

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El procediment de modificació dels estatuts de les mancomunitats a Catalunya després de la STC 19/2022 de 9 de febrer

11-12-2023

1. Introducció

El Tribunal Constitucional, en la Sentència 19/2022, de 9 de febrer, va estimar la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Suprem, i va anul·lar l'article 74.2 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, en relació amb el procediment de modificació dels estatuts de les mancomunitats andaluses, el qual permetia la modificació dels estatuts pels òrgans de la mancomunitat sense necessitat d'acord dels plens dels municipis membres. Aquesta Sentència considera que l'article de la llei andalusa vulnera l'article 44 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local (LRBRL). En aquest apunt analitzarem l'afectació de la Sentència en el marc de les mancomunitats a Catalunya.

2. Antecedents

L'origen del procés judicial és l'acord de la Mancomunitat que, en compliment de l'article 74.2. de la Llei d'autonomia local d'Andalusia (LALA), modifica els seus Estatuts i crea un òrgan denominat "Assemblea", d'acord amb els criteris de representació establerts a l'article 67 de la mateixa Llei, que suposa un augment de la representació dels municipis de gran població, en perjudici dels més petits. L'acord el van aprovar els òrgans de la Mancomunitat, sense sotmetre'l a l'aprovació dels plens dels ajuntaments membres de la Mancomunitat. Els ajuntaments que no estaven conformes amb la modificació van interposar un recurs contenciós administratiu, perquè consideraven que era una infracció de l'article 74.2 de la LALA, en contradicció amb l'article 44 de la LRBRL.

L'article 74.2 de la LALA disposa que “La iniciativa para la modificación de los estatutos podrá partir de cualquiera de los municipios mancomunados o del órgano de gobierno de la Mancomunidad y **su aprobación corresponderá en todo caso al órgano de representación municipal**. En su procedimiento seran trámites obligatorios el sometimiento a información pública por un plazo mínimo de un mes y la audiencia a las diputaciones provinciales afectadas para que la informen en plazo no inferior a un mes”. Per tant, l'article citat de la LALA permet,

d'acord amb els estatuts, que es pugui efectuar una modificació dels estatuts d'una mancomunitat sense l'acord dels òrgans municipals i només amb l'òrgan de representació municipal de la mancomunitat.

Per la seva banda, l'article 44 de la LRBRL, en els apartats 3 i 4, regula el següent:

“3. El procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará en todo caso a las siguientes reglas: a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la Mancomunidad, constituidos en asamblea. b) La Diputación o las diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de Estatutos. c) Los plenos de los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.”

Malgrat que l'article 44 de la LRBRL reserva a les comunitats autònomes el procediment d'aprovació i de modificació dels estatuts de les mancomunitats, el Tribunal Constitucional considera que l'exigència bàsica que la modificació estatutària s'ha de portar a terme per un procediment “similar” al de la seva constitució, implica que l'aprovació de les reformes estatutàries “substancials” hagin de correspondre als plens de tots els ajuntaments.

3. La Sentència 19/2022 de 9 de febrer

Fa alguns anys el Tribunal Constitucional, en la Sentència 41/2016, de 3 de març, va recalcar respecte de les mancomunitats de municipis que si bé no són entitats locals establertes constitucionalment, participen de l'autonomia local en la mesura que estan relacionades amb els municipis que les integren. En relació amb el comentari de la Sentència que ens ocupa, la decisió del Tribunal Constitucional en la Sentència 19/2022, de 9 de febrer, considera el següent:

a) Declarar el caràcter formal del caràcter bàsic de l'apartat 4 de l'article 44 de la LRBRL.

b) El legislador autonòmic ha de respectar les previsions establertes en la normativa bàsica, tenint en compte que la finalitat és garantir efectivament l'autonomia dels municipis que la integren. I per tant s'ha de respectar el “procediment similar” a l'hora de desenvolupar el procediment de modificació dels estatuts de les mancomunitats.

c) És destacable la distinció entre modificacions estatutàries substancials o estructurals i no substancials que du a terme el Tribunal Constitucional. Considera que solament les primeres entrarien en aquest pronunciament previst a l'article 44.4 de la LRBRL, precepte materialment bàsic que disposa que s'ha de seguir un procediment similar a l'establert en el punt 3 del mateix article i que, per la seva vinculació amb el principi d'autonomia local, suposa la necessària participació en termes equivalents dels plens dels ajuntaments que composin la mancomunitat corresponent.

En conclusió, com es recull en el fonament jurídic cinquè, “Al disponer que la aprobación de todos los modificados estatutarios, con independencia de su entidad, corresponden a un órgano de la mancomunidad, el artículo 74.2 de la Ley 5/2010 no garantiza que los municipios Asociados, ante reformas substanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional ni, en consecuencia, puede considerarse similar al que prevé el artículo 44 LRBRL en cuanto a la aprobación inicial de

los estatutos”. Per la qual cosa es considera que envaeix la competència exclusiva estatal per a l'establiment de les bases del règim local (art. 149.1.18 de la CE), estima la qüestió d'inconstitucionalitat i declara inconstitucional i nul l'incís **“y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal”** de l'article 74.2 de la LALA.

4. La normativa catalana en relació amb la modificació d'estatuts de les mancomunitats

El Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), en l'article 116 regula que els estatuts han d'incloure, entre d'altres: els compromisos i els drets dels municipis afectats, els òrgans de govern, el nombre i la designació dels representants dels municipis associats i la forma de designar i revocar els administradors, les normes de funcionament, la forma de liquidació, les relacions amb els municipis i, si és procedent, les comarques interessades. El Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació territorial de Catalunya, amplia el contingut dels estatuts en relació amb el sistema d'elecció i destitució del president o presidenta i dels membres dels òrgans de govern diferents de l'assemblea, el sistema de computar els vots i els criteris generals per determinar els llocs de treball reservats a funcionaris, així com l'abast de la seva dedicació i provisió en cas que el lloc es comparteixi amb algun ajuntament de la mancomunitat. Finalment estableix el caràcter supletori de l'aplicació dels estatuts a les normes generals dels ens locals establerts per la legislació de règim local.

En conseqüència, el TRLMRLC, quant a la modificació dels estatuts, no preveu cap regulació especial diferent de la de la LRBRL, i remet al fet que els estatuts han d'incloure el procediment a emprar per modificar-los. És un requisit imprescindible de tots els estatuts establir el procediment de la seva modificació tal com disposa l'article 116 del TRLMRLC. Per la seva banda, l'article 119.3, per remissió del 120 del TRLMRLC, únicament regula que el projecte definitiu de modificació dels estatuts s'ha de trametre al departament competent en matèria d'Administració local perquè, en el termini d'un mes, emeti un informe d'acord amb la legalitat vigent, un cop escoltat el consell comarcal.

Per la seva banda, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, tampoc no fa cap menció expressa a la manera de modificar els estatuts. Per tant, podem concloure que la normativa catalana en relació amb les modificacions estatutàries ens remet al que disposen els estatuts propis de cada mancomunitat en el marc de la LRBRL, d'acord amb la interpretació de la Sentència 19/2022 del Tribunal Constitucional. **Per tant, els estatuts de les mancomunitats poden omplir el buit legal de la normativa autonòmica de preveure un procediment “similar” a l'establert per a la seva aprovació i supressió de les mancomunitats, d'acord amb l'article 44 de la LRBRL i amb el límit establert per la STC 19/2022, de 9 de febrer, i establir els supòsits en què les modificacions estructurals es poden considerar estructurals o no per remissió de la normativa autonòmica.** Per tant, res no obsta a les mancomunitats catalanes de poder establir en els seus estatuts un règim de modificacions estructurals amb un procediment que requereixi l'aprovació dels plenaries dels ajuntaments que la constitueixen, i un règim específic de modificacions no estructurals que només requereixin l'acord de l'assemblea de dites mancomunitats. D'acord amb la STC 19/2022, serien estructurals les modificacions vinculades al principi d'autonomia local per garantir la participació dels municipis perquè puguin exercir la seva capacitat decisòria, similar a la garantida per a l'aprovació de la constitució inicial de la

mancomunitat. La LRBRL no estableix quin ha de ser el contingut mínim dels estatuts, però sí l'article 36 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), i l'article 116 del TRLMRLC, però en cap cas ens indiquen quines són aquestes "modificacions estructurals".

El Tribunal Constitucional no fa una llista de quines matèries podrien ser estructurals o no. En qualsevol supòsit, entenc que les mancomunitats podrien regular que per modificar els estatuts no caldria la reunió de l'assemblea de tots els regidors en sessió constitutiva, que disposa l'article 44 de la LRBRL. Aquesta circumstància ja ha estat objecte de previsió en moltes legislacions autonòmiques, suprimint el requisit de l'aprovació per part de l'assemblea o substituint-ho per regulacions més simplificades. Sí que hauríem de reservar la ratificació per tots els municipis per als aspectes "estructurals", com podrien ser l'objecte i les competències de la mancomunitat, la participació i els drets polítics dels municipis en els òrgans necessaris i la forma de repartiment de les aportacions dels municipis. Altres aspectes que al meu entendre no tindrien la consideració d'estructurals podrien ser la denominació i el domicili de la mancomunitat, les normes internes de funcionament, l'establiment i la regulació dels òrgans complementaris i fins i tot l'adhesió de nous municipis, que implica també la modificació dels estatuts.

5. Conclusions

- Les mancomunitats de municipis de Catalunya poden establir en els seus estatuts, d'acord amb la STC 19/2022, de 9 de febrer, un doble sistema de modificació dels seus estatuts en funció de si són modificacions estructurals.
- Seria desitjable que el legislador autonòmic, en ús de les seves atribucions, pogués legislar per tal de donar més seguretat jurídica i més agilitat a les modificacions estatutàries de les mancomunitats.
- Caldria establir que el procediment de constitució o modificació d'una mancomunitat no fos un procediment tan llarg i complicat en relació amb la constitució d'altres ens, com els consorcis, les societats o altres organismes municipals de col·laboració supramunicipal.



Isidre Martí Sardà

Secretari General de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú i professor associat de la Universitat Oberta de Catalunya