

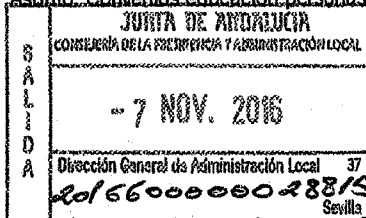
Fecha: 04/11/2016

Ref.: Sv.Régimen Jurídico/JCG  
Exp.: 008/2016/IMP

Sra. Directora General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente  
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Edif. Torretriana. C/ Juan Antonio de Vizarrón, s/n  
41071 - SEVILLA

Asunto: Convenios educación personas adultas



Ha tenido entrada en esta Consejería su escrito por el que expone, entre otras cuestiones, que "La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía tiene firmados convenios desde 1991 con cerca de 600 municipios para la colaboración en materia de formación de personas adultas ...", haciendo alguna referencia al contenido material de tales convenios y adjuntando copia de la Orden de 29/01/1991 de convocatoria de los citados convenios y anexo incluyendo modelo de convenio. Igualmente, expresa el conocimiento que tiene esa Dirección General acerca del criterio de algunos Ayuntamientos conveniados, sobre que el convenio preexistente "ha dejado de estar vigente por no haberse modificado y como consecuencia de la aplicación directa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre ...". Posteriormente, se expresan en el escrito una serie de argumentos jurídicos interpretativos que damos por reproducidos.

Por último y por todo lo expuesto, esa Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente "solicita de la Dirección General de Administración Local informe que aclare las siguientes cuestiones:

1. Si hemos de entender que los convenios con los Ayuntamientos firmados en 1991 siguen vigentes al no haber sido denunciados por ninguna de las dos partes.
2. En caso afirmativo, qué sucede con los acuerdos explicitados en el convenio si una entidad considera que no tiene financiación.
3. En caso negativo, consultar si, para formalizar nuevos convenios con los Ayuntamientos sería necesario suscribir acuerdos uno por uno. También si sería obligatoria la emisión por parte de cada administración local de informe de no duplicidad e informe de no puesta en riesgo de su sostenibilidad financiera. Por último y para evitar tantos convenios individuales, si se puede contemplar la posibilidad de un acuerdo marco entre la Consejería de Educación y una entidad común como, por ejemplo, la Federación de Municipios y Provincias o cualquier otra representativa de los Ayuntamientos".

En relación con lo anterior, con fecha 13/09/2016 se mantuvo reunión entre técnicos de ambas direcciones generales con fines aclaratorios y, finalmente, mediante escrito recibido en la Consejería de la Presidencia y Administración Local con fecha 04/10/2016, se formularon por la Sra. Directora General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente de la Consejería de Educación diversas aclaraciones "... relativas a la distribución de gastos de funcionamiento que reciben los centros docentes públicos de Educación Permanente dependientes de la Consejería de Educación ...", informando textualmente que, según les comunica la Dirección General de Planificación y Centros -adscrita igualmente a la Consejería de Educación-

|  |                                |  |            |
|--|--------------------------------|--|------------|
| Código Seguro de verificación: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> |                                | Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> |            |
| Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.           |                                |  |            |
| FIRMADO POR  | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA  | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA   | 1/10       |

- "1.- La dotación forma parte de los presupuestos generales de la Consejería de Educación, que contempla una partida presupuestaria de gastos de funcionamiento para todos los centros de su ámbito de influencia, la cual se envía a la cuenta autorizada de esos centros.
2. Están establecidos unos criterios específicos aplicables en la distribución de los gastos de funcionamiento ordinarios que, en el caso de los centros y secciones de educación permanente, se basan en el número de profesorado autorizado."

La Dirección General de Administración Local ostenta competencias en relación con el ejercicio de las funciones encaminadas al impulso y desarrollo de las relaciones de colaboración y concierto entre entidades locales y la Administración de la Junta de Andalucía, así como, el diseño, ordenación, coordinación, control y gestión de las políticas públicas autonómicas dirigidas a las entidades locales, y de las actuaciones encaminadas al ejercicio de las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de régimen local, además de funciones de emisión de informes preceptivos o potestativos sobre materias de su competencia (artículo 12 del Decreto 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local), por lo que, a continuación y en base a tales facultades, se procede a dar cumplida respuesta a su petición de informe, con base en las siguientes

### **CONSIDERACIONES**


**Primera.-** Como cuestión previa hemos de dejar sentado que vamos a interpretar que las referencias realizadas a "centros docentes públicos de Educación Permanente" y "centros y secciones de educación permanente" en el escrito aclaratorio recibido con fecha 04/10/2016 se dirigen e incluyen también a los centros de "formación de personas adultas" o "para el desarrollo del derecho a la Educación de las personas adultas" a los que en todo momento se refiere el escrito inicial de solicitud de informe, pues otra interpretación dejaría sin sentido alguno aquel segundo escrito de carácter aclaratorio.

**Segunda.-** De una lectura detallada del inicial escrito de petición, se evidencia que las dudas planteadas traen causa de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) y, en concreto, de la posible aplicación a los convenios a que la solicitud de informe se refiere de lo recogido en el punto 1 de la disposición adicional de dicha norma legal:

**"Disposición adicional novena. Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.**

1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto."

En relación con ella, el objetivo fundamental del presente informe consistirá en determinar si en los convenios sobre los que se solicita el criterio de esta Dirección General se da el supuesto jurídico y les son aplicables los conceptos utilizados en la disposición adicional en cuestión, por cuanto si ello no se produjera, lógicamente, resultaría inaplicable tal precepto a los convenios de referencia. Consecuentemente, si tras el oportuno y necesario análisis, se concluye que se dan los requisitos y condiciones a que se refiere la reproducida en el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL, habría que avanzar al posterior paso acerca de cómo se ha de acometer la adaptación a que tal precepto se refiere.

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> . Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> .<br>Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 2/10       |
|   |                                |        |            |

**Tercera.-** Vamos a empezar por la segunda hipótesis, esto es, que en los convenios vigentes de referencia se dieran todos los elementos que a que se refiere el precepto de referencia, toda vez que del propio planteamiento de la cuestión que figura en el escrito de petición de informe se evidencia que la Consejería competente por razón de la materia, la Consejería de Educación, parece asumir que mediante los convenios a que se refiere la solicitud de informe se instrumentaliza la financiación por la Comunidad Autónoma del ejercicio por parte de los municipios andaluces firmantes de competencias que, como posteriormente intentaremos determinar, o bien serían propias de estos, o bien le están atribuidas por delegación de otra Administración o, por último, son distinta de las unas y de las otras. Por ello, vamos a partir de tal premisa y, consecuentemente, vamos a intentar concretar de qué tipo de competencias estaríamos tratando en el presente supuesto toda vez que tal determinación supondrá la aplicación de un régimen jurídico distinto e incluso, como es el caso de los convenios concernientes a competencias locales propias, la innecesariedad de su adaptación - " ... el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ...". Así pues, hay que detenerse previamente en una análisis no exhaustivo de la cuestión competencial local.

**Cuarta.-** Se ha de recordar *ab initio* que la LRSAL, con vigencia desde el día 31 de diciembre de 2013, vino a introducir significativas modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), entre otras, en materia de competencias de las entidades locales. Con independencia de los muchos conflictos suscitados por esta Ley en materia competencial, que han dado lugar a diversos recursos de inconstitucionalidad planteados por parlamentos y órganos de gobierno de diferentes Comunidades Autónomas así como por miles de entidades locales del Estado español, se ha de hacer referencia, sin duda, a la regulación contenida en el modificado artículo 7 de la LRBRL. Este precepto clasifica claramente las competencias de las entidades locales en las tres categorías antes apuntadas. Así, el punto 1 del citado artículo 7 de la LRBRL, recoge que "Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.". Y en su punto 4, a las referidas categorías de competencias locales propias y delegadas, añade una tercera, conceptuada por exclusión, que es la referida a las mal llamadas competencias "impropias" o , como las recoge el mencionado punto 4, introducido como novedad en el articulado por la LRSAL, "... competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación ...".


En cuanto a la primera de esas categorías, competencias propias de las entidades locales, antes de nada y volviendo al precepto clave del que fundamentalmente derivan las dudas que dan lugar a la solicitud del presente informe, hemos de recordar que el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL no es de aplicación a los convenios que instrumentalizan el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias que les son propias y, por ende, estos no han de sufrir la adaptación a que la misma se refiere. No obstante y sin duda por ello, resulta primordial determinar si nos encontramos o no ante competencias locales propias. Respecto de estas, el punto 2 del artículo 7 de la citada LRBRL, dispone que "Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas". Además, en relación con las competencias locales municipales, el artículo 25 de la LRBRL, en su novedosa redacción, dispone en su apartado 1 que "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo."; y establece en el apartado 2 del mismo que "El Municipio ejercerá en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...", incluyéndose una relación detallada de las mismas, para en el artículo 26 fijar una serie, igualmente detallada, de servicios a prestar obligatoriamente por los municipios.

La cuestión de las competencias municipales propias pues, a la vista de esta novedosa regulación del régimen competencial introducido por la LRSAL en la LRBRL, se centró básicamente en dilucidar si las

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación:<br>copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a><br>Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.<br>Permite la verificación de la integridad de una |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 3/10       |

leyes, estatales o autonómicas, pueden ir más allá que la legislación básica estatal en orden al establecimiento de las competencias locales de los municipios y provincias, o si, por el contrario, la Ley de Bases, tal como ha quedado redactada tras la LRSAL, supone un límite máximo cuantitativo y cualitativo de aquellas. Frente a diversas controversias e interpretaciones contradictorias en el ámbito de la Administración General del Estado, la Consejería de la Junta de Andalucía competente sobre régimen local siempre ha mantenido la interpretación de que, a la espera de la resolución de los recursos ante el Tribunal Constitucional formulados por el Gobierno de la Junta de Andalucía y el Parlamento andaluz, entre otros muchos, contra determinados preceptos de la LRSAL, el artículo 25 de la LRBRL, en su nueva redacción, no es un máximo, sino un mínimo estatal competencial de los municipios españoles. Esta interpretación encuentra su fundamento en consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, cuyo Fundamento Jurídico 3, en su apartado a), recoge que *"Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede diferida al legislador competente por razón de la materia."* Según ello la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local. De esta forma, nos mostramos contrarios al criterio de que la reforma que introduce la LRSAL haya invertido este modelo, de tal modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales hayan perdido su vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal, sino que por contra consideramos que dicha reforma local consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25.2 de la LRBRL, reduciendo, de acuerdo con la mencionada doctrina, el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Por tanto, según esta nuestra interpretación, las competencias atribuidas por la Comunidad Autónoma a las entidades locales deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución.

En concordancia con ello, el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen Medidas Urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha venido a ratificar de manera determinante tal criterio inicial de la Consejería competente en materia de Administración Local y recogió en su preámbulo lo expresado en el párrafo anterior. Efectivamente, la citada norma con rango de Ley deja sentado en su parte dispositiva y *ab initio* artículo 1- que *"Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-Ley"*. Así pues, frente a cualquier duda que hubiera podido surgir tras la entrada en vigor de la LRSAL, esta norma andaluza clarifica de manera determinante que cualquier competencia que ya correspondiere a las entidades locales por mandato legal con anterioridad al 31 de diciembre de 2013, se mantiene inalterable en cuanto a su titularidad y ejercicio. En el mismo sentido, el resto de normas de rango legal de las otras Comunidades Autónomas que han regulado sobre la materia: Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Galicia); Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la comunidad autónoma de La Rioja; Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; y Ley 6/2014, de 13 de

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| <p>Código Seguro de verificación: zS+234t+VW0ccm1V3eA7d0w... Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a><br/> Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.</p> |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 4/10       |
|   |                                |        |            |

octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Definitivamente el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, resolutoria del recurso formulado contra diversos preceptos de la LRSAL por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura, coincide plenamente con la que ya plasmó hace dos años el Gobierno de la Junta de Andalucía en el preámbulo del el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo. Así, la nueva Sentencia afirma taxativamente que *"Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía."* En este punto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, dictada en recurso instado contra varios preceptos de la LRSAL por el Consejo de Gobierno de Andalucía, ha dado por reproducido este fundamento jurídico.

Así pues, las competencias propias reconocidas como tales a las distintas entidades locales por norma anterior a la entrada en vigor de la LRSAL, con rango de Ley, general o sectorial, continúan manteniendo tal carácter de competencias propias locales.

Dicho lo cual habrá que determinar a continuación si las competencias a que se refieren los convenios en cuestión -organización, funcionamiento y financiación de los Centros públicos para la Educación de Adultos situados en el término municipal correspondiente al Ayuntamiento que lo suscribió en su día- son o no competencias propias.

El artículo 25.2 de la LRBRL, en relación con las competencias en materia educativa, señala que los municipios ejercerán en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la siguiente materia

*"n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial."*

Parece evidente que la organización, funcionamiento y financiación de los Centros públicos para la Educación de Adultos no se puede entender incluido en el precepto reproducido, por lo que habrá que analizar si en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art.92), en la legislación autonómica sobre régimen local -básicamente la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (art. 9.20.d)- y en la legislación sectorial, estatal o autonómica, existe fundamento normativo para entender que nos encontramos ante el ejercicio de competencias propias municipales. Pues bien, nada más allá de la referencias a términos relativos a la mera cooperación con la Administración que ostenta la competencia exclusiva en la materia, la autonómica, se recoge al efecto en tales normas, por lo que cabe entender que tampoco aquí encontraría amparo legal -que es el exigible- la consideración de que nos pudiéramos hallar ante el ejercicio de competencias propias de los municipios andaluces. Item más, de la detenida lectura del escrito de solicitud de informe se desprende que la propia Consejería de Educación parte de la premisa de que no estamos ante esta categoría competencial.

|   |                                |  |            |
|---|--------------------------------|--|------------|
| Código Seguro de verificación: e8... Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> |                                | Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA   | 5/10       |

Por tanto, como primera conclusión, los convenios a que se refiere la petición de informe no articularían, si se dieran el resto de requisitos que recoge el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL, el ejercicio por parte de los municipios andaluces firmantes de competencias locales propias.

**Quinta.-** En cuanto a las competencias delegadas, el artículo 7 de la LRRL, en su punto 3, dispone que *"El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.*

*Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia."*

Y el referido artículo 27 de la LRRL determina lo siguiente

*"1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

*La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas. La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.*

*2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.*

*La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.*

*3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:*

*a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*

*b) Protección del medio natural.*

*c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*

*d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*

*e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*

*f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*

*g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.º de la Constitución Española.*

*h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*

*i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*

*j) Promoción y gestión turística.*

*k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*

*l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*

*m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*

*n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*

*o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

*4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las*

|  |                                |        |            |
|--|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación: s834c44x09cm77x. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a><br>Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. |                                |        |            |
| FIRMADO POR  | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA  | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 6/10       |

deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas."

De otra parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, regula este tema de la delegación del ejercicio competencial en favor de las entidades locales andaluzas en los artículos 19 a 22, exigiéndose decreto del Consejo de Gobierno para la efectividad de la misma.

En relación con lo expresado no hay constancia, y esta es la segunda conclusión que establecemos sobre la cuestión competencial, de la existencia de delegación competencial por parte de la Comunidad Autónoma en favor de los municipios andaluces, por lo que tampoco estaríamos en este supuesto.

**Sexta.-** Partiendo, pues, de la base que parece establecer de forma apriorística el órgano solicitante del presente informe acerca de que con la aplicación de los convenios que se someten a informe estaríamos ante el ejercicio de competencias administrativas por parte de los municipios andaluces firmantes de los mismos, por exclusión tendríamos que concluir que nos encontraríamos ante el supuesto de competencias distintas de las propias y de las delegadas. Como ya se apuntó, la LRBRL las recoge en el novedoso punto 4 de su artículo 7, en los siguientes términos

*"Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

*En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas."*

Si diéramos por sentado lo anterior a efectos puramente dialécticos, y retornando a la disposición adicional novena de la LRSAL, hemos de recordar que en su punto 1 se exige la adaptación a lo previsto en la LRSAL antes del ya vencido 31 de diciembre de 2014 de, en el caso analizado en el presente informe, los convenios ya suscritos y vigentes a la entrada en vigor de la citada LRSAL -31/12/2013- por la Comunidad Autónoma de Andalucía con algunos municipios andaluces que lleven aparejada financiación de aquella a estos, para el ejercicio municipal de competencias distintas de las que les son propias y de las que tuvieran atribuidas por delegación, quedando sin efectos dichos convenios si transcurrió tal plazo sin haberse adaptado.

Código Seguro de verificación: ss8+E74t: VXXq, nVXk, hAgLk, w=.. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

|             |                                |        |            |
|-------------|--------------------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 7/10       |

No obstante, y puesto que nada más concreta el meritado precepto, el legislador andaluz incluyó en los artículos 6 a 8 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la regulación pormenorizada de cómo debería practicarse tal adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos con las entidades locales. En concreto, es el apartado 1 del artículo 8 el que recoge los requisitos para cumplir con tal exigencia legal de adaptación de convenios, conforme al siguiente tenor

*"a) Las partes que lo suscribieron efectuarán una valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de estas competencias, previo informe vinculante de la Consejería competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios o en la realización de las actividades que constituyen el objeto de la cooperación, conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este Decreto-ley. En el caso de que en dicha valoración se concluya la continuación de la colaboración se suscribirá por las partes como adenda al convenio.*

*b) En el caso de que se valore continuar la colaboración, la entidad local solicitará a la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio objeto del convenio, que se registrá por lo dispuesto en los artículos 3.2, 4 y 5.4 del presente Decreto-ley."*

Así pues de conformidad con el precepto reproducido hubiera sido preciso, para evitar que cada uno de los convenios a que se refiere el presente informe quedara sin efecto a final del año 2014, informe vinculante de la Consejería de Educación sobre inexistencia de duplicidades, valoración positiva de las partes sobre la continuidad, suscripción de adenda y emisión de informe igualmente vinculante por la Consejería de Hacienda y Administración Pública sobre sostenibilidad financiera. En otro caso, hubieran quedado sin efecto tal como prevé la última frase del punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL.

**Séptima.-** No obstante todo lo expresado en las consideraciones tercera a sexta del presente escrito, hemos de analizar la otra hipótesis de las dos iniciales en juego, esto es, la posibilidad de que no se den todos los elementos subjetivos o/y objetivos del presupuesto jurídico a que se refiere el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL y, con ello, el precepto derive en inaplicable al supuesto contemplado y respecto del que se solicita criterio de esta Dirección General. Recordemos nuevamente la literalidad de la norma:

**"Disposición adicional novena. Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.**

*1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto."*

En primer lugar hemos de constatar que, efectivamente, desde el punto de vista subjetivo las partes de los convenios en cuestión son dos de las previstas en el precepto reproducido -comunidad autónoma, de un lado, y entidad local, de otro-

Mas, en cuanto a los elementos de carácter material, surge grandes dudas en relación con la expresión, referida a los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos *"que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local,"*.

Y ello porque, en primer lugar, resulta evidente que la citada disposición se está refiriendo a los convenios como elementos puramente instrumentales -"convenios, acuerdos y demás instrumentos de

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación:SS+ED... Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> |                                |        |            |
| Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.  |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 8/10       |



cooperación ...", preexistentes a la entrada en vigor de la LRSAL - "... ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley ..." - del ejercicio por parte de los municipios firmantes de competencias administrativas, mientras que la detenida lectura del modelo de convenio anexo a la Orden de convocatoria junto con las consideraciones contenidas en el escrito aclaratorio hacen cuestionarse si el objeto de tales convenios -"organización, funcionamiento y financiación de los Centros públicos para la Educación de Adultos", se articula en orden al ejercicio competencial -propio, delegado o distinto de uno y otro- por parte de los municipios conveniados o más bien parece que estaríamos ante un servicio de titularidad autonómica -la educación de personas adultas-, prestado por la Comunidad Autónoma -a través de la Consejería de Educación- en el ejercicio de su competencia exclusiva ex artículo 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con financiación principal -creación, programación, organización, inspección, evaluación, personal educativo y sobredotación de gastos de funcionamiento- por parte de esta (acuerdos noveno y décimo del modelo de convenio) al que codyuva el municipio, a través del convenio en cuestión, mediante la cesión de instalaciones y equipamiento adecuado, así como los gastos de funcionamiento generales -acuerdo octavo del convenio-.

Y, de otra parte, en el escrito aclaratorio se deja constancia de que la financiación del servicio centro público de educación de personas adultas por parte de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía se concreta en la puesta a disposición del centro, no del ayuntamiento ni ninguno de sus organismos o servicios municipales, de las sumas correspondientes a los compromisos económicos incluidos en el convenio incluidas en los presupuestos de la comunidad autónoma. Si esos centros públicos de educación de personas adultas son, como se desprende de la información transmitida por la Dirección General solicitante del informe, de titularidad y se encuentran bajo la programación, organización, inspección y evaluación de la Consejería de Educación, resulta evidente que no estamos ante un supuesto de "financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas (las Entidades Locales) de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local," que prevé precisamente lo contrario, esto es, que el Estado o las comunidades autónomas financien a las entidades locales para el ejercicio de competencias delegadas o distintas de las propios y de las delegadas.

**Octava.-** Expresado todo lo cual, pasamos a contestar muy brevemente las tres cuestiones planteadas en su escrito de solicitud de informe.

**1).- Si hemos de entender que los convenios con los Ayuntamientos firmados en 1991 siguen vigentes al no haber sido denunciados por ninguna de las dos partes.**

Deben concluirse la vigencia de los mismos, por cuanto conforme a lo argumentado en la consideración séptima precedente nos encontramos ante convenios distintos de aquellos a los que se refiere el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL y, por tanto, que no precisan de la adaptación a que dicho precepto se refiere.

**2).- En caso afirmativo, qué sucede con los acuerdos explicitados en el convenio si una entidad considera que no tiene financiación.**

En base a los principios de la teoría general del Derecho, todos los acuerdos deben ser cumplidos por las partes en tanto en cuanto se encuentren vigentes. Si una entidad local considera que no tiene financiación suficiente para continuar, deberá denunciarlo conforme establece el propio convenio y la normativa aplicable.

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> . Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico. |                                |        |            |
| Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.  |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 9/10       |

**3).- En caso negativo, consultar si, para formalizar nuevos convenios con los Ayuntamientos sería necesario suscribir acuerdos uno por uno. También si sería obligatoria la emisión por parte de cada administración local de informe de no duplicidad e informe de no puesta en riesgo de su sostenibilidad financiera. Por último y para evitar tantos convenios individuales, si se puede contemplar la posibilidad de un acuerdo marco entre la Consejería de Educación y una entidad común como, por ejemplo, la Federación de Municipios y Provincias o cualquier otra representativa de los Ayuntamientos.**

Si bien la respuesta a la primera cuestión planteada ha sido afirmativa, a efectos puramente dialécticos procedemos a dar respuesta motivada a la presente cuestión.

En primer lugar, cada municipio es una organización territorial individual, con personalidad jurídica propia, por lo que es evidente que la formalización de nuevos convenios sobre esta materia exigiría, en principio, la suscripción de un convenio por cada municipio.

En cuanto a la emisión de informes a que se refiere el artículo 7.4 de la LRBRL, hay que recordar que ello es una exigencia previa al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, no para la suscripción de nuevos convenios que instrumentalicen tal ejercicio. No obstante, el requisito se ha de cumplir antes de poner en marcha tal ejercicio competencial y, entendemos, también antes de reponer el ejercicio ex novo previamente interrumpido de competencias que se ejercieron en algún momento pasado. Además, se recuerda igualmente que la emisión de tales informes no corresponde a la entidad local sino a la autonómica, a través de la Consejería de Educación -competente por razón de la materia- el de no duplicidad, y de la Consejería de Hacienda a Administración Pública el de sostenibilidad financiera.

Mas si, como plantea la cuestión 3 de su escrito inicial, hubiéramos concluido que los convenios de referencia se acogen al supuesto contemplado en el punto 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL y, al no haberse producido su adaptación a 31 de diciembre de 2014, hubieran quedado sin efecto, la suscripción de nuevos convenios para la misma actuación no exigiría los informes previos ex artículo 7.4 del la LRBRL, al tratarse de competencias que ya se venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, limitándose a cumplir las exigencias previstas en el punto 3 del artículo 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local:

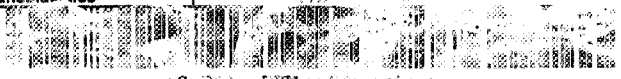
*"3. No será necesaria la solicitud de los informes mencionados en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias, con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en virtud del artículo 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y del artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes de su supresión por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en cuyo caso se podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que se llevaban a cabo, siempre que, previa valoración de la propia entidad local, no incurran en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto."*

Finalmente, tanto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) son entidades de base asociativa que en nada pueden sustituir la capacidad jurídica de las organizaciones territoriales locales con base constitucional, municipios y provincias.

Es cuanto tengo el honor de informar.

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fdo. Juan Manuel Fernández Ortega

|   |                                |        |            |
|---|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de verificación: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a> Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/">https://ws040.juntadeandalucia.es/verifirma/</a><br>Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. |                                |        |            |
| FIRMADO POR   | JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA   | FECHA  | 07/11/2016 |
| ID. FIRMA   | afirma.cgob.junta-andalucia.es | PÁGINA | 10/10      |
|   |                                |        |            |