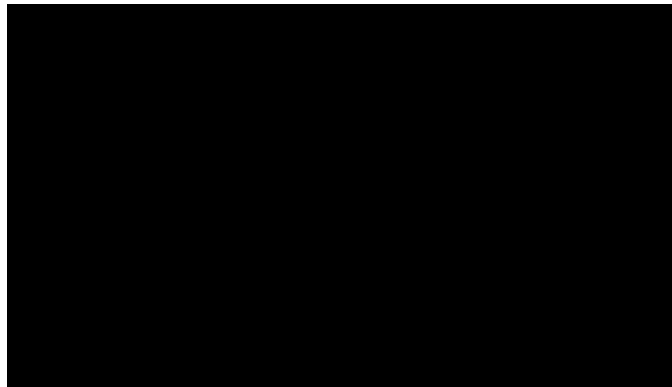


R. CASACION núm.: 168/2020

Ponente: [REDACTED]

Letrada de la Administración de Justicia: [REDACTED]

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1582/2021



En Madrid, a 22 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 168/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Celrà, representado por el procurador don [REDACTED] y asistido por el letrado don [REDACTED] contra la sentencia n.º 635/2019, dictada el 12 de julio por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso n.º 459/2015 dirigido contra el acuerdo adoptado el 10 de diciembre de 2014 por la Junta General del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt, por el que se aprobaron definitivamente los estatutos de dicho Consorcio.

Se han personado, como recurridos, de una parte, el Consell Comarcal del Gironès y, de otra, el Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt, representados por el procurador don [REDACTED] y asistidos, el primero, por el letrado don [REDACTED] segundo, a partir del 31 de mayo de 2021, por el letrado don [REDACTED] y con anterioridad por don [REDACTED]

Ha sido ponente el Excmo. Sr. [REDACTED]

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso n.º 459/2015, seguido en la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 12 de julio de 2019 se dictó la sentencia n.º 635/2019 cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Declarar la inadmisibilidad del presente recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Celrà 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 referida sentencia preparó recurso de casación el Ayuntamiento de Celrà que la Sala de Barcelona tuvo por preparado por auto

de 12 de diciembre de 2019, acordando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 9 de junio de 2020 se tuvo por personado al procurador don [REDACTED] en representación del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt y del Consell Comarcal del Gironès.

CUARTO.- Por decreto del Letrado de la Administración de Justicia de la Sección 104 de esta Sala, en relación a la resolución dictada el 9 de junio anterior, que declaró desierto el recurso al haber transcurrido el plazo otorgado al recurrente para su personación sin haberlo hecho, y comprobado que el escrito por él presentado fue asignado al recurso 958/2020 por error, según consta en diligencia de ordenación de 21 de septiembre de 2020, el 30 siguiente se dejó sin efecto el referido decreto.

QUINTO.- Recibidos los autos de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se pasaron las actuaciones al ponente designado para resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación y, por auto de 25 de marzo de 2021, la Sección Primera de esta Sala acordó:

«1º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CELRA, contra la sentencia de fecha 12 de julio de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 5ª, en el recurso registrado con el número 459/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar 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.

3º) Identificamos como normas jurídicas que, en principio, habrán de 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).

4º) Se ordena publicar este Auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman».

SEXTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección, quedaron pendientes de la interposición del recurso por la parte recurrente.

SÉPTIMO.- Por escrito de 26 de mayo de 2021, el procurador don Adolfo Morales Hernández-San Juan, en representación del Ayuntamiento de Celrà, formalizó el recurso interpuesto señalando que deben ser interpretados los artículos 19 y 69 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en relación con el artículo 24 de la Constitución. Y, después de señalar la doctrina constitucional que considera infringida por la sentencia de instancia, suplicó a la Sala que, previos los trámites legales, estime el recurso, casando la sentencia recurrida y reconociendo a la corporación municipal la legitimación activa, ordenando a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que dicte nuevo fallo resolviendo sobre el fondo del asunto.

OCTAVO.- Evacuando el traslado conferido por diligencia de ordenación de 3 de junio de 2021, el procurador don [REDACTED] en representación del Consell Comarcal del Gironès se opuso al recurso por

escrito de 15 de julio de 2021 en el que interesó a la Sala su desestimación y que acuerde de conformidad con los pronunciamientos solicitados en el considerando quinto del citado escrito.

Asimismo, por escrito de 16 de julio de 2021, se opuso al recurso en representación del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt solicitando a la Sala que

«previos los trámites oportunos, dicte sentencia por la cual 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».

NOVENO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

DÉCIMO.- Mediante providencia de 15 de octubre de 2021 se señaló para la votación y fallo el 21 de diciembre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don [REDACTED]

UNDÉCIMO.- En la fecha acordada, 21 de diciembre de 2021, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña objeto de este recurso de casación inadmitió el recurso del Ayuntamiento del Celrà contra el acuerdo de 10 de diciembre de 2014 de la Junta General del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt por el que se aprobaron definitivamente sus estatutos. El Ayuntamiento recurrente consideró contrario al ordenamiento jurídico ese acuerdo porque se produjo la caducidad del expediente, no se observaron las prescripciones legales respecto del período de información pública y porque las previsiones de los estatutos sobre la ponderación de los votos no respetaban el principio de representatividad.

La Sala de Barcelona acogió la causa de inadmisibilidad opuesta por el Consell Comarcal del Gironès consistente en la falta de legitimación del Ayuntamiento de Celrà toda vez que no ha formado ni forma parte del Consorcio. De ahí que entendiera que no le asiste al recurrente un interés legítimo en la anulación de los estatutos ya que no le reportará ninguna ventaja ni le evitará perjuicio.

En particular, dice la sentencia de instancia:

«Para resolver la cuestión litigiosa, debe tenerse en cuenta, que, 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 cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

El auto de la Sección Primera de 25 de marzo de 2021 que ha admitido a trámite este recurso ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en establecer:

«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».

A tal fin nos pide que interpretemos los siguientes preceptos: los artículos 19 y 69 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el artículo 24 de la Constitución.

En sus razonamientos jurídicos dice que el motivo por el que ha apreciado el mencionado interés casacional es el de que la respuesta a la pregunta que nos ha planteado puede afectar a otras situaciones en las que se

suscite la legitimación de los entes no consorciados para impugnar los estatutos de consorcios y, también, el de evitar pronunciamientos contradictorios con la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia.

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición del Ayuntamiento de Celrà.

Al exponer los antecedentes del asunto indica que en su día presentó alegaciones a los estatutos del Consorcio en relación con el sistema de voto en la toma de decisiones y con la composición de los órganos de gobierno a fin de que los intereses municipales de todos los entes consorciados fueran respetados en virtud de los principios de proporcionalidad y participación efectiva en los órganos de gobierno y en la toma de decisiones.

Seguidamente, se refiere a la doctrina constitucional que considera infringida por la sentencia. Es la sentada por las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 60/1982, 93/1990, 252/2000, 73/2006, 52/2007 y por los autos n.º 520/1987 y 327/1997.

Explica que el Consorcio fue creado el 15 de febrero de 2006 como instrumento de colaboración entre las Administraciones y que tiene por finalidad la prestación en los municipios de servicios sociales de atención primaria, de servicios especializados de todo tipo y de programas sociales. Añade que inicialmente estuvo integrado únicamente por el Consejo Comarcal del Gironès y por el Ayuntamiento de Salt. Dice, también, que con la propuesta de modificación de los estatutos el Consejo Comarcal del Gironès y el Ayuntamiento de Salt blindaban el control de los órganos de gobierno y de los votos ponderados, haciendo irrelevante la participación y representación y los votos de todas las demás corporaciones municipales que se adhiriesen. Además, informa de que el Ayuntamiento de Celrà se relaciona con el Consorcio mediante convenios de colaboración mediante los que éste presta servicios sociales al municipio por los cuales le carga, no sólo los gastos

directos sino también los indirectos, a lo cual se opone el recurrente. Asimismo, dice el escrito de interposición que esos convenios contemplan finalidades de interés público y que los servicios sociales precisan de una elevada financiación.

Alude al artículo 57 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y a la garantía por la Constitución de un Estado de Bienestar con un nivel determinado de prestaciones dirigidas a solventar los problemas relacionados con cuestiones como la dependencia, la inmigración o la vivienda. Subraya el innegable interés local por todas ellas, se refiere al artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y a la autonomía que el artículo 137 de la Constitución garantiza a los municipios para la gestión de sus respectivos intereses. Así, afirma que ejecutar políticas de bienestar social para el conjunto de los vecinos es un elemento primario y de interés general, en especial en situaciones como la actual en la que a una crisis prolongada se añade la pandemia COVID-19.

Vuelve a referirse al artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y señala que, si bien tras su reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de servicios sociales, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 41/2016 anuló su disposición transitoria segunda de manera que puede ser considerada competencia propia de las entidades locales por atribución de la legislación autonómica sectorial. Señala al respecto que el artículo 84.2 m) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a los municipios competencias en materia de servicios sociales. De ahí resulta, observa, un apoderamiento general del municipio para la gestión de los servicios sociales, extremo respecto del que recuerda igualmente la Carta Europea de Autonomía Local.

En este punto, indica que el Consorcio remitió la aprobación inicial de la modificación de sus estatutos al Ayuntamiento de Celrà para que presentara enmiendas y alegaciones, cosa que éste hizo. Remisión que, dice, respondía a la idea de que el Ayuntamiento de Celrà se integrase si esa fuera su voluntad y

el contenido de los estatutos fuera acorde a sus intereses. Entiende el escrito de interposición que la modificación estatutaria afecta a sus intereses y por eso, presentó en su día sus alegaciones y por eso los ha impugnado con el propósito de lograr un contenido más acorde y justo en la representación, en los votos y en la decisión en los órganos de gobierno.

Repasa luego los artículos de los estatutos y resalta el interés local que entrañan y que “su contenido trasciende y tiene efectos jurídicos en la esfera jurídica y económica del Ayuntamiento en el marco de sus competencias en la gestión de los servicios sociales de competencia municipal”. Entiende el escrito de interposición que “el contenido final del Estatuto sí condiciona el resultado de los distintos convenios de colaboración con respecto a los Ayuntamientos no adheridos con respecto a la gestión de los servicios sociales (...)”. De ahí resulta, afirma, el interés legítimo del recurrente de procurar que el contenido de los estatutos determine “la mejor organización, distribución de órganos de poder, representación de votos y financiación para la mejor cobertura de la prestación de los servicios sociales”.

Termina la argumentación del Ayuntamiento de Celrà diciendo que el Consell Comarcal del Gironès y el Ayuntamiento de Salt son los únicos que con sus votos deciden en el Consorcio y que, si no se ha integrado en él y ha recurrido los estatutos, se ha debido a que no han recogido los principios de proporcionalidad y participación efectiva y real en los órganos de gobierno y en la determinación del voto de todos los miembros. E invoca el criterio jurisprudencial de interpretación restrictiva de las causas de inadmisión así como la sentencia de esta Sala de 19 de junio de 1985 según la cual, dice, no cabe apreciar la inadmisibilidad cuando se impugnan los estatutos y el Ayuntamiento había presentado alegaciones a los mismos.

- B) El escrito de oposición del Consorcio de Bienestar Social Gironès-Salt.

Nos dice, en primer lugar, que la tesis de la sentencia recurrida es clara y se ajusta a una interpretación de los artículos 19 y 69 de la Ley de la Jurisdicción y 24 de la Constitución en sintonía con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en materia de legitimación activa e interés legítimo.

En segundo término afirma que las referencias a la autonomía local, a las competencias locales y a los convenios de colaboración con terceros no otorgan al Ayuntamiento de Celrà la legitimación que pretende. El reconocimiento de legitimación de un tercero ajeno al Consorcio, para condicionar e impugnar sus estatutos, advierte, pervertiría absolutamente su personalidad y su capacidad jurídica propia para fijar su modo de organización y de adopción de acuerdos. En particular, llama la atención sobre que los convenios de colaboración que puedan celebrarse nacerán de la libre voluntad del Consorcio y de la otra parte pero que no puede pretender quien es ajeno a éste y ha firmado un convenio con él condicionar "el contenido de sus Estatutos en cuanto al régimen de adopción de acuerdos, igual que el Consorcio no podría pretender condicionar el régimen de adopción de acuerdos del ente ajeno (...) con el que firma el convenio".

En tercer lugar, señala que la inadmisibilidad es una cuestión de orden público procesal y resalta, por último, que la jurisprudencia invocada por el Ayuntamiento de Celrà no es apropiada al caso, mientras que pasa a citar sentencias que avalan la posición de la sentencia recurrida.

C) El escrito de oposición del Consell Comarcal del Gironès.

Sostiene, en primer lugar, que la sentencia se ajusta perfectamente a la interpretación que debe darse a los artículos 19 y 69 de la Ley de la Jurisdicción. Expone, seguidamente, el régimen competencial de los servicios sociales en Cataluña según la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre, cuyo artículo 31.2 dispone que las comarcas suplan a los municipios de menos de veinte mil habitantes en la titularidad de las competencias propias de los

servicios sociales básicos que no estén en condiciones de asumir directa o mancomunadamente. Y que el municipio de Celrà tiene menos y al no estar en condiciones de asumirlos directamente es la comarca, el Consell Comarcal del Gironès, quien lo hace. Informa igualmente que el Consell creó el Consorcio en 2006 del que formaba parte el Ayuntamiento de Salt que tiene más de veinte mil habitantes pero estaba interesado en gestionar los servicios sociales con la ayuda del Consell.

Añade que en la comarca del Gironès hay dos municipios con una población superior a veinte mil habitantes: Gerona y Salt y que cada uno constituye un Área Básica mientras que en el resto de los municipios, veinticinco, es el Consell Comarcal del Gironès el que los supe y también es un Área Básica. Este Consell --prosigue-- podía gestionar directamente los servicios sociales sin necesidad de ningún consorcio pero al solicitar el Ayuntamiento de Salt hacerlo conjuntamente con el Consell Comarcal del Gironès, se constituyó el Consorcio con los veinticinco municipios de menos de veinticinco mil habitantes.

Continúa indicando que el órgano de gobierno de éste es el Pleno, formado por treinta y tres miembros, concejales de los ayuntamientos de la Comarca. También cuenta con el Consejo de Alcaldes, formado por los de la Comarca. La creación del Consorcio de Servicios Sociales Gironès, prosigue, la decidió el Pleno del Consell. Y la modificación de sus estatutos fue aprobada por el Pleno, es decir por los concejales de los municipios integrantes, con la voluntad de que los ayuntamientos puedan participar en los órganos de decisión del Consorcio si lo estiman conveniente mediante su adhesión, la cual es voluntaria. Añade que el Ayuntamiento de Celrà no se ha adherido, sino que ha optado por no ser miembro del Consorcio. Por eso, no está legitimado para recurrir el acuerdo controvertido.

Invoca luego el artículo 63.1 b) de la Ley reguladora de la Bases del Régimen Local y el artículo 20 a) de la Ley de la Jurisdicción así como la sentencia de esta Sala de 26 de septiembre de 2014 (casación n.º 3928/2012).

Continúa diciendo que el Ayuntamiento de Celrà puede incorporarse en cualquier momento al Consorcio y respecto de las alegaciones del escrito de interposición sobre la coincidencia entre los representantes del Ayuntamiento de Salt y los representantes del Consell Comarcal a la hora de votar, dice que no son ciertas y que no puede darse por efectiva pues se trata de dos corporaciones distintas y sus respectivos representantes defienden sus propios intereses. Y sobre el voto ponderado indica que lo es en función de las competencias y del porcentaje de financiación de los servicios prestados. Aclara que se debe a que mientras las competencias en servicios sociales corresponden a la Generalidad de Cataluña en los municipios de menos de veinte mil habitantes, en el caso de Salt corresponden a su Ayuntamiento. Así, pues, participa en el Consorcio para prestar servicios de su competencia mientras que el Consell Comarcal ejerce por delegación las de la Generalidad. En cambio, el Ayuntamiento de Celrà no tiene competencias en la materia y queda a su voluntad sumarse o no al Consorcio.

Por último, mantiene que la sentencia de este Tribunal Supremo de 19 de junio de 1985 no es aplicable al caso porque resolvió una cuestión diferente a la presente pues allí se enjuiciaba un reglamento *ad extra* con efectos sobre terceros, lo que en este caso no sucede.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso de casación.*

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.

QUINTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

De acuerdo con lo que acabamos de decir, la respuesta que se ha dar a la pregunta que nos ha planteado el auto de admisión 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.

SEXTO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

(1.º) No dar lugar al recurso de casación n.º 168/2020 interpuesto por el Ayuntamiento de Celrà contra la sentencia n.º 635/2019, de 12 de julio, dictada

por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña recaída en el recurso n.º 459/2015.

(2.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

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

Así se acuerda y firma.