



DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Luis Medina Alcoz.
Profesor Titular UCM Of Counsel de
Baño León Abogados



UNA MANCOMUNIDAD NO PUEDE APROBAR UNA REFORMA SUSTANCIAL DE SUS ESTATUTOS AL MARGEN DE LOS PLENOS DE CADA UNO DE LOS AYUNTAMIENTOS PARTICIPANTES

(COMENTARIO A LA STC 19/2022, DE 9 DE FEBRERO)

De acuerdo con el régimen local preconstitucional, tanto la constitución de una mancomunidad como la reforma de sus estatutos debían someterse a la aprobación de cada uno de los municipios participantes. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) ha mantenido esta solución en cuanto a lo primero, estableciendo respecto de lo segundo una previsión más genérica y escueta: "Se seguirá un procedimiento similar [al de constitución] para la modificación o supresión de mancomunidades" (art. 44.1). La STC 19/2022, de 9 de febrero, ha precisado el significado y alcance de esta norma al resolver la cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Supremo respecto del artículo 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LALA), que atribuye la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales a las propias mancomunidades.

La Sentencia es importante. Se refiere a un aspecto estructural de una modalidad institucional -la mancomunidad de municipios-, que de hecho está jugando un papel



decisivo como solución a la dificultad de gestionar adecuadamente los servicios públicos locales en un contexto de fragmentación municipal. Primero expondré el conflicto del que trae causa para después resumir y valorar su doctrina.

El pronunciamiento constitucional trae causa de la reforma de los estatutos de la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental, que instituyó un nuevo órgano representativo ajustando su composición a una escala poblacional claramente contraria a los intereses de los municipios menos poblados. La Mancomunidad aprobó la reforma sin someterla a la aprobación de los plenos de los ayuntamientos mancomunados al amparo del mencionado artículo 74.2 LALA. El Tribunal Superior de Justicia estimó el recurso interpuesto por varios de los municipios perjudicados (Casares, Istán, Ojén y Manilva). Sin embargo, al abordar el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento de Marbella y la propia Mancomunidad, el Tribunal Supremo apreció que no podía exigirse la aprobación plenaria de la reforma sin obtener previamente una declaración de inconstitucionalidad de la previsión autonómica. Por ello la cuestionó ante el Tribunal Constitucional, razonando que podría entrar en contradicción con el artículo 44.4 LBRL, norma básica que obliga a seguir un procedimiento "similar" al de constitución de la mancomunidad y que impondría con ello la aprobación de aquellas modificaciones por los plenos de cada uno de los ayuntamientos mancomunados (art. 44.3 LBRL). El precepto constitucional infringido sería el artículo 149.1.18 CE, por ser este título competencial el que da cobertura legal a indicada previsión legal básica.

El Tribunal Constitucional apreció que, en efecto, en punto al procedimiento de modificación de los estatutos de las mancomunidades, el legislador básico es ahora menos preciso, si bien ello no significa necesariamente que haya querido rebajar aquellas cotas preconstitucionales de autonomía municipal. Al limitarse a establecer que la modificación seguirá un procedimiento similar al de la constitución, el legislador estatal se hace cargo de que a él no le corresponde ahora regular acabadamente estas cuestiones. Han de hacerlo los propios municipios en ejercicio de una autonomía que tienen ya constitucionalmente reconocida (arts. 137 y 140 CE), con sujeción, en su caso, a leyes autonómicas de régimen local, así como a una serie mínima de condiciones básicas instrumentales de esa garantía constitucional establecidas por la legislación del Estado ex art. 149.1.18 CE, entre ellas, justamente, la exigencia de que la modificación de las mancomunidades se ajuste a un procedimiento similar al seguido para su constitución, que requiere la aprobación del pleno de cada uno de los ayuntamientos concernidos.

La exigencia básica de que la modificación de la mancomunidad se lleve a cabo por un procedimiento similar al de la constitución inicial implica, según la STC 19/2022, que la aprobación de reformas estatutarias sustanciales debe corresponder a



los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados o realizarse mediante instrumentos que aseguren condiciones “similares” en la formación y expresión de la voluntad municipal. Si en el momento inicial de transferencia de poder decisorio hacia la mancomunidad se impuso un determinado estándar de autonomía municipal (aprobación por todos los plenos municipales), la exigencia legal de un procedimiento similar encierra justamente la necesidad de respetar ese estándar para cambiar los contenidos fundamentales inicialmente decididos.

La interpretación de que ese estándar de protección de la autonomía municipal entra en juego solo ante reformas estatutarias estructurales, que van más allá de la gestión ordinaria de la mancomunidad, además de compatible con el terno literal del precepto (el art. 44.3 LBRL habla de “modificaciones de la mancomunidad”), es la única congruente con la finalidad tuitiva de la autonomía de los ayuntamientos mancomunados que da cobertura a la norma. Según el Tribunal Constitucional, si el Estado hubiera pretendido condicionar el régimen de aprobación de reformas estatutarias que no conciernen verdaderamente la autonomía de los municipios asociados, habría podido exceder su ámbito competencial. A fin de valorar cuándo la reforma estatutaria es sustancial, habrá que tener en cuenta los contenidos enunciados en el art. 44.2 LBRL mínimos estatutarios. Ciertamente, no se orillan con ello todos los márgenes de indeterminación en punto a determinar cuándo una reforma estatutaria, por ser importante, debe involucrar a los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados. Sin embargo, ello no es algo problemático en el contexto de una submateria (organización y relaciones interadministrativas de colaboración) que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica. Tal indeterminación supone simplemente el reconocimiento de un margen correlativo de actuación de los municipios y las comunidades autónomas.

Tras razonar esta interpretación del artículo 44.4 LBRL, la STC 19/2022 explica por qué el artículo 74.2 LALA no la ha respetado. Al disponer que la aprobación de todas las modificaciones estatutarias, con independencia de su entidad, corresponden a un órgano de la mancomunidad, la previsión autonómica no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional, ni, en consecuencia, puede considerarse similar a la que prevé la base estatal en punto a la aprobación inicial de esos estatutos. De acuerdo con el precepto autonómico, las mancomunidades pueden aprobar por sí reformas sustanciales, al margen de los plenos de los municipios mancomunados y sin que entren necesariamente en juego mecanismos que garanticen a todos los ayuntamientos el ejercicio de una capacidad decisoria análoga dentro del órgano de representación. El pleito a quo es suficientemente ilustrativo: la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental reformó sus estatutos para ajustar la composición del



órgano de representación municipal a un sistema de representación proporcional directa basado en el volumen de población, que no garantiza en absoluto a todos los ayuntamientos una capacidad decisoria similar a la ejercida para la creación de la entidad, al menos respecto de las modificaciones estatutarias más incisivas o sustanciales. Acometió tal reforma sin el concurso de los plenos de todos los municipios y en contra de la voluntad y los intereses de los menos poblados al amparo, precisamente, del controvertido art. 74.2 LALA.

La Sentencia señala en fin que la circunstancia de que el municipio pueda abandonar la mancomunidad no permite afirmar que las modificaciones sustanciales aprobadas en contra de su voluntad preservan esencialmente el estándar de participación local garantizado en el momento constitutivo inicial. Es de todo punto desproporcionado el planteamiento de que la única solución ante la discrepancia respecto a la modificación estatutaria sea la del abandono de la mancomunidad.

Mi valoración de la STC 19/2022 es positiva. Al interpretar cabalmente la base estatal en conexión con el régimen de distribución competencial en materia de régimen local, la Sentencia delimita los márgenes con que cuentan los municipios y las comunidades autónomas a la hora de regular el procedimiento de aprobación de reformas de los estatutos de una mancomunidad. La evidente finalidad tuitiva de la autonomía de cada uno de los municipios mancomunados inherente a la exigencia de un procedimiento similar al de constitución conlleva la necesidad de involucrar a los plenos de todos ellos en la aprobación de las reformas estructurales. En lo demás, la incertidumbre inherente a los términos vagos y genéricos de la base estatal debe interpretarse como un ámbito de actuación reconocido por el Estado a los municipios y a las comunidades autónomas.

En fin, creo importante resaltar que la Sentencia concibe acertadamente el elevado estándar de protección de la autonomía municipal en cuanto al régimen de modificación de las mancomunidades, no como una exigencia insoslayable derivada de una garantía constitucional (arts. 137 y 140 CE), sino como una opción de política legislativa del legislador básico. En hipótesis, las bases podrían no decir nada en cuanto a la modificación de los estatutos de las mancomunidades, abriendo así la posibilidad a que los municipios o las comunidades autónomas atribuyan la aprobación a las mismas mancomunidades, sin involucrar necesariamente a los plenos de las corporaciones municipales. Esta solución no dinamizaría la autonomía de los municipios asociados, pero tendría todo el sentido si quiere asegurarse la agilidad de los procesos de toma de decisiones y evitar situaciones de bloqueo institucional resultantes del reconocimiento de un derecho de veto a cada uno de los municipios mancomunados.