

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065976

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 221/2022, de 22 de febrero de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 414/2020

SUMARIO:

Régimen Local. Consorcios. Impugnación de los estatutos por un ayuntamiento no integrado en el consorcio, pero sí vinculado a él mediante un convenio para la gestión de servicios públicos. Legitimación.

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado a la siguiente **cuestión: si los ayuntamientos poseen o no legitimación activa para la impugnación de los estatutos de los consorcios, cuando no forman parte** del mismo, pero se les ha dado intervención en vía administrativa **y se relacionan con él a través de convenios** de colaboración, que tienen como finalidad la gestión de servicios de competencia municipal.

Es innegable el interés local pero no es el requerido para impugnar la modificación de los estatutos del consorcio. Como recuerda la jurisprudencia, el necesario para conferir legitimación activa es el representado por la ventaja cierta a obtener con la estimación del recurso o por el perjuicio igualmente cierto que ésta evitaría al recurrente. Desde el punto de vista de la autonomía municipal, se trataría del menoscabo que de ella se evitaría con el proceso al entender del actor.

Por muy amplios que deban ser los criterios en materia de legitimación activa en atención al principio *pro actione*, o sea, el derecho a la tutela judicial efectiva, y por muy relevante que sea la posición de los ayuntamientos en la prestación de servicios, no cabe ignorar que **la pretensión impugnatoria del ayuntamiento se dirige contra los estatutos de una entidad de la que voluntariamente no forma parte.**

Además, los extremos a cuya anulación aspira se refieren al proceso de decisión interna del consorcio, no a cuestiones que tengan que ver con su proyección externa y que pudieran afectar a terceros y, en particular, al recurrente, bien directamente, bien a los convenios que tienen suscritos o a las condiciones en que se prestan los servicios sociales. En consecuencia, a falta de identificación de la afectación precisa del círculo de intereses del ayuntamiento por los estatutos consorciales o de la merma que de estos se seguiría para su autonomía, no cabe discrepar de la decisión de la Sala de instancia.

En consecuencia, declaramos que la respuesta a la cuestión de interés casacional es que **los ayuntamientos estarán legitimados para impugnar los estatutos de un consorcio del que no forman parte si acreditan verse afectados por sus disposiciones de manera que su anulación les suponga una ventaja real cierta o les evite un perjuicio igualmente concreto y efectivo.** A falta de ese presupuesto, su sola intervención en el procedimiento administrativo conducente a la aprobación de dichos estatutos o de sus modificaciones o la suscripción de convenios de colaboración para gestionar servicios de interés municipal no es suficiente para reconocerles, conforme al artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción, legitimación activa para impugnarlos.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 14, 24, 137 y 140.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 19, 69 y 90.4.

PONENTE:*Doña María del Pilar Teso Gamella.***TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 221/2022

Fecha de sentencia: 22/02/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 414/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de :

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: dpp

Nota:

R. CASACION núm.: 414/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente
D.^a. Celsa Pico Lorenzo
D. Luis María Díez-Picazo Giménez
D.^a. María del Pilar Teso Gamella
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 22 de febrero de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 414/2020, por el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-SanJuan, en nombre y representación del Ayuntamiento de Cassà de la Selva (Girona), contra la sentencia de 12 de julio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo núm. 9/2016, sobre legitimación activa.

Se ha personado, como parte recurrida, el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación del Consejo del Bienestar Social Gironès Salt, Consell Comarcal del Gironès.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se ha seguido el recurso contencioso administrativo núm. 9/2016, interpuesto por la parte demandante, el Ayuntamiento de Cassà de la Selva y como parte demandada, el Consejo del Bienestar Social Gironès Salt, Consell Comarcal del Gironès contra el acuerdo adoptado de 10 de diciembre de 2014 por la Junta General del Consorci de Bienestar Social Gironès-Salt, por el que se aprobaron los Estatutos de dicho Consorcio.

En el citado recurso contencioso administrativo, se dicta sentencia el día 12 de julio de 2019, cuyo fallo es el siguiente:

"1º.- Declarar la inadmisibilidad del presente recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Cassà de la Selva contra el acuerdo de la Junta General del Consorci de Benestar Social Gironès-Salt, de 10 de diciembre de 2014.

2º.- Imponer a la parte actora el pago de las costas causadas, con el límite de la cantidad de 1.000 euros por cada una de las partes demandadas."

Segundo.

Contra la mentada sentencia, el Ayuntamiento de Cassà de la Selva, preparó recurso de casación, ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente preparó el citado recurso de casación.

Tercero.

Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 25 de marzo de 2021, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Cassà de la Selva, contra la sentencia dictada el 12 de julio de 2019, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo núm. 9/2016.

Cuarto.

En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 26 de mayo de 2021, la parte recurrente, el Ayuntamiento de Cassà de la Selva, solicitó que se dicte sentencia por la que:

"que estimándolo case la Sentencia recurrida, y reconociendo a la Corporación municipal la legitimación activa, se ordene al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña Sección Quinta dicte nuevo fallo resolviendo sobre el fondo del asunto. "

Quinto.

Conferido trámite de oposición, mediante providencia de 8 de junio de 2021, la parte recurrida, el Consell Comarcal del Gironès, presentó escrito el día 20 de julio de 2021, en el que solicitó que se dicte sentencia, por la que se acuerde:

"la desestimación del recurso de casación, y acuerde de conformidad con los pronunciamientos solicitados por esta representación en el considerando quinto de este escrito."

Por su parte, la parte recurrida, el Consejo del Bienestar Social Girones Salt, presentó escrito el día 22 de julio de 2021, en el que solicitó que se dicte sentencia, por la que se:

"declare que no ha lugar al recurso interpuesto y fije como doctrina jurisprudencial que los Ayuntamientos no poseen legitimación activa para la impugnación de los Estatutos de los Consorcios cuando no forman parte de los mismos, aunque se les haya dado intervención en vía administrativa y se relacionen con ellos a través de convenios de colaboración que tienen como finalidad la gestión de servicios de competencia municipal. "

Sexto.

- Mediante providencia de fecha 21 de diciembre de 2021, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 15 de febrero de 2022, fecha en la que tuvieron lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero. La sentencia recurrida**

El presente recurso de casación se interpone contra la sentencia, dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Cassá de la Selva, contra el Acuerdo de la Junta General del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt, de 10 de diciembre de 2014, que aprobó los Estatutos del expresado Consorcio.

La sentencia recurrida declara la inadmisibilidad del recurso porque <<contra lo que se sostiene incorrectamente en el escrito de demanda, la Corporación actora no ha formado parte, ni lo hace en la actualidad, del Consorcio demandado, tal como resulta de la documentación incorporada a los autos. En consecuencia, por su condición de tercero ajeno al Consorcio, no se halla legitimada para impugnar unas disposiciones de los Estatutos que regulan el modo de votación, cuestión que le es completamente ajena, en la medida en que no integra la entidad consorcial y, por ello, no le afecta el modo de votación que se sigue en la misma.

En su escrito de conclusiones, la actora argumenta que efectúa aportaciones al citado Consorcio. Sin embargo, lo cierto es que, de la documentación acompañada a los autos, se desprende que lo hace en virtud del convenio de colaboración que suscribió con la demandada, lo que reafirma el hecho de que no forma parte del Consorcio y, por ello, le son totalmente ajenas las cuestiones relativas a la forma de auto-organización de éste último.

Estas consideraciones evidencian que no se da en este caso una relación material unívoca entre la recurrente y el objeto de la pretensión, de tal manera que la anulación de la actividad administrativa impugnada le produzca un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, y es por ello que la actora carece de legitimación activa, sin que tenga relevancia alguna el que la Administración, en sede administrativa, no haya puesto de relieve esta falta de legitimación pues los Tribunales no están condicionados, a la hora de valorar la concurrencia de una causa de inadmisibilidad del recurso, por las decisiones previas de la Administración, pues resuelven con estricta sujeción a la ley la existencia o no de legitimación. Puede concluirse, ante la ausencia de una verdadera legitimación en la recurrente, que lo que en realidad están ejercitando es una acción en defensa de la legalidad que no está prevista en este concreto ámbito.

Por todo ello, procede acoger la causa de inadmisibilidad del recurso que articula el Consell Comarcal del Gironès, al amparo del artículo 69.b) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, por falta de legitimación de la recurrente>>.

Segundo. La identificación del interés casacional

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante auto de esta Sala Tercera (Sección Primera), de 25 de marzo de 2021, a la siguiente cuestión:

<<(...) si los Ayuntamientos poseen o no legitimación activa para la impugnación de los Estatutos de los Consorcios, cuando no forman parte del mismo, pero se les ha dado intervención en vía administrativa y se relacionan con él a través de convenios de colaboración, que tienen como finalidad la gestión de servicios de competencia municipal>>.

También identificamos las normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 19 y 69 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa -LJCA-, en relación con el artículo 24 CE. Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

Tercero. Precedente de la Sala

La cuestión de interés casacional que se fija en el citado auto de admisión ha sido resuelta por esta Sala y Sección, en sentencia de 21 de diciembre de 2021 (recurso de casación n.º 168/2020), cuyo sentido se impone por elementales razones derivadas del principio de igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 de la CE), y del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE).

Entonces declaramos, y ahora reiteramos, que << El recurso de casación no puede prosperar porque el escrito de interposición no ofrece argumentos que desvirtúen los que llevaron a la Sala de Barcelona a inadmitir, por falta de legitimación activa, el recurso del Ayuntamiento de Celrà.

Según se ha visto, la sentencia apreció que la pretensión anulatoria del recurrente no se fundamentaba más que en el interés genérico de defensa de su entendimiento de la legalidad. No halló el necesario interés o, si se prefiere, la afectación a la autonomía del municipio de Celrà exigidos por el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción

para sustentar su legitimación activa ya que en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no está reconocida la acción pública salvo en los casos en que expresamente la prevé la ley procesal y éste no es uno de ellos.

Ciertamente, el escrito de interposición nos habla del interés local asociado a la prestación de servicios sociales y de que a Celrà se los presta el Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt mediante los convenios de colaboración que ha suscrito con él y que la corporación municipal debe sufragar. Es innegable ese interés pero no es el requerido para impugnar la modificación de los estatutos del Consorcio. Como recuerda la jurisprudencia de la que se hace eco la sentencia recurrida, el necesario para conferir legitimación activa es el representado por la ventaja cierta a obtener con la estimación del recurso o por el perjuicio igualmente cierto que ésta evitaría al recurrente. Desde el punto de vista de la autonomía municipal, se trataría del menoscabo que de ella se evitaría con el proceso al entender del actor.

Una vez que la Sala de Barcelona no ha apreciado la concurrencia de ese interés, o decimos nosotros la afectación a la autonomía municipal que se corregiría de obtener un fallo favorable, el Ayuntamiento de Celrà tenía que poner de manifiesto la ventaja efectiva que lograría con el recurso o que se ha menoscabado la esfera de competencias que le garantiza la Constitución en los artículos 137 y 140. Sin embargo, no lo ha hecho.

Pese a decirnos que el sistema de votación o, mejor, el régimen de ponderación del voto le perjudica, no nos ha explicado en qué consiste concretamente ese perjuicio y, en particular, en qué afecta a los convenios de cooperación que tiene suscritos con el Consorcio y, por tanto, a las competencias e intereses municipales. Es verdad, el escrito de interposición repasa el articulado de los estatutos pero no va más allá de una superficial referencia a su contenido sin enlazar éste con los perjuicios que le causaría la organización interna del Consorcio o el voto ponderado que, según explican los recurridos, responde a la contribución a su financiación.

Por muy amplios que deban ser los criterios a observar en materia de legitimación activa en atención al llamando principio pro actione, o sea el derecho a la tutela judicial efectiva, y por muy relevante que sea la posición de los ayuntamientos en la prestación de servicios, aspectos destacados por la jurisprudencia que invoca, no cabe ignorar que la pretensión impugnatoria del Ayuntamiento de Celrà se dirige contra los estatutos de una entidad de la que voluntariamente no forma parte. Además, los extremos a cuya anulación aspira se refieren al proceso de decisión interna del Consorcio, no a cuestiones que tengan que ver con su proyección externa y que pudieran afectar a terceros y, en particular, al recurrente, bien directamente, bien a los convenios que tienen suscritos o a las condiciones en que se prestan en Celrà los servicios sociales.

En consecuencia, a falta de identificación de la afectación precisa del círculo de intereses del Ayuntamiento de Celrà por los estatutos consorciales o de la merma que de estos se seguiría para su autonomía, no cabe discrepar de la decisión de la Sala de instancia. Ni siquiera el hecho de que se hubiera pedido al Ayuntamiento recurrente que alegara en el proceso de elaboración de la modificación estatutaria pues, siendo innegable que de ese modo pudo contribuir a la mejora de la iniciativa, también lo es que no nos ha dicho en qué le perjudica en particular.

Parece sugerir que, de integrarse en el Consorcio, el Ayuntamiento de Celrà no tendría el peso que considera que debería corresponderle en el proceso de decisión interno del Consorcio. No obstante, esta tampoco es razón que lleve a cambiar el criterio porque tiene que ver con una hipótesis no verificada y porque no es el objeto de este proceso establecer cuál habría de ser su participación en aquél si es que, en ejercicio de su autonomía, decidiera incorporarse al mismo sin que su integración diera lugar a una modificación estatutaria que le satisficiera.

En definitiva, no apreciamos las infracciones al ordenamiento jurídico que aduce el escrito de interposición y, en consecuencia, hemos de desestimar el recurso de casación tal como hemos anticipado>>>.

En consecuencia, declaramos, reiterando nuestro criterio, que la respuesta a la cuestión de interés casacional es que los ayuntamientos estarán legitimados para impugnar los estatutos de un consorcio del que no forman parte si acreditan verse afectados por sus disposiciones de manera que su anulación les suponga una ventaja real cierta o les evite un perjuicio igualmente concreto y efectivo. A falta de ese presupuesto, su sola intervención en el procedimiento administrativo conducente a la aprobación de dichos estatutos o de sus modificaciones o la suscripción de convenios de colaboración para gestionar servicios de interés municipal no es suficiente para reconocerles, conforme al artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción, legitimación activa para impugnarlos.

Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso de casación.

Cuarto. Las costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que desestimamos al recurso de casación interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-SanJuan, en nombre y representación del Ayuntamiento de Cassà de la Selva (Girona), contra la sentencia de 12 de julio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo núm. 9/2016. Respecto de las costas procesales, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El Magistrado Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez votó en Sala y no pudo firmar haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente de la Sección.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.