

INFORME¹

Aproximación a la nueva regulación de las entidades locales autónomas de andalucía: caracterización y elementos

I. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 86, de 7 mayo de 2021, publica el Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de Andalucía. El Decreto desarrolla la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LALA en lo sucesivo) en lo referente a las entidades locales autónomas (ELAs en lo sucesivo). En esta ocasión, el ejecutivo andaluz ha optado por insertar en el propio Decreto la norma reglamentaria, en lugar de emanar un decreto aprobatorio del reglamento sobre la materia.

Con anterioridad, las ELAs habían sido reguladas por la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (LDMA en lo sucesivo)², desarrollada por el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado por Decreto 185/2005, de 30 de agosto (RDMA en lo sucesivo)³. Como se aprecia, en esta ocasión se ha tardado un poco menos en aprobar el Decreto 156/2021 de lo que se tardó en aprobar el Decreto 185/2005, en ambos casos por relación a las leyes desarrolladas, pues si entre la primera regulación legal y la reglamentaria transcurrió algo más de doce años, en esta ocasión son prácticamente once los años transcurridos entre la LAULA y el Decreto 156/2021. Con todo, es preciso tener en cuenta tres factores que atemperan la posible valoración crítica que pueda efectuarse acerca de la referida demora de casi once años: 1) El procedimiento de elaboración de los reglamentos es hoy más complejo que en 1993; 2) Entre la LAULA y el Decreto 156/2021 ha mediado un cambio de

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

² BOJA número 86, de 7 de agosto de 1993. Como subraya la exposición de motivos del Decreto 156/2021, la LDMA “[...] fue la primera norma autonómica que reguló las entidades locales autónomas, dotándolas en su artículo 53 de una serie de competencias mínimas que superaban las previstas para las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en la normativa estatal [...]”.

³ BOJA número 187, de 23 de septiembre. Curiosamente, el Decreto fue publicado en la sección “Otras disposiciones” y no en la sección “Disposiciones generales”, que era la que naturalmente le correspondía.

signo político en la Junta de Andalucía⁴; 3) El giro experimentado por la legislación básica estatal en 2013, con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁵.

El Decreto consta de 34 artículos, ordenados en 7 capítulos (titulados “Disposiciones generales”, “Competencias y potestades de las entidades locales autónomas”; “Órganos de gobierno de las entidades locales autónomas”; “Personal de las entidades locales autónomas”; “Régimen patrimonial de las entidades locales autónomas”; “Régimen económico de las entidades locales autónomas”; y “Modificación y supresión de las entidades locales autónomas”). Completan su contenido la disposición adicional única, la disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

A continuación, y habida cuenta de la imposibilidad de abordar en este informe de manera completa el régimen jurídico de las ELAs que diseña el Decreto 156/2021, nos centraremos en la caracterización de las mismas, en la regulación de sus elementos y en sus competencias y potestades, no sin antes ubicar el nuevo Decreto en el contexto de la Ley 27/2013 y de la LAULA.

II. EL CONTEXTO DEL DECRETO 156/2021

Como es sabido, el apartado 2 del artículo primero de la Ley 27/2013 dio una nueva redacción al artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en lo sucesivo), suprimiendo la mención que originariamente contenía a “[l]as entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley”, respecto de las que se afirmaba que gozaban “asimismo, de la condición de entidades locales”. Por otra parte, el apartado 14 del mismo artículo primero dejó sin contenido el artículo 45 LRBRL. A su vez, el apartado 7 del precepto introdujo un nuevo precepto en la LRBRL, el artículo 24bis, que atiende a la misma realidad que fue considerada en los artículos 3.2 y 45 citados, pero con una orientación muy distinta, pues se refiere a “los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados”. Por consiguiente, con estas modificaciones de la LRBRL la Ley 27/2013 vino a proscribir la creación de administraciones de este tipo.

⁴ La consulta previa se inició el 2 de mayo de 2018, bajo el anterior Gobierno. Ello puede explicar el lapso de tres años entre el inicio de la consulta y la aprobación del Decreto.

⁵ BOE número 312, de 30 de diciembre de 2013.

Con todo, la Ley referida respetó las entidades existentes (disposición transitoria cuarta, que contempló una causa especial de disolución⁶); y consintió que los núcleos de población que antes del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio llegasen a constituirse con personalidad jurídica propia y con la condición de entidad local, habiéndose de regir por lo dispuesto en la legislación autonómica (disposición transitoria quinta)⁷.

Todo ello, de lo que da debida cuenta la exposición de motivos del Decreto 156/2021, explica el que tenga sentido regular las ELAs que existen en Andalucía: no es posible la creación de nuevas administraciones locales de esta naturaleza⁸, pero sí regular las existentes, lo que tras la aprobación de la LALA tiene aún mayor sentido.

Como indiqué al inicio de estas páginas, Andalucía reguló las ELAs en la LDMA, desarrollada por el RDMA. La LALA, que derogó la LDMA, contempló, como era natural, la figura y estableció un nuevo régimen al efecto, marcando una profunda distancia con la normativa autonómica anterior.

La LALA, en efecto, diseña un modelo muy diferente de descentralización municipal, más complejo desde el punto de vista de su estructura, puesto que prevé dos tipos de entidades descentralizadas de gestión (las entidades vecinales y las ELAs)⁹;

⁶ Otra causa de disolución es la que figura en el artículo 116 bis LRBRL, introducido por el apartado treinta del artículo primero de la Ley 27/2013.

⁷ Tanto el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía como el Parlamento de Andalucía interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013. En lo que aquí interesa, en el primero se impugnaron los apartados 2 y 7 del artículo primero y la disposición transitoria cuarta; en el segundo, esta última disposición. En la sentencia 111/2016, de 9 de junio, que resolvió el primero de los recursos, el Tribunal Constitucional desestimó la impugnación del apartado 7 por remisión a la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, que ya había desestimado la misma impugnación planteada por la Asamblea de Extremadura; por lo que respecta a la impugnación del apartado 2, la desestimó por las razones expresadas en la referida sentencia 41/2016 respecto del apartado 7; en cuanto a la impugnación de la disposición transitoria cuarta, la desestimó también por remisión a la sentencia 41/2016, excepto en lo referente al inciso “Decreto del órgano de gobierno de”, que en la referida sentencia 41/2016 fue declarado inconstitucional y nulo, de manera que en la sentencia 111/2016 se declaró extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación en este concreto extremo. La sentencia 45/2017, de 27 de abril, que resolvió el recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía, se pronunció en los mismos términos en lo que concierne a la disposición transitoria cuarta.

⁸ Por ello, el capítulo 7 del Decreto regula la modificación y supresión de las entidades locales autónomas y no, lógicamente, su creación.

⁹ Así, una vez reconocida la potestad de autoorganización, como manifestación de la plena autonomía política del municipio (artículo 109.1), la Ley distingue entre la desconcentración territorial municipal, a la que dedica su capítulo segundo (artículo 111), de la descentralización territorial municipal, sobre la que versa el capítulo tercero y que tiene lugar a través de las denominadas entidades de gestión descentralizadas o entidades descentralizadas (artículo 112), agrupadas, a su vez, en dos tipos diferentes: las entidades vecinales y las entidades locales autónomas (artículo 113). El presupuesto de hecho de ambas se establece en el artículo 112 LALA:

y más reforzado en lo que concierne a la potestad municipal de organización, pues sitúa a estas entidades en la órbita de los municipios, desplazando el protagonismo que en la legislación anterior tenía la Administración autonómica¹⁰.

En este contexto, el Decreto 156/2021 se ciñe al desarrollo reglamentario de las ELAs, con la pretensión de “atribuir a las entidades locales autónomas existentes en Andalucía el mayor margen de actuación posible para el ejercicio de sus competencias, sin menoscabo de la autonomía política y de la potestad de autoorganización del municipio al que pertenecen”¹¹; en este sentido, se presenta a sí mismo como “una clara apuesta por las entidades locales autónomas”¹².

III. LA CARACTERIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS

El artículo 1.1 del Decreto define las ELAs como

“[...] aquellas entidades locales existentes en Andalucía creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio del que forman parte, a cuyos efectos gozan de personalidad jurídica, de

“Cuando uno o, en su caso, varios núcleos de población separados de aquel en que se halle la capitalidad del municipio tuviesen características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas comunes que de forma notoria revelasen unos intereses colectivos peculiares que hiciesen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio, el ayuntamiento podrá constituir una entidad descentralizada para el exclusivo ejercicio de las competencias municipales que se determinen en el instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones, sin perjuicio, en ningún caso, de la unidad de gobierno municipal y de la representación general que ostentan los correspondientes órganos municipales”.

Como rasgo común a ambos tipos de entidades descentralizadas se establece que, “en todo caso, gozarán de personalidad jurídica y se sujetarán al Derecho Administrativo” (artículo 113.1). La gran diferencia entre ellas radica en que las entidades vecinales ejercen competencias por delegación del ayuntamiento, mientras que las ELAs “ostentan la titularidad de competencias propias y las que puedan serle [sic] transferidas por el ayuntamiento”.

¹⁰ Lo expresa así la exposición de motivos del Decreto:

“La regulación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, ha supuesto un cambio radical respecto a la situación anterior a su entrada en vigor; cuando la Comunidad Autónoma tenía competencias para la creación y supresión de estas entidades, mediante decreto del Consejo de Gobierno, y en la que la Administración Autónoma intervenía en varios aspectos de sus relaciones con el municipio matriz, como en la resolución de conflictos de competencias, retención de cantidades adeudadas por el municipio a la entidad local autónoma en concepto de asignación presupuestaria, etc. Por el contrario, con la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, inspirada en todo su articulado por el principio de autonomía municipal, entre otras cuestiones, compete al municipio la creación de estas entidades, quedando reducida la intervención de la Comunidad Autónoma a la emisión de un informe preceptivo durante la tramitación del correspondiente procedimiento y a realizar los trámites necesarios para la publicación del instrumento de creación de la entidad en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

¹¹ Exposición de motivos del Decreto.

¹² *Ibidem*.

conformidad con la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y ostentan potestades y prerrogativas, así como la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas o atribuidas por delegación por el municipio”.

El concepto es muy semejante al que luce en el artículo 113.3 LALA. Llama la atención la referencia expresa a la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, conveniente por cuanto, como ya se ha indicado, la legislación básica vigente en materia de régimen local ha desterrado la creación de entidades de este tipo con personalidad jurídica, sin perjuicio de que sigan existiendo las ya creadas antes de la entrada en vigor de la Ley y las que se hayan constituido con posterioridad, siempre que el expediente al efecto se hubiera iniciado antes del 1 de enero de 2013. También debemos destacar la mención de las competencias atribuidas por delegación, a las que después me referiré y que el artículo 113.3 LALA omite.

Las ELAs están sujetas al Derecho Administrativo (artículos 1.2 del Decreto y 113.1 LALA). Su capacidad jurídica se reconoce en el artículo 1.3 en los siguientes términos:

“Para el ejercicio de sus fines y en el ámbito de sus competencias, las entidades locales autónomas tendrán capacidad jurídica para la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración y para la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, así como para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar sus bienes, celebrar contratos y establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer recursos y ejercitar las acciones previstas en las leyes” (artículo 1.3 del Decreto).

El precepto enlaza con el artículo 3.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que se refiere a la capacidad jurídica de ayuntamientos, diputaciones y otras corporaciones de carácter representativo, presentando algunas variaciones en lo que concierne a su redacción que no son significativas.

Finalmente, la relación entre las ELAs y el municipio del que forman parte se articula, fundamentalmente, a través de la “supraordenación” de éste, que se desprende de las facultades, o más bien poderes, que se le reconocen en el artículo 12 del Decreto respecto de cada una de las clases de competencias que pueden ostentar:

“1. En el ejercicio por las entidades locales autónomas de sus competencias, propias, transferidas y delegadas, se deberán respetar, en todo caso, las debidas facultades de ordenación, planificación y coordinación del municipio, al objeto de garantizar la necesaria unidad de gobierno municipal a que se refiere el artículo 112

de la Ley 5/2010, de 11 de junio. En cualquier caso, corresponderán al pleno del ayuntamiento las siguientes atribuciones:

a) Ratificar los acuerdos de la junta vecinal de la entidad local autónoma sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y tesorería, en sesión en la que una representación de la entidad local autónoma tendrá voz para intervenir en ese asunto.

b) Otorgar la autorización previa a las relaciones de puestos de trabajo, ofertas de empleo público y plantillas de personal que apruebe la junta vecinal de la entidad local autónoma.

c) Ratificar todos aquellos acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de la entidad local autónoma respecto de los cuales la ley requiera la posterior aprobación municipal.

En el supuesto de que el pleno del ayuntamiento no autorice o ratifique alguno de tales acuerdos de la entidad local autónoma, el acuerdo que adopte deberá hallarse debidamente fundamentado y acompañado de los correspondientes informes de la secretaría y de la intervención municipales.

2. El ayuntamiento ejercerá las siguientes funciones sobre las competencias delegadas a la entidad local autónoma:

a) Reglamentar los servicios.

b) Elaborar programas y dictar directrices para la gestión de la competencia.

c) Resolver, mediante acuerdo plenario, los recursos de alzada que se interpongan contra los actos dictados por la entidad local autónoma, así como promover su revisión de oficio.

d) Recabar de la entidad local autónoma, en cualquier momento, cuanta información y datos se precisen para verificar el destino dado a las cuantías que les haya transferido el ayuntamiento, así como el grado de utilización de los recursos propios de la entidad local autónoma y el nivel de gestión de las competencias que ejerza.

e) Formular requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas.

3. El ayuntamiento ejercerá respecto a las competencias transferidas las facultades de ordenación, planificación y coordinación que se determinen, en su caso, en el acuerdo de transferencia”.

Queda así claro que, aun cuando pueda afirmarse que las ELAs son, a grandes rasgos, “municipios a escala inferior respecto del que forman parte”, sus perfiles no son análogos. No en vano la LALA establece una cláusula general de competencia para los municipios que no existe para las ELAs:

“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno” (artículo 8 LALA).

IV. LOS ELEMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES: TERRITORIO, POBLACIÓN Y ORGANIZACIÓN

La concepción de las ELAs que subyace en la regulación desarrollada por el Decreto 156/2021 es la tradicional de las entidades territoriales, constituidas por los clásicos elementos territorio, población y organización.

El territorio vecinal es “es el ámbito espacial en que ejercen sus competencias. Abarcará tanto el suelo, como el vuelo y el subsuelo, sin que suponga menoscabo del territorio vecinal el ejercicio dentro del mismo de competencias o la titularidad de derechos reales o de dominio público de otras administraciones públicas” (artículo 2.1, que evoca claramente el concepto de término municipal que recoge el artículo 89 LALA).

La regulación de este elemento se centra sustancialmente en los criterios para la determinación del ámbito territorial, si no lo estuviera (artículo 2.2), así como en el procedimiento para el establecimiento de los elementos identificativos de sus límites, en el caso de que el territorio no estuviera delimitado o no lo estuviera con las coordenadas geográficas conforme al Sistema Geodésico de Referencia ETRS89 (artículo 3). Asimismo, se regula la participación de las ELAs en los deslindes y replanteos de los términos municipales que afecten al territorio vecinal (artículo 4), completándose así la regulación contenida en los artículos 9.4, 10.3 y 11.3 del Decreto 157/2016, de 4 de octubre, por el que se regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y se establecen determinadas disposiciones relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales.

La población se regula en el artículo 5. Su apartado primero señala que “vendrá dada por quienes, ostentando la vecindad del municipio, tengan su domicilio habitual dentro del territorio vecinal según el padrón municipal”. El segundo contempla la gestión por las ELAs de la parte del padrón municipal correspondiente a su población, previa delegación del ayuntamiento y bajo su coordinación. El tercer apartado reconoce a quienes ostenten la vecindad de las entidades locales autónomas, respecto de estas, los derechos y obligaciones previstos en el artículo 18.1 LRBR.

A la organización de las ELAs se dedican los artículos 14 y ss., que prácticamente reproducen los artículos 125, 126, 127 y 117 LALA. Los aspectos en que el

Decreto sí desarrolla la LALA conciernen a las funciones de la presidencia (artículo 15), vacancia de la presidencia (artículo 18), ausencia o enfermedad de la persona titular de la presidencia (artículo 19) y las vacantes en la junta vecinal (artículo 22). Destaca el apartado segundo del artículo 15.2, que dispone que la persona que ostenta la presidencia

“[...] ejercerá las funciones que correspondan a la persona titular de la alcaldía en la legislación de régimen local, siempre que les sean de aplicación por razón de su competencia, con la salvedad de la prevista en el artículo 21.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en el caso de actos públicos que se celebren en el territorio vecinal a los que concurra la persona titular de la alcaldía, que los presidirá”.

V. LAS COMPETENCIAS Y POTESTADES DE LAS ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS

Las competencias y potestades de las ELAs se regulan en el capítulo II del Decreto: potestades y prerrogativas (artículo 7); competencias propias (artículo 8); competencias delegadas (artículo 9); competencias transferidas (artículo 10); ejercicio de competencias (artículo 11); las facultades del ayuntamiento sobre las competencias de las ELAs (artículo 12); y la participación de las ELAs en asuntos municipales (artículo 13).

El catálogo de potestades y prerrogativas que recoge el artículo 7.1 es coincidente con el que contiene el artículo 122.1 LALA. El apartado segundo del precepto, por su parte, reproduce el artículo 128.1 LALA. El apartado tercero desarrolla, ahora sí, el artículo 122.2 LALA, añadiendo algunos detalles de carácter procedimental a la previsión legal de ratificación de acuerdos sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y tesorería. Finalmente, el apartado cuarto dispone que “[l]a entidad local autónoma podrá establecer las ordenanzas y disposiciones que regulen su ámbito competencial propio, incluso aquellas de carácter fiscal que la legislación permita en cada momento”; al respecto, parece que el Decreto ha querido subrayar la relevancia de las ELAs, dado que lo que reconoce el artículo 122.1.b) de la LALA es la potestad de reglamentación de servicios, servicios que, por otra parte, conforman las materias en las que las ELAs tienen competencias propias a las que se refiere el artículo 8.1; de este modo, el Decreto puede haber querido enlazar directamente con el artículo 4.2 LRBRL (la Comunidad Autónoma concreta las potestades enumeradas en el artículo 4.1, entre ellas la potestad reglamentaria, que pueden ostentar las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal), manteniéndose no obstante en el marco de la atribución efectuada por la LALA.

Las materias sobre las que las ELAs han de tener competencias propias son, como mínimo, las que se enumeran en el artículo 8.1 del Decreto, coincidente con el artículo 123.1 LALA. En este punto, el Decreto no ha avanzado en el desarrollo reglamentario de la ley, de manera que sigue sin establecerse un catálogo de competencias propias mínimas, a diferencia de lo que sucede respecto de los municipios, para los que el artículo 9 sí establece verdaderas competencias. Por otra parte deferencia al municipio. Por otra parte, el artículo 8.2 trae a la sede reglamentaria la previsión establecida en la disposición transitoria segunda de la LALA, indicando que

“las entidades locales autónomas mantendrán, en su caso, el nivel de competencias y recursos de que dispusiesen a la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, si fuesen en algún aspecto superior al contemplado en dicha ley, tal como establece su disposición transitoria segunda”.

La única virtualidad que quizás tenga el citado artículo 8.2 es la de despejar cualquier duda acerca de que tales competencias son competencias propias. Finalmente, el artículo 8.3 es coincidente con el artículo 123.2 LALA, añadiendo, de manera innecesaria, una referencia al artículo 140 de la Ley 40/2015.

Las competencias delegadas por el ayuntamiento se regulan en el artículo 9 del Decreto. No hay en la LALA un precepto que directamente regule la delegación de competencias a las ELAs, lo que no significa que no esté contemplado. Así, el artículo 10 prevé genéricamente la delegación municipal de competencias; el artículo 116.3 se remite al apartado anterior en cuanto al contenido del instrumento de creación de la ELA, cuyas letras c) y d) mencionan, respectivamente, “[l]as competencias municipales que se les delegan” y “[l]as condiciones, instrucciones y directrices y demás facultades de dirección y control que se reserve el ayuntamiento, así como los supuestos en que procederá la revocación de la delegación; finalmente, el artículo 128.2 prevé la posibilidad de que se recurran ante el ayuntamiento los acuerdos de las ELAs adoptados en el ejercicio de competencias delegadas por aquél. La regulación que ofrece el referido artículo 9 toma elementos del artículo 9 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (sin perjuicio, obviamente, de la necesaria aplicación de toda la parte de este precepto que tiene carácter básico) y, también, del artículo 27 LRBRL, que regula la delegación de competencias estatales y autonómicas en los municipios. Al no establecerse ninguna prohibición al respecto, entendemos que son delegables las competencias transferidas al municipio por la Comunidad Autónoma, salvo que la Ley de transferencia lo proscriba.

Por lo que respecta a las competencias transferidas por el ayuntamiento, que solo pueden ser las propias (artículo 10), en este caso sí contempla la LALA de manera directa tal posibilidad, tanto en el artículo 113.2 LALA, que precisamente es el que define las ELAs, como en el artículo 116.3.a) y c). La regulación que ofrece el

Decreto es en gran medida tributaria de los artículos 17 y 18 LALA, que contemplan la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a los municipios.

Entre las diferencias de régimen que se establecen entre las competencias delegadas y las transferidas, sobresale la de que las competencias delegadas son renunciab-les, mientras que nada se dice sobre las transferidas. Probablemente, esta diferencia se explique porque el Decreto ha “transpuesto” la regulación de la delegación y la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma al municipio a este otro ámbito de relaciones que es el del municipio y la ELA; por ello, dado que sí está contemplado en aquel escenario la renuncia a las competencias delegadas y no la de las competencias transferidas, otro tanto sucede en el ámbito propiamente local. A mi juicio, la imposibilidad de que el municipio renuncie a competencias transferidas por la Comunidad Autónoma se explica porque la transferencia se realiza mediante ley; pero no es esto lo que sucede en el ámbito estrictamente local, pues la transferencia se realiza por acuerdo del pleno del ayuntamiento, para el que es necesaria además la aceptación de la junta vecinal (artículo 10.1). De ahí que entendamos que las ELAs sí pueden renunciar a las competencias transferidas, aun cuando el Decreto no lo contemple, para lo cual deberán seguir el procedimiento regulado en el artículo 32.2 del Decreto. Al respecto, ha de observarse que el procedimiento está previsto para la “modificación de cualquiera de los elementos que componen el régimen jurídico de la entidad local autónoma de los establecidos en el artículo 116.2 y 3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o en su instrumento de creación” (artículo 32.1), siendo así que el instrumento de creación es el que debe contener las competencias transferidas [artículo 116.3.a)]. Y ha de observarse también que el procedimiento lo puede iniciar, entre otros, “la propia entidad local autónoma mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de su junta vecinal” [artículo 32.2.a)].

El artículo 11 se refiere al ejercicio de las competencias. Se trata de un precepto sin duda interesante, que regula aspectos atinentes al ejercicio de competencias y a la prestación de servicios, algunos de los cuales no están previstos de manera expresa en la ley, razón por la cual en este artículo 11 la regulación reglamentaria cobra más sentido. Dice así:

“1. Para el ejercicio de sus competencias propias, transferidas y delegadas, la prestación de servicios y el desarrollo de iniciativas económicas, las entidades locales autónomas podrán constituir consorcios con otras entidades locales, administraciones públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, integrarse en alguno o algunos de los consorcios existentes, delegar o encomendar el ejercicio de competencias propias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes, sin que, en ningún caso, se vean afectadas ni la titularidad de las competencias, ni las garantías de la ciudadanía.

2. Las entidades locales autónomas podrán formar parte de las mancomunidades de municipios para prestar los servicios de su competencia cuando lo permitan sus Estatutos si para ello cuentan con la autorización del municipio matriz, que se entenderá otorgada transcurrido un mes desde su solicitud sin que este hubiera adoptado acuerdo motivado en contra. A dicha adhesión le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

De igual forma, podrán estar representadas, con voz pero sin voto, en las mancomunidades en que se integre el municipio al que pertenezcan con el objeto de prestar servicios de competencia municipal que les afecte¹³.

Finalmente, tras regular las facultades del ayuntamiento sobre las competencias de las ELAs (artículo 12), el Decreto aborda en el artículo 13 la participación de las entidades locales autónomas en asuntos municipales, regulada en el artículo 124 LALA, del que prácticamente es reproducción, con la salvedad de que concreta que las ELAs participan, “con voz pero sin voto, a través de una representación, en las sesiones del pleno del ayuntamiento en las que se traten las cuestiones previstas en el artículo 12” (primer apartado).

¹³ Precisamente, la integración de las ELAs en las mancomunidades fue uno de los aspectos cuestionados en el procedimiento de elaboración del Decreto. En el informe del Gabinete Jurídico (https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-05/50%20Informe%20Gabinete%20Jur%C3%ADdico_0.pdf) se rechazó su procedencia por no estar contemplada la posibilidad ni en la LRRL ni en la LALA. En cambio, se pronunciaron a favor la Dirección General de Administración Local y el Consejo Consultivo (https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-05/18%20Dictamen%20Consejo%20Consultivo%20579_2020%28F%29-1_0.pdf).