

Roj: STS 1887/2011
 Id Cendoj: 28079130042011100196
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 4
 Nº de Recurso: 34/2008
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: CONTENCIOSO
 Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
 Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Resumen: Casación en interés de la Ley. Real Decreto 1476/2001, de 27 de diciembre, de Traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de las funciones y servicios del INSALUD. Litigio entre ella y la Administración del Estado sobre cuál ha de abonar la factura de farmacia del mes de diciembre de 2001, cuya procedencia no se discute. Dudosa concurrencia del requisito de grave daño para el interés general. En todo caso, desestimación, pues tanto la sentencia del Juzgado como la de la Audiencia Nacional se sustentan, sólo, en lo decidido en una sentencia de este Tribunal Supremo dictada para un supuesto similar.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a doce de Abril de dos mil once.

VISTO por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA, representado por el Procurador de los Tribunales D. Carlos Jiménez Padrón, contra sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 27 de febrero de 2008 , sobre impugnación de la resolución de 20 de marzo de 2006 de la Dirección General del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, desestimatoria de la solicitud formulada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en reclamación de abono de la cantidad de 28.045.518,70 #, por obligaciones referidas a la factura del mes de diciembre de 2001.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el recurso de apelación número 311/2007, interpuesto contra la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo número 62/2006, seguido en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional , con fecha 27 de febrero de 2008, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: " **FALLAMOS:** Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso de apelación 311/07, interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE GESTION SANITARIA representado por el Procurador de los Tribunales D. Carlos Jiménez Padrón, contra la sentencia de 12 de junio de 2007, recaída en el recurso contencioso administrativo 62/06 , seguido por el procedimiento ordinario, en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6; sin condena en costas".

SEGUNDO.- La representación procesal del INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA, ha interpuesto recurso de casación en interés de la Ley mediante escrito en el que suplica a la Sala que "dicte sentencia en la que estimando el recurso, fije la doctrina legal postulada en el tercero de los motivos de este escrito, ordenando su publicación en Boletín Oficial del Estado.

TERCERO.- La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MACHA se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a

la Sala que "...dicte Auto inadmitiendo el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto o, subsidiariamente, Sentencia que lo desestime"

CUARTO.- La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO formuló alegaciones al recurso interpuesto y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte en su día sentencia por la que estime el recurso y declare como doctrina legal la que en él se postula, con lo de más que sea procedente".

QUINTO.- Dada audiencia del recurso al MINISTERIO FISCAL, por el mismo se manifiesta que "...se declare NO HABER LUGAR al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el **INGESA**, procedimiento, como establece el artículo 139.2º de la LRJCA , a hacer expresa condena en costas a la Entidad Gestora recurrente".

SEXTO.- Mediante providencia de fecha 2 de febrero de 2011 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 29 de marzo del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, **INGESA**, interpone este recurso de casación en interés de la Ley contra la sentencia de fecha 27 de febrero de 2008, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 311/2007 ; solicitando de este Tribunal Supremo una sentencia que, estimando aquél, fije la siguiente doctrina legal:

"Que de acuerdo con el apartado F.3 del Anexo del *Real Decreto 1476/2001, de 27 de diciembre* , sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, no constituyen obligación exigible a 31-12-2001 y por tanto no son imputables a INSALUD-**INGESA**, las derivadas de la prestación farmacéutica del mes de diciembre de 2001 cuyas facturas fueron presentadas al cobro en el mes de enero de 2002, en cumplimiento de lo estipulado en la *cláusula 3.1.1 del Anexo C del Concierto de 17 de noviembre de 1998* , por el que se fijan las condiciones para la ejecución de la prestación farmacéutica a través de las oficinas de farmacia".

SEGUNDO .- Los antecedentes que nos permiten percibir con precisión la razón de ser de este recurso de casación en interés de la Ley son los siguientes:

A) El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 conoció de un recurso, registrado con el núm. 62/2006, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, en el que se impugnaba la resolución de 20 de marzo de 2.006, de la Dirección General de éste, que había desestimado la solicitud formulada por aquélla reclamando el abono de la cantidad de 28.045.518,70 euros, por obligaciones referidas a la factura de farmacia del mes de diciembre de 2.001.

Su sentencia, de fecha 12 de junio de 2007 , comenzó dando cuenta de la tesis de la resolución recurrida y de las posturas enfrentadas de las partes: Así, se lee en ella lo siguiente:

"[...] La resolución recurrida deniega el pago de la cantidad solicitada por entender que, conforme a lo establecido en el apartado F.3 del RD 1476/2.001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la citada CCAA de las funciones y servicios del INSALUD, y la jurisprudencia que invoca, tras los traspasos de competencias en la materia, el pago de las facturas debe ser atendido por la Comunidad Autónoma reclamante, en tanto que la factura correspondiente a tales gastos no era exigible cuando se produce el cierre del sistema el 31 de diciembre de 2.001, pues se emite el 10 de enero de 2002 y hasta el 20 de enero no se procedería a su pago, una vez aceptada, de conformidad con lo establecido en el vigente Concierto con las Oficinas de Farmacia.

[...]

La parte recurrente ejercita pretensión anulatoria de la resolución recurrida, y de reconocimiento del derecho que le asiste a que se le abone la cifra reclamada, [y] en cuanto al fondo, al no discutirse ni la cantidad ni el concepto, se argumenta que debió tener dicha factura cobertura en el estado de gastos de los presupuestos del Insalud para el año 2.001, donde debieron figurar créditos comprometidos para el abono de la deuda que nunca fueron traspasados a la CCAA demandante.

La representación procesal de la Administración demandada se opone [y] en cuanto al fondo de la cuestión debatida se argumenta que no es responsable el Instituto del pago reclamado, que correspondía a la recurrente conforme al RD 1476/2.001 citado y resoluciones judiciales que cita, invocando el concepto de "obligación exigible" que a tales efectos ha mantenido alguna resolución judicial.

[...]"

Después analiza con todo detalle aquel Real Decreto 1476/2001 y da cuenta, de igual modo, de la postura adoptada por los Juzgados Centrales y por la Audiencia Nacional al resolver cuestiones semejantes o conexas, con cita y transcripción de buen número de sentencias de unos y otra.

Pero acto seguido, ya en su fundamento de derecho séptimo, razona en estos términos:

"Esta doctrina ha de ser revisada a la luz de la dictada por la Sala Tercera del TS en la sentencia de 23 de octubre de 2.006 [es en realidad del día 25, dictada en el recurso de casación núm. 4410/2004], que revoca la de la Sala de 11 de febrero de 2.004, que constituía el soporte de las dictadas con posterioridad y en particular de las emitidas por este Juzgado, que expresamente la citaba en sus resoluciones como la ya referida de 25 de noviembre de 2.005, y que la propia Sala invocaba con reiteración.

El fallo de la Sala [del TS] es del siguiente tenor:

1º. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Murcia contra la sentencia dictada el 11 de febrero de 2.004 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 478/2002 deducido por la Consejería de Sanidad-Servicio Murciano de Salud de la citada Comunidad contra la desestimación en virtud de silencio por el Ministerio de Sanidad y Consumo de la solicitud de reintegro del importe satisfecho por el pago de la factura por prestación farmacéutica correspondiente al mes de diciembre de 2.001.

2º. Que se casa la anterior sentencia dejándola sin valor alguno.

3º. Que se declara nulo el acto presunto desestimatorio del Ministerio de Sanidad y Consumo de la solicitud de reintegro del importe satisfecho por el pago de la factura por prestación farmacéutica correspondiente al mes de diciembre de 2001.

4º. Que se estima el recurso Contencioso-Administrativo deducido por la Consejería de Sanidad-Servicio Murciano de Salud de la Comunidad Autónoma de Murcia contra la antedicha desestimación presunta.

5º. Que se condena al Ministerio de Sanidad y Consumo-Instituto Nacional de Gestión Sanitaria al pago de la cantidad reclamada correspondiente a la facturación farmacéutica gestionada en el mes de diciembre de 2.001 y cuyo importe fue satisfecho ya al Colegio Oficial de Farmacéuticos de Murcia por la Comunidad Autónoma de Murcia".

Trascribe a continuación los fundamentos de derecho cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la citada sentencia de este Tribunal Supremo, el último de los cuales es del siguiente tenor:

"Tras el marco expuesto debemos volver a la interpretación del controvertido *precepto del Real Decreto 1474/2.001, de 27 de diciembre* .

La determinación del concepto jurídico obligaciones exigibles hasta 31 de diciembre de 2.001 y pendientes de imputar a presupuesto en el ámbito de los créditos destinados al pago de productos farmacéuticos debe realizarse desde el plano de la contracción de la obligación de pago que debe ser ulteriormente liquidada y no desde el ámbito de la orden de gasto como ejecución material de la obligación. Tal concepto ha de entenderse como obligación nacida y exigible en virtud de lo establecido en la Ley General Presupuestaria y la correspondiente Ley de Presupuestos no como obligación reconocida por la Administración.

Significa, pues, que, independientemente de que la materialización del procedimiento de abono de las facturas derivadas de recetas producidas en el mes de diciembre de 2.001, no tuviera lugar hasta el 20 de enero del 2.002, a consecuencia de su presentación con anterioridad al 10 de enero, -momento de reconocimiento de la obligación-, la obligación presupuestaria correspondiente al mes de diciembre derivaba de su previsión en el presupuesto del 2.001. Hemos dejado constancia de las particularidades contables del

año presupuestario 2.001 en lo que respecta al Insalud. Pero, a su vista, no resulta razonable pretender que la previsión presupuestaria del año 2.001 solo contemplara los gastos farmacéuticos de los meses comprendidos entre enero y noviembre cuando, conforme al *art. 49 LGP/1988*, el ejercicio presupuestario ha de coincidir necesariamente con el año natural. Es evidente que la liquidación los días 10 de cada mes se imputa con cargo a lo presupuestado el mes anterior, es decir, aquel en qué materialmente se generó o contrajo el gasto.

Se trata, por tanto, de compromisos de gastos adquiridos de conformidad con lo previsto en el ordenamiento y que contaban con una determinada previsión presupuestaria. Su suficiencia o no resulta ajena al litigio.

Debe pues, prosperar, el motivo".

Y tras ello, razona aquella sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 6, de fecha 12 de junio de 2007, lo siguiente:

"Debemos pues seguir esta doctrina. De un lado porque la misma se produce en un supuesto idéntico al que es objeto de debate en este recurso, en tanto que la redacción de ambos RD de trasposos es idéntica en ambas CCAA, y también lo es el concepto reclamado, facturas por suministros farmacéuticos del mes de Diciembre de 2.001.

De otro, porque la sentencia del TS se produce, precisamente, al resolver un recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo CA de la AN de 11 de febrero de 2.004, que constituía el fundamento de nuestras anteriores resoluciones en la materia, y también el soporte de la propia doctrina de la Sala de lo CA de la Audiencia Nacional, que la citaba en posteriores resoluciones.

Y, finalmente, porque esta sentencia del Tribunal Supremo aborda por vez primera de modo directo la cuestión debatida para resolver sobre el fondo, de forma que su doctrina no debe ser equiparada a la contenida en otras resoluciones del Alto Tribunal que resolvían cuestiones de competencia, cuyo alcance solamente se ciñe a señalar el órgano judicial competente para la resolución del litigio, con independencia de lo que atañe al fondo de lo pretendido en el proceso".

En consecuencia, el fallo de la repetida sentencia de aquel Juzgado fue el siguiente:

"Que con estimación del presente recurso contencioso-administrativo PO 62/06, interpuesto... en nombre y representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra la resolución de 20 de marzo de 2.006, de la Dirección General del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, desestimatoria de la solicitud formulada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en reclamación de abono de la cantidad de 28.045.518,70 euros, por obligaciones referidas a la factura de farmacia del mes de diciembre de 2.001, debo declarar y declaro:

Primero: Que el acto administrativo recurrido es disconforme a derecho, por lo que debo anularlo y lo anulo.

Segundo: El derecho de la recurrente a que, por la Administración demandada, se le abone la cantidad de 28.045.518,70 euros [...]".

B) Esa sentencia del Juzgado fue recurrida en apelación, dando lugar a la sentencia de la Audiencia Nacional identificada en el primer párrafo del fundamento de derecho primero de ésta nuestra, contra la que se interpone este recurso de casación en interés de la Ley.

Esa sentencia de la Audiencia Nacional dice, ya cuando entra en el fondo, que:

"[...] En efecto, la cuestión litigiosa coincide con la planteada ante esta Sala en el recurso contencioso-administrativo 478/02. Se trataba allí de determinar la Administración que había de atender el pago de la factura expedida por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, referente a la prestación farmacéutica gestionada por INSALUD en el mes de diciembre de 2001, variando claro está la Comunidad Autónoma pretendidamente obligada al pago y la cuantía exigida.

En aquella sentencia esta Sala argumentaba respecto a si estábamos ante una obligación exigible a la fecha de 31 de diciembre de 2001, y con base en el *Real Decreto 1474/2001, de 27 de diciembre*, sobre

traslado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud llegaba a la conclusión contraria y con ello que la obligada a atender el pago era la Comunidad Autónoma recurrente.

Pues bien, la mencionada sentencia ha sido casada por el Tribunal Supremo en sentencia de 25 de octubre de 2006, recurso 4410/2004 , con la siguiente argumentación, recogida en los Fundamentos segundo y siguientes: [...]"

Y, tras transcribirlos, dice en su fundamento de derecho cuarto:

"La adopción por esta Sala de la argumentación que contiene la sentencia del Tribunal Supremo libera de mayor argumentación, de modo que en el caso concreto de la facturación por farmacia correspondiente al mes de diciembre de 2001, único objeto de autos, la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma no está obligada a su pago, obligación que pende sobre la Administración apelante. Únicamente señalar que la sentencia parcialmente transcrita en el Fundamento precedente es la única que ha recaído sobre esta cuestión concreta, ya que las citadas por la administración apelante no tratan esta cuestión de fondo, y en concreto las del Tribunal Supremo resuelven cuestiones de competencia para determinar los órganos jurisdiccionales que habían de resolver determinados contenciosos administrativos".

En consecuencia, desestima el recurso de apelación, confirmando aquella sentencia del Juzgado.

TERCERO .- El estudio de los antecedentes de los que hemos dado cuenta inclina a entender, como hace el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, que no concurre en este recurso el necesario requisito, exigido en el *art. 100.1 de la LJ* , de que la decisión adoptada en la sentencia recurrida sea *gravemente dañosa para el interés general* .

Es así, porque la controversia no se extiende a la cuestión de que el abono de aquella factura de farmacia del mes de diciembre de 2001 sea o no debido, sino sólo a cuál de las dos Administraciones contendientes es la obligada a su pago, de suerte que, defendiendo ambas el interés general, éste, en sentido propio, no resulta dañado por la decisión, sea cual sea su sentido. Y lo es, además, porque dados los términos literales de la doctrina legal que se postula, antes transcritos, que acotan su alcance con la doble referencia a aquel *Real Decreto 1476/2001* y a *la prestación farmacéutica del mes de diciembre de 2001* , no es nada segura una extensa repetición de litigios en que la doctrina postulada hubiera de vincular en lo sucesivo a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional, que es, precisamente, la finalidad de esta excepcional modalidad del recurso de casación.

CUARTO .- Amén de ello, debemos negar también que el presupuesto de este recurso de casación en interés de la Ley que ahora resolvemos se corresponda realmente con aquél que contempla el *art. 100 de la LJ* , pues no son las sentencias del Juzgado Central y de la Audiencia Nacional las que proceden a interpretar las normas emanadas del Estado para llegar, a través de ella, a la decisión que adoptan. Más bien, o en realidad, ambas se limitan a aplicar, modificando incluso su criterio anterior, la interpretación que de tales normas llevó a cabo una sentencia de este Tribunal Supremo dictada en un caso cuya identidad con el supuesto que enjuiciaban no se pone en cuestión.

Por tanto, lo que realmente se cuestiona a través de este recurso no es una sentencia de alguno de los órganos jurisdiccionales a los que de modo tasado, no abierto y sí cerrado, se refiere aquel *art. 100* , sino una sentencia de este Tribunal Supremo contra la que no cabe interponer el recurso que nos ocupa.

Procede, pues, declarar que no ha lugar al mismo.

QUINTO .- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción* , procede imponer las costas de este recurso de casación en interés de la *Ley a la parte recurrente, si bien, en uso de la facultad que confiere el número 3* de ese mismo precepto y dado el contenido de los escritos de alegaciones de las demás partes personadas, muy breve el de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y de sentido coincidente con el recurso el de la Administración General del Estado, sólo será de cargo de aquélla la minuta de honorarios del Letrado defensor de la primera de dichas Administraciones, cuyo importe no podrá exceder de 1.500 euros.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la representación procesal del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria contra la sentencia de fecha 27 de febrero de 2008, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 311/2007 . Con imposición a la parte recurrente de las costas de este recurso de casación, con el límite que se fija en el último de los fundamentos de derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez, todo lo cual yo el Secretario, certifico.