduación establecidos en el artículo 114.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, y 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre ».

CUARTO.- Alegada vulneración del principio de presunción de inocencia, infracción de las reglas sobre carga de la prueba y de los principios de legalidad y tipicidad.

6. La argumentación que con la demanda se articula pasa, en síntesis, por afirmar que la receta aportada constituía el documento hábil para la dispensación y que la actora desconocía la intención de la adquirente del medicamento de enviarlo a Venezuela. Rechaza en todo caso el que se haya desarrollado por la actora una actividad de distribución y, en todo caso, de constituir infracción, se estaría ante una infracción leve del artículo 111.2 a) TRLMPS.

7. Repárese, en todo caso, en que los hechos probados sobre los que la conducta infractora versa no resultan controvertidos. Puede, en efecto, tenerse por acreditado el que por la propia demandante, titular de la Oficina de farmacia, se llevó a cabo la dispensación de una sola vez de hasta 20 envases del medicamento Progynova 1 mg 20 comprimidos.

Ello en virtud de receta presentada por una nacional venezolana, D^a. Asunción, residente en Madrid y que habría enviado a Venezuela el medicamento. La receta en cuestión, emitida el 3 de enero de 2023, se limita a expresar: «*Progynova. Comprimidos 1 mg. 20 cajas*». Contiene el nombre y sello de la facultativa que la emite. No figura identificación de paciente en la misma. En su encabezamiento aparece el membrete de «*Ginecom. Atención Integral a la Mujer*». Al pie figura la mención a la Clínica El Ávila así como su dirección y números de teléfonos de contacto [folio 36 e.a.].

La receta médica se emite por una facultativa venezolana, la Dra. D^a. Sagrario, quien se desempeña en Ginecom, Clínica El Ávila, de Caracas. La propia facultativa admite en escrito de fecha 8 de agosto de 2023 el que los 20 envases del medicamento «*se destinaron a pacientes de la clínica para atender sus necesidades terapéuticas según prescripción de los médicos adscritos a la mencionada Clínica en la especialidad de Ginecología y Obstetricia*»[folio 80 e.a.].

8. La legislación que se reputa infringida viene dada por los artículos 67.1 («*la distribución de los medicamentos autorizados se realizará a través de entidades de distribución o directamente por el laboratorio titular de la autorización de comercialización de los mismos*») y 73 TRLMPS (relativa a las exportaciones). El tipo infractor que se aplica es el artículo 111.2 c) 23ª TRLMPS, de acuerdo con el cual constituye infracción muy grave el «*realizar, por parte de las oficinas de farmacia, actividades de distribución de medicamentos a otras oficinas de farmacia, entidades de distribución autorizadas, u otras entidades, centros o personas físicas sin autorización para la actividad de distribución o bien la realización de envíos de medicamentos fuera del territorio nacional*». La sanción que se impone es la mínima posible (artículo 114.1 c) TRLMPS).

9. Sobre la base de lo que acaba de exponerse, ni la presunción de inocencia ni la aplicación de las reglas sobre carga de la prueba que se esgrimen con la demanda como parte de la fundamentación del primer motivo impugnatorio revisten interés de cara a la anulación de la resolución sancionadora que se pretende.

No se trata de dilucidar si los hechos de que se trata tuvieron lugar o no. La parte actora no los niega. Lo relevante es determinar si la subsunción que de tales hechos la Administración realiza en el tipo infractor referido resulta conforme a Derecho.

A tal efecto, cabe recordar que el principio de tipicidad del artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), vinculado al de legalidad del artículo 25 LRJSP aunque diferente de éste, requiere algo más que la mera previsión de las infracciones y sanciones en la ley. Se demanda de esta forma la precisa definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse. Constituye, en definitiva, un medio para garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) y de hacer realidad, junto a la exigencia de una «*Lex previa*», la de una «*Lex certa*»[en tal sentido, sentencia de la Sala Tercera (Sección 7ª) de 11 de mayo de 2012 (rec. 485/2011)].

10. Descartado el que por la actora se llevase a cabo el envío de medicamentos fuera del territorio nacional (segunda conducta infractora que se describe en el artículo 111.2 c) 23ª TRLMPS), la clave se residencia

entonces en dilucidar qué ha de entenderse por «*actividades de distribución de medicamentos a otras oficinas de farmacia, entidades de distribución autorizadas, u otras entidades, centros o personas físicas sin autorización para la actividad de distribución*».

La Sala, ya se anticipa, considera que la conducta desplegada por la actora puede subsumirse en el tipo infractor que se aplica. El proceder de la titular de la Oficina de farmacia en este caso, con independencia de que lo desarrollase en un sola ocasión o de una forma puntual, ha de ser calificado como actividad de distribución. Y es que, en contraposición con lo que sería una dispensación ordinaria del medicamento, la recurrente prescindió, de entrada, de comprobar el que ni siquiera figuraba el nombre de paciente alguno en la receta. En consonancia con lo anterior, no contrastó que quien presentaba la receta (u orden médica) era, efectivamente, la destinataria del medicamento que se pretendía obtener. Aun más. Tal proceder se llevó a cabo aun cuando tal receta elevaba nada menos que hasta 20 las cajas del medicamento a dispensar.

Se incurrió, en definitiva y en el mejor de los casos, por la recurrente en una conducta caracterizada por una notable negligencia al dispensar un considerable número de cajas de medicamentos a quien simplemente le presentó una receta en la que ni siquiera figura su nombre o el de paciente alguno. El resultado, acreditado, es el de que todas esas cajas de medicamento fueron enviadas por parte de la adquirente fuera del territorio nacional, siendo destinadas, según admite la propia facultativa que emite la receta, a pacientes de la Clínica de Caracas en la que se desempeña profesionalmente «*para atender sus necesidades terapéuticas según prescripción de los médicos adscritos a la mencionada Clínica en la especialidad de Ginecología y Obstetricia*».

QUINTO.- Pretendida vulneración del principio de proporcionalidad.

11. Con el segundo motivo de impugnación se plantea la infracción del principio de proporcionalidad. Atiende la recurrente para ello de forma exclusiva al margen de beneficio bruto que la dispensación le reportó, calificando de desproporcionada la sanción, y postulando que, a lo sumo, la misma había de ser de 6.000 en tanto que infracción leve del artículo 111.2 a) TRLMPS.

12. El principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa, ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria y así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisprudencial no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción [en tal sentido, Sentencia de la Sala Tercera (Sección 3ª) de 3 de junio de 2008 (rec. 2412/2005)].

Establece el artículo 114.1 c) TRLMPS para las infracciones muy graves, como es el caso, sanciones, en su grado mínimo, desde los 90.001 a 300.000 euros. Lo primero que ha de observarse es, pues, que se ha impuesto la sanción de multa en su grado mínimo. Esta circunstancia obliga a descartar la pretendida desproporción en la imposición de la sanción.

Cuestión distinta es el planteamiento que con la demanda se realiza en el sentido de que no se estaría ante una infracción muy grave sino leve de las previstas en el artículo 111.2 a) TRLMPS. Sucede, sin embargo, que ni siquiera se invoca por la recurrente ninguno de los apartados 1ª a 11ª de tal precepto y, además, la lectura de los tipos que en los mismos se contienen no se corresponde en ningún caso con el supuesto de hecho a los que la resolución sancionadora se refiere.

Se sigue de lo anterior la íntegra desestimación del recurso.

SEXTO.- Costas procesales.

13. El artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que «*en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*». Y el apartado 4º del mismo precepto indica que «*en primera o única instancia, la parte condenada en costas estará obligada a pagar una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los favorecidos por esa condena; a estos solos efectos, las pretensiones de cuantía indeterminada se valorarán en 18.000 euros, salvo que, por razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga razonadamente otra cosa*».

En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte actora si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer



a la parte contraria hasta una cifra máxima total de 1.500 euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada. La posibilidad de establecer tal limitación ha sido avalada, tras la reforma del artículo 139.4 LJCA, por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, en el Auto de la Sala Tercera (Sección 4ª) de 9 de julio de 2024 (rec. 317/2024).

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación,

FALLAMOS

Desestimar el recurso interpuesto por la representación de D^a. Mariola contra la Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid de 30 de mayo de 2024 [desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 26 de febrero de 2024 por la que se impone sanción por importe de 90.001 euros por la comisión de una infracción muy grave prevista en el artículo 111.2 c) 23ª TRLMPS] y, en consecuencia, confirmamos dicha actuación.

Todo ello con imposición de costas a la actora si bien con la limitación expuesta en el Fundamento de Derecho 5º de la presente resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582-0000-93-0698-24 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2582-0000-93-0698-24 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.