

Resumen

La Sala desestima el recurso de casación interpuesto por la Excma Diputación Provincial de Málaga y declara conformes a Derecho los actos impugnados. Recuerda la Sala la jurisprudencia más reciente y declara que la omisión de los informes del Secretario e Interventor de Fondos, al tratarse de acuerdos que requerían la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación, no es causa de nulidad sino de anulabilidad y sólo cuando la omisión afecta al logro de la finalidad del acto. Declara asimismo la Sala que no puede negarse a las Corporaciones locales la posibilidad de establecer fórmulas de colaboración voluntaria en la prestación de servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, a tenor de lo dispuesto en el art.57 de la LRBRL.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

art.62.e , art.63

Ley 11/1987 de 26 diciembre 1987.

art.25 , art.26 , art.27 , dad.2

RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local

art.54.1 , art.71 , art.183

Ley 14/1986 de 25 abril 1986. General de Sanidad

art.50.1 , art.79.2

Ley 8/1986 de 6 mayo 1986. Servicio Andaluz de Salud

art.2.1

RD 1372/1986 de 13 junio 1986. Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

art.110

RD 2568/1986 de 28 noviembre 1986. Rgto. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales

art.173.1

Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

art.47.3 , art.57

LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

art.247.3

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

art.24.1 , art.103.1 , art.120.3

Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo

art.47.1 , art.47.c , art.48.2

Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

art.43.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

VALIDEZ

Convalidación

Por omisión de informes

INVALIDEZ

Nulidad y anulabilidad

Actos anulables

COSTAS PROCESALES

CRITERIOS PARA SU IMPOSICIÓN

Temeridad o mala fe

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de casación

Legislación

Aplica art.62.e, art.63 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.25, art.26, art.27, dad.2 de Ley 11/1987 de 26 diciembre 1987

Aplica art.173.1 de RD 2568/1986 de 28 noviembre 1986. Rgto. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales

Aplica art.110 de RD 1372/1986 de 13 junio 1986. Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

Aplica art.2.1 de Ley 8/1986 de 6 mayo 1986. Servicio Andaluz de Salud

Aplica art.50.1, art.79.2 de Ley 14/1986 de 25 abril 1986. General de Sanidad

Aplica art.54.1, art.71, art.183 de RD Leg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local

Aplica art.247.3 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Aplica art.47.3, art.57 de Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Aplica art.24.1, art.103.1, art.120.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica art.47.1, art.47.c, art.48 de Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo

Aplica art.43.1 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita Ley 10/1992 de 30 abril 1992. Medidas Urgentes de Reforma Procesal

Cita Ley 39/1988 de 28 diciembre 1988. Haciendas Locales

Cita art.1, art.2 de Ley 8/1986 de 6 mayo 1986. Servicio Andaluz de Salud

Cita dtr.1.1, dtr.1.4, dtr.1.5 de Ley 14/1986 de 25 abril 1986. General de Sanidad

Cita art.13.21, art.20.1 de LO 6/1981 de 30 diciembre 1981. Estatuto de Autonomía para Andalucía

Cita CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.95.1 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.9 de D de 24 junio 1955

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 septiembre 2003 (J2003/228214)

Citada en el mismo sentido por STSJ La Rioja Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 octubre 2003 (J2003/230239)

Citada en el mismo sentido sobre COSTAS PROCESALES - RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Tasación de costas por STS Sala 3ª de 5 octubre 2004 (J2004/143991)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 septiembre 2005 (J2005/157555)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia de 14 noviembre 2005 (J2005/301974)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 febrero 2006 (J2006/93104)

Cita STC Sala 2ª de 28 octubre 1991 (J1991/10231)

Cita STC Sala 2ª de 28 enero 1991 (J1991/785)

Cita STS Sala 3ª de 6 marzo 1989 (J1989/2502)

Cita STS Sala 3ª de 18 mayo 1987 (J1987/3867)

NOTAS

"Nota elaborada por el Instituto de Derecho Público y publicada en el Informe Comunidades Autónomas 2003".

Desestima el Tribunal Supremo, el presente recurso de casación presentado por parte de la Diputación Provincial de Málaga, al estimar que la infracción alegada por sobre la no presencia en la adopción de los citados acuerdos del preceptivo informe de los señores Secretario e Interventor de Fondo (tal y como era preceptivo según los artículos 47.3 c) LBRL, en relación con los artículos 54.1 b) TRRL y 173.1 b) 173.1 b) ROF) no supone causa de nulidad absoluta, sino que debe entenderse como nulidad relativa, siempre y cuando que (conforme a las previsiones legales del 48.2 LPA) se hubiese producido indefensión. Hecho que no sucede en la presente cuestión, puesto que nos hayamos frente a un acto que no era voluntario para la Corporación transferente sino que venía impuesta por la Ley, y por el hecho que por Acuerdo del Pleno de la Corporación Provincial, se facultó al Presidente de la Diputación para firmar con la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta el presente convenio de acuerdo con el proyecto presentado.

Asimismo, descarta el motivo de casación interpuesto, basado en la infracción de los artículos 71 y 183 del TRRL/1986 y la Ley de Haciendas Locales, 39/1988, en relación al acuerdo de financiación de los servicios traspasados. Estima el Tribunal Supremo que si bien no existe en el ámbito normativo estatal o autonómico, ninguna regulación que establezca la presencia de ese criterio de financiación concurrente tampoco existe ningún precepto que prohíba la posibilidad de un acuerdo como el presente;

por lo cual ante la presencia de la voluntariedad del acuerdo y la falta de ilegalidad, no cabe apreciar la existencia de motivos que permitan admitir dicho motivo de casación.

En la Villa de Madrid, a siete de Febrero de dos mil.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 3170/94, interpuesto por D. Antonio Angel Sánchez-Jauregui Alcaide, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Málaga, contra la sentencia, de fecha 13 de diciembre de 1993, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 1671/92, sobre declaración de lesividad de determinados actos de la propia Diputación. Han sido partes recurridas el Servicio Andaluz de Salud, representado por la Procuradora de los Tribunales D^a Olga Gutiérrez Alvarez; y la Junta de Andalucía, representada por Letrado de su servicio jurídico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo núm. 1671/92 seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, se dictó sentencia, con fecha 13 de diciembre de 1993, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "Que desestimando el recurso contencioso administrativo de lesividad promovido por la Excm. Diputación Provincial de Málaga en impugnación por lesividad de los actos que se especifican en el primer fundamento jurídico de esta sentencia, mantenemos los mismos por no ser lesivos; sin declaración de costas".

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de la Diputación Provincial de Málaga se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se acordó el emplazamiento de las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Dicha representación procesal, por escrito presentado el 22 de abril de 1994, formaliza el recurso de casación e interesa sentencia que contenga los siguientes pronunciamientos:

"1º.- Case y anule la sentencia impugnada por las causas expuestas en los motivos de casación Primero, Segundo y Tercero o, en su defecto, por alguno de los mismos.

2º.- Consecuentemente, declare la prosperabilidad del recurso de lesividad promovido por la Excm. Diputación Provincial de Málaga contra los acuerdos y convenios impugnados en tal proceso -de instancia-, con los pronunciamientos jurisdiccionales que se solicitaron en el Suplico de la Demanda ante el Tribunal Superior de Justicia, Sede de Málaga, en el recurso núm. 1671/92".

CUARTO.- La representación procesal del Servicio Andaluz de Salud formalizó, con fecha 8 de mayo de 1996, escrito de oposición al recurso de casación interesando sentencia en la que se confirme la recurrida, por ser ajustada a Derecho, y, en consecuencia, absuelva al recurrido de las peticiones contenidas el escrito del recurso.

Asimismo, formuló su oposición al recurso el Letrado de la Junta de Andalucía, en representación de ésta, por medio de escrito presentado el 6 de junio de 1996, en el que solicita se declare parcialmente inadmisibile el recurso de casación, desestimándolo en el resto, o, subsidiariamente, lo desestime en su totalidad, confirmando la sentencia impugnada.

QUINTO.- Por providencia de 17 de diciembre de 1999, se señaló para votación y fallo el 1 de febrero de 2000, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Pleno de la Diputación Provincial de Málaga, con fecha 24 de julio de 1992, declaró lesivos a los intereses públicos provinciales e infractores al ordenamiento jurídico los siguientes actos:

a) acuerdo del Pleno de la Diputación de 29 de julio de 1988, por el que se acordó facultar al Presidente de dicho organismos para firmar con la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía el convenio de integración del Hospital Civil "S." en el Servicio Andaluz de Salud de acuerdo con el proyecto presentado al efecto, autorizando, además, al Presidente tan ampliamente como sea preciso para introducir en el convenio las matizaciones de forma y no de fondo que sean necesarias de conformidad con lo que acuerde al efecto el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza;

b) el convenio de 24 de agosto de 1988, suscrito entre el Consejero de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía y el Presidente de la Diputación, en ejecución del acuerdo antes reseñado;

c) el acuerdo del plenario de 19 de septiembre de 1988, por el que se ofrecía a la Junta de Andalucía el edificio en el que se encontraba ubicado el Hospital Civil Provincial de "S.", mediante la fórmula jurídica adecuada, siempre que el uso al que se destinase fuera sanitario-asistencial;

d) el llamado "Convenio de Antequera" de 26 de octubre de 1990, entre el Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y el Presidente de la Diputación Provincial de Málaga, por el que se reconoció que la Junta de Andalucía es el titular legítimo de los fondos de asistencia sanitaria y se normalizan las obligaciones y derechos de carácter económico consecuencia de la integración del Hospital Civil en el Servicio Andaluz de la Salud;

e) el acuerdo del plenario de 15 de noviembre de 1990 por el que se ratificó el citado "Convenio de Antequera";

y f) cuantos actos o resoluciones se hayan producido como consecuencia de los anteriores acuerdos y convenios.

SEGUNDO.- Seguido el correspondiente recurso contencioso- administrativo de lesividad, se dictó sentencia desestimatoria por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que es recurrida en casación por la Diputación Provincial de Málaga con base en los siguientes tres motivos:

1º) al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción de 1956 EDL 1956/42 , redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril (LJ, en adelante) EDL 1992/15187 , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver la cuestión objeto del debate, infracción que se concreta en la vulneración del artículo 47.3.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL, en adelante) EDL 1985/8184 , en relación con los artículos 54.1.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL/86, en adelante) EDL 1986/10119 y 173.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (ROF, en adelante), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre EDL 1986/12278 , en cuanto se omitió el informe previo del Secretario e Interventor antes de la adopción de los acuerdos y convenios que se estimaron lesivos, omisión, que según la recurrente, era determinante de la nulidad de pleno derecho -art. 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 EDL 1958/101 ; LPA, en adelante-, asimismo se cita la infracción de la doctrina contenida en las SSTS de 18 de mayo de 1987 EDJ 1987/3867 , 6 de marzo de 1989 EDJ 1989/2502 , 30 de marzo de 1990 y 31 de marzo de 1993;

2º) también, al amparo de lo dispuesto en el mismo artículo 95.1.4º LJ EDL 1956/42 , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver la cuestión suscitada, al interpretarse erróneamente: preceptos legales que integran el régimen local general, en concreto de los artículos 9 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (LRL/55, en adelante) EDL 1955/50 y 71 EDL 1986/10119 y 183 TRRL/86 EDL 1986/10119 ; la Ley del Parlamento andaluz 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio (LA 11/1987, en adelante), artículos 25, 26, 27 EDL 1987/13565 y Disposición Adicional Segunda EDL 1987/13565 ; Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS, en adelante), artículos 50.1 EDL 1986/10228 , 79.2 EDL 1986/10228 y Disposición Transitoria Primera, apartados 4 y 5 EDL 1986/10228; Ley del Parlamento Andaluz 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Sanidad (LA 8/1986, en adelante), artículo 2.1.3 EDL 1986/10321 ;

y 3º) Igualmente, al amparo del artículo 95.1.4º LJ EDL 1956/42 , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver la cuestión suscitada, infracción que se concreta en vulneración, por interpretación errónea, del artículo 110 y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de julio (RBEL, en adelante) EDL 1986/10846 . Si bien, a lo largo del escrito de formalización del recurso de casación y, en concreto, bajo el epígrafe "Conclusiones", se señala también la inmotivación de la sentencia de instancia, con vulneración de los artículos 120.3 CE EDL 1978/3879 , 43.1 LJ EDL 1956/42 y 247.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, en adelante) EDL 1985/8754 .

TERCERO.- Con carácter previo al eventual examen de los enumerados motivos de casación, hemos de pronunciarnos sobre la posible inadmisibilidad de alguno de ellos.

La representación procesal de la Junta de Andalucía, en su escrito de oposición al recurso, alega frente a la viabilidad procesal de los motivos primero y tercero la circunstancia de que no se señalen explícitamente los preceptos y la jurisprudencia que se estiman infringidos por la sentencia recurrida. Pero no puede acogerse tal alegación porque, como resulta del anterior fundamento jurídico, sí se señalaron suficientemente unos y otra, de manera que quedan suficientemente identificados y con ello cumplida la finalidad de la exigencia procesal invocada por la parte recurrida, como lo acredita también el que ella no haya tenido dificultad alguna para aducir los argumentos que ha estimado oportunos frente a los motivos de casación de que se trata. También, en relación con el tercer motivo, se señala que nada se dice respecto de las argumentaciones de la sentencia recurrida, basadas en la existencia de una cesión de uso y en la previsión legal de la transferencia a la Comunidad Autónoma de los bienes afectados al servicio público sanitario. Pero con ser cierto que no corresponde a la técnica procesal de la casación reiterar en el escrito de formalización del recurso las alegaciones esgrimidas en la demanda, debe tenerse en cuenta que en el presente caso no hay tal remisión, en sentido estricto ya que se hace una crítica formalmente suficiente de la interpretación efectuada por el Tribunal a quo "de los artículos 110 y concordantes del Reglamento de los Bienes de las Entidades Locales EDL 1986/10846 ".

CUARTO.- Sostiene la Administración recurrente que la sentencia impugnada" da la impresión que sólo atendió a los argumentos y puntos de vista de la Junta de Andalucía y del S.A.S -Servicio Andaluz de Salud- y nunca los de la Corporación Provincial de Málaga, o, por lo menos, en la misma medida". De ello extrae la consecuencia de que resulta inmotivada, infringiendo los artículos 120.3 CE EDL 1978/3879 , 43.1 LJ EDL 1956/42 y 247.3 LOPJ EDL 1985/8754 , citando las sentencias del Tribunal Constitucional 14/1991, de 28 de enero EDJ 1991/785 , y 199/1991, de 28 de octubre EDJ 1991/10231 . Pero, con independencia de si puede considerarse esta alegación como un motivo autónomo y específico, ya que no aparece articulado como tal, sino en el ámbito de unas "conclusiones" generales derivadas de todo lo que la parte había expuesto, de lo que no cabe duda es de que en la tesis de la recurrente subyace un erróneo entendimiento de la exigencia de la motivación de las sentencias requeridas por los preceptos que cita.

En efecto, es constitucional y legalmente exigible que los órganos jurisdiccionales hagan explícitos los motivos por los que adoptan una determinada decisión que ha de ser fundada en Derecho; de manera que se cumpla la doble finalidad de que las partes conozcan las razones del fallo y de hacer posible el eventual control de la resolución a través de los recursos pertinentes. Esto es lo que supone la obligación de motivar e, incluso, el correcto entendimiento del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE EDL 1978/3879), en lo que aquí importa, según la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala. Pero, en modo alguno, puede entenderse que una sentencia sea inmotivada por el hecho de que se incline por los argumentos y puntos de vista de una de las partes del proceso y no atienda en absoluto, o atienda solo parcialmente los de la otra. Más aún, es consustancial al ejercicio de la función jurisdiccional

dicha manera de proceder, por la que el Tribunal que juzga termina por acoger la pretensión o la oposición formulada por una de las partes con el rechazo total o parcial de lo sustentado en el debate procesal por la otra.

QUINTO.- En el primero de los motivos de casación se reprocha a la sentencia de instancia que no haya apreciado la infracción invalidante de los actos que se declararon lesivos, consistente en que la adopción de los correspondientes acuerdos de la Diputación Provincial no fuera precedida del informe de los Srs. Secretario e Interventor de Fondos, como era preceptivo según los artículos 47.3.c) LRBRL EDL 1985/8184 , en relación con los artículos 54.1.b) TRRL EDL 1986/10119 y 173.1.b) ROF EDL 1986/12278 .

La tesis de la recurrente es que, tratándose de actos que implicaban la transferencia de funciones o actividades de una Administración a otra se requería, para la adopción de acuerdos una mayoría cualificada; concretamente, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y, por ende, eran necesarios los indicados informes. Ahora bien, aun así, no puede verse en la sentencia de instancia infracción de las normas que se invocan, ya que la interpretación que de ellas hace no resulta contraria a la jurisprudencia de esta Sala.

En efecto, los pronunciamientos sobre la trascendencia de la falta de informes preceptivos de los Secretarios de las Corporaciones locales y, más aún, si se contemplan con generalidad los informes de otros órganos técnicos son necesariamente casuísticos, y buena prueba de ello son las sentencias que se citan en el escrito de formalización del recurso de casación. Pero puede entenderse como criterio de la jurisprudencia más reciente el que considera que tal omisión no da lugar a una nulidad absoluta o de pleno derecho, de acuerdo con lo que establecía el artículo el artículo 47.c) LPA EDL 1958/101 -art. 62.e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJ y PAC EDL 1992/17271 , en adelante-; esto es, no equivale a "prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados". Siendo ello así, de acuerdo con la teoría de la invalidez de los actos administrativos, la consecuencia del incumplimiento del requisito de que se trata no puede ser otro que el de la nulidad relativa o anulabilidad del artículo 48 LPA EDL 1958/101 (art. 63 LRJ y PAC EDL 1992/17271), y ello, claro está, siempre que, conforme a las previsiones de apartado 2 del precepto EDL 1958/101 , hubiere privado al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o hubiere producido indefensión (Cfr. 25 de mayo de 1996, entre otras). Y es precisamente esta eventual consecuencia la que razonadamente descarta el Tribunal a quo, al negar implícitamente que la omisión afectara al logro de la finalidad del acto porque la transferencia a que tendía no era un acto voluntario para la Corporación transferente sino impuesta por la Ley. Y, en tales términos, minimiza la incidencia de los informes al tratarse de una actuación establecida en norma legal que sólo dejaba como margen de decisión determinar la persona que debía actuar en representación de la Corporación local. Y es que la Sala del Tribunal Superior de Justicia contempla, conforme a la certificación obrante en autos, el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación Provincial en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de julio de 1988, por el que se acuerda facultar al Presidente de la Diputación para firmar con la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía el convenio de integración del Hospital Civil "S." en el Servicio Andaluz de Salud de acuerdo con el proyecto que se había presentado, autorizándole para introducir matizaciones de forma, no de fondo, que fueran necesarias.

SEXTO.- En el segundo de los motivos de casación se señalan como infringidas por la sentencia, por interpretación errónea, normas legales estatales y normas legales de la Comunidad Autónoma andaluza.

Al primer grupo pertenecen los artículos 71 EDL 1986/10119 y 183 TRRL/86 EDL 1986/10119 que la Administración recurrente entiende infringidos "porque la declaración fundamental al respecto" no es la del primero de dichos artículos sino la del segundo "secuela, no cabe duda, del art. 9 de la anterior ley de régimen local" -LRL/55 EDL 1955/50 - y "porque no existe ninguna ley que haya previsto, como supuesto de "financiación concurrente" entre la Diputación y la Junta de Andalucía, el que aquella se tenga que hacer cargo, necesariamente, de los "déficits" del Hospital provincial de Málaga, dimanante de la Seguridad Social".

Ahora bien, a este respecto, no tiene trascendencia la defendida prelación o preferencia del artículo 183 TRRL/86 EDL 1986/10119 sobre el 71 del mismo texto legal EDL 1986/10119 , pues debe tenerse en cuenta, de una parte que, con independencia de la incidencia en el precepto derivado de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988, de 28 de diciembre EDL 1988/14026 , el argumento contiene en sí una petición de principio, puesto que de lo que se trataría es de determinar si realmente existe o no una ley de la que derive la integración cuestionada o, en su caso, "la financiación concurrente", y, de otra, sobre todo que, en cualquier caso, junto con los supuestos legales de dicha financiación no puede negarse a las Corporaciones locales la posibilidad de establecer fórmulas de colaboración voluntaria en la prestación de servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas. Otra cosa sería desconocer una facultad inherente a la autonomía de las Entidades locales, y un principio, como el de colaboración interadministrativa, implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que establece la Constitución EDL 1978/3879 y que, como ha señalado, el Tribunal Constitucional ni siquiera es menester justificar en preceptos concretos. Sin olvidar que, en la regulación de las relaciones interadministrativas que efectúa la LRBRL, el artículo 57 EDL 1985/8184 de ésta dispone que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común se desarrolla con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los convenios administrativos que suscriban.

Por consiguiente, ningún óbice constitucional o legal existe, sino todo lo contrario el reconocimiento, a veces explícito y siempre implícito, para la posibilidad de establecer técnicas de colaboración o de cooperación, en las que la voluntariedad es una característica esencial, como corresponde a la concepción de un "Estado autonómico cooperativo" integrado por Entidades territoriales que gozan de autonomía; e, incluso, ello resulta también acorde con las exigencias derivadas del principio de eficacia que consagra el artículo 103.1 CE EDL 1978/3879 .

También al grupo de las normas legales estatales que invoca la representación procesal de la Diputación como infringidas pertenecen los artículos 50.1 EDL 1986/10228 , 79.2 EDL 1986/10228 y Disposición Transitoria Primera, apartados 4 y 5 de la LGS EDL 1986/10228. Pero, si bien tales preceptos no pueden servir, por sí solos, para justificar el concreto sistema de financiación acordado

entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la Diputación Provincial, con ocasión de la transferencia del Hospital Civil y en virtud de los actos cuya lesividad fue declarada por dicha Administración local, lo cierto es que tampoco son infringidos por el reparto de financiación o la asunción de obligaciones que resulta y que el Tribunal de instancia entendió acorde con el ordenamiento jurídico, pues tales preceptos se limitan a establecer:

1º) la constitución en cada Comunidad Autónoma de un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias que estará gestionado bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma;

2º) la participación de las Corporaciones locales en la financiación de sus servicios que deban ser asumidos por las Comunidades Autónomas, junto con el Fondo Nacional de Cooperación con las Corporaciones Locales;

y 3º) el establecimiento de un régimen transitorio, hasta la entrada en vigor del régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, en el que las Corporaciones Locales habían de contribuir a la financiación de los Servicios de Salud de aquéllas en una cantidad igual a la asignada en sus presupuestos, actualizable anualmente, para los establecimientos adscritos funcionalmente a dichos servicios, y sin que se consideren, a estos efectos las cantidades que puedan proceder de concertos con el Instituto Nacional de la Salud, cuyas cantidades se asignarán directamente a las Comunidades Autónomas cuando se produzca la adscripción funcional de los establecimientos.

En definitiva, aunque sobre la base de tales normas pudiera sostenerse que no resultaba necesariamente que la Corporación Provincial tuviera que asumir los déficits de los gastos correspondientes a la Seguridad Social, sino solo los atribuibles a "sus servicios", de lo que no hay duda es de que no excluyen ni prohíben que la Corporación asumiera mayor financiación como resultado del contenido de los acuerdos voluntarios o concertos entre la Corporación Local que disponía de servicio y establecimiento sanitario y el Gobierno de la Comunidad Autónoma, como consecuencia del proceso de transferencia, previsto en la Disposición Transitoria primera, apartado 1 EDL 1986/10228 . Disposición que establece un mínimo en la distribución de las cargas financieras hasta la entrada en vigor, del régimen definitivo de financiación, pero que no excluye, sino que prevé, con carácter general, acuerdos mutuos de transferencia entre Corporaciones Locales y Gobiernos de las Comunidades Locales, y específicamente, incluso, acuerdos a efectos de financiación de inversiones nuevas y de conservación, mejora y sustitución de establecimientos.

El grupo de las normas legales de la Comunidad Autónoma también infringidas, según la representación procesal de la Diputación está íntimamente relacionado, en la argumentación de la Diputación, con el constituido por las normas legales estatales a que se ha hecho referencia; y esta inescindibilidad explica que esta Sala entre a conocer de la interpretación efectuada por la Sala de instancia para dar lógica respuesta al motivo formulado. Dicho grupo normativo está integrado por preceptos de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de relaciones de las Diputaciones Provinciales con la Junta, en concreto por los artículos 25,26,27 EDL 1987/13565 y Disposición Adicional Segunda EDL 1987/13565 ; y por la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud, artículo 2.1.3 EDL 1986/10321 , pero ni aquélla ni ésta constituyen un obstáculo al sistema de financiación que convinieron la Diputación de Málaga y la Junta de Andalucía, pues se limitan a establecer, en lo que aquí puede interesar, la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en materia de salud, con el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, económicos, materiales y patrimoniales. Y si es verdad que incorpora para este traspaso determinadas reglas, las que se refieren a la valoración de medios financieros correspondientes a cada servicio transferido, no son incompatibles con los acuerdos a que llegaron Diputación de Málaga, en ejercicio de su autonomía, y la Junta de Andalucía.

En efecto, no lo es el que se fije, inicialmente, dicha valoración en una cantidad igual al coste efectivo del servicio, que se actualizará anualmente (recurso económico que tiene la consideración de recurso propio de la entidad receptora de la competencia), pues no cabe ignorar que, como resulta de la propia descripción de antecedentes de la Administración recurrente, los déficits del Hospital civil transferido y derivados de la Seguridad Social lo eran de la Diputación Provincial de Málaga, titular de aquél, con anterioridad a la transferencia como consecuencia de sucesivos acuerdos y convenios, desde 1973 a 1988, con el Instituto Nacional de Previsión y similares organismos, en los que las aportaciones de la Seguridad Social que se establecieron resultaron insuficientes para atender al internamiento y servicios prestados a los beneficiarios de aquélla. Interpretar de otro modo el precepto supondría trasladar a la Comunidad Autónoma los resultados económicos deficitarios que tienen su origen en actuaciones realizadas o consentidas por la Diputación en el ámbito de sus relaciones con la Seguridad Social en la etapa anterior a la asunción por aquélla de la competencia en materia de salud, junto con la transferencia de medios materiales para su ejercicio.

SEPTIMO.- El tercero y último de los motivos de casación que se refiere a la infracción de los artículos 110 y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de julio EDL 1986/10846 , por no haberse seguido los trámites que establecen en la cesión patrimonial gratuita a la Comunidad Autónoma de que se trata, debe también rechazarse porque la argumentación de instancia que ahora, en esencia, viene a reiterarse, no tiene en cuenta la peculiaridad de la transferencia que se contempla, impuesta por imperativo legal en las normas estatales y de la Comunidad autónoma a que se ha hecho referencia. En tales circunstancias, resultan de imposible aplicación prescripciones como las relativas a la justificación documental por la Entidad solicitante sobre los fines o la información pública cuando las normas legales específicas establecen un régimen propio de transferencia de medios para posibilitar el ejercicio efectivo de competencias, en este caso en materia de salud, atribuidas a la Comunidad Autónoma por el bloque de constitucionalidad integrado por las previsiones de la Constitución EDL 1978/3879 y del Estatuto de Autonomía (arts. 13.21 y 20.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía EDL 1981/3899), y que supuso la creación del Servicio Andaluz de Salud, como organismo autónomo que asume la gestión, entre otros, de los centros y servicios sanitarios que, pertenecientes a las Corporaciones Locales, pasen a ser administrados por la Junta de Andalucía en virtud del correspondiente convenio o disposición legal (art. 1 y 2 de la Ley del Parlamento Andaluz 8/1986, de 6 de mayo EDL 1986/10321), sin olvidar que en el artículo 27 EDL 1987/13565 , en relación con el 26.4, de la Ley del Parlamento andaluz 11/1987, de 26 de diciembre EDL 1987/13565 , se dispuso que la asunción de competencia por

parte de la Comunidad Autónoma en materia de salud exigía el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, económicos, materiales y patrimoniales.

OCTAVO.- Los razonamientos expuestos justifican que no puedan acogerse ninguno de los motivos de casación aducidos, con expresa imposición legal de las costas a la Administración recurrente.

FALLO

Que con rechazo de todos los motivos de casación formulados, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Diputación Provincial de Málaga, contra la sentencia, de fecha 13 de diciembre de 1993, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 1671/92. Con expresa imposición de costas a la Administración recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Juan García-Ramos Iturralde.- Mariano Baena del Alcázar.- Antonio Martí García.- Rafael Fernández Montalvo.- Rodolfo Soto Vázquez.- Eduardo Carrión Moyano.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo, Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el mismo día de su fecha, lo que certifico.