

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Recurso número 122/2018

SENTENCIA NÚM. 4424 /2021

Ilmos. Sres.:

Presidente

D. [REDACTED]

Magistrados

D. [REDACTED]

D. [REDACTED]

En la Ciudad de Barcelona, a 15 de noviembre de dos mil veintiuno

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo nº 122/2018, interpuesto por AJUNTAMENT DE SANT VICENÇ DELS HORTS, representado por la Procuradora D^a [REDACTED] y dirigido por el Letrado D. [REDACTED], contra la ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT), representada y dirigida por la Sra. Abogada de la Generalitat.

Ha sido Ponente el Magistrado D. [REDACTED] quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de la parte actora, en escrito presentado en la Secretaría de esta Sala, se interpuso el presente recurso contra la resolución presunta de la Administración de la Generalitat por la que se desestima el requerimiento previo formulado por el Ayuntamiento actor en relación a la responsabilidad financiera de la Administración por el sostenimiento de plazas para niños de 0 a 3 años en guarderías de titularidad municipal durante los cursos comprendidos entre 2012-2013 a 2017-2018.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos, en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los

actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO.- Continuado el proceso por los trámites que aparecen en autos, se se señaló votación y fallo del recurso, dictándose providencia de fecha 2 de diciembre de 2020m en el cual se acordó, al amparo del art. 35.1 de la LOTC y con suspensión del plazo para dictar sentencia, dar audiencia a las partes sobre la procedencia del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 de la disposición adicional trigésima (Financiación de las guarderías municipales) de la Ley de Parlament de Catalunya 12/2009 (Educación), redactados por el art. 172.3 de la Ley del Parlament de Catalunya 5/2020, de 29 de abril.

CUARTO.- En la audiencia, la representación del Ayuntamiento y el Ministerio Fiscal alegaron a favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que la Administración de la Generalitat se opuso a su planteamiento, dictándose auto de fecha 9 de febrero de 2021 en el cual se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad de los apartados 2 a 5 del art. 172.3 de la citada Ley 5/2020.

QUINTO.- Seguido el trámite en el Tribunal Constitucional y tras la admisión de la cuestión por providencia de 18 de mayo de 2021, en fecha 16 de septiembre de 2021 se dictó la STC 156/2021 que desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

SEXTO.- Por providencia de fecha 8 de octubre de 2021 se acordó señalar nueva votación y fallo del recurso, momento a partir del cual se levantó la suspensión del plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Actividad impugnada y alegaciones de las partes.*

La resolución impugnada es la desestimación por silencio del requerimiento previo formulado por el Ayuntamiento demandante a fin de que la Administración de la Generalitat abonara las cantidades correspondientes a la financiación de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos escolares 2012-2013 a 2017-2018, a razón de 1300 euros por plaza y curso escolar.

En la demanda se alega en síntesis que existe una obligación de la Generalitat de financiar las plazas de educación infantil de 0 a 3 años en las guarderías de titularidad municipal, que ha existe un incumplimiento del mandato legal por su parte de la que surge su responsabilidad financiera.

La Administración demandada alega que las guarderías municipales fueron creadas a iniciativa propia y por voluntad municipal, que no existe obligación de la Administración de contribuir a su sostenimiento con fondos públicos, que la

obligación correspondiente al curso 2012-2013 está prescrita y que no hay inactividad material ni responsabilidad financiera.

Durante el periodo de tramitación de este proceso se promulgó la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, lo que determinó que la Administración demandada solicitara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso al fijarse la cantidad de 425 euros por alumno y curso durante el periodo reclamado. Tras seguirse los trámites legales, el tribunal denegó la solicitud y planteó cuestión de inconstitucionalidad que fue desestimada por la STC 156/2021.

A la vista de todo ello, examinaremos las diferentes cuestiones que se suscitan, con referencia a los antecedentes y a la aplicación al caso de la regulación de la citada Ley 5/2020, la cuestión de inconstitucionalidad planteada y su desestimación, resolviendo la controversia que se plantea sobre pérdida de objeto y determinación de la responsabilidad.

SEGUNDO.- *Antecedentes y aplicación al caso de la disposición adicional trigésima de la Ley de Educación, redactada por Ley del Parlamento de Catalunya 5/2020.*

La controversia sobre la financiación de las guarderías municipales por parte de la Generalitat fue objeto de varios recursos contencioso-administrativos seguidos ante esta Sala y Sección en los años 2014 y 2015 que dieron lugar a diferentes resoluciones (Sentencias de esta Sala y Sección número 844/2017, de fecha 17 de noviembre; número 849/17, de fecha 17 de noviembre de 2017; número 853/2017, de fecha 22 de noviembre; número 940/2017, de fecha 15 de diciembre; número 946/2017, de fecha 20 de diciembre, y número 967/2017, de fecha 28 de diciembre), en las cuales se reconocía el derecho de los Ayuntamientos demandantes al pago de 1.300 euros por alumno de las Llars d' Infants en cada uno de los cursos escolares reclamados.

En síntesis, las citadas sentencias se fundamentaron en que el planteamiento de la normativa general garantiza que la atribución de competencias a las Administraciones locales impone insoslayablemente la atribución de los recursos correspondientes, siendo indiferente que, en el caso de la educación infantil, estemos ante una competencia delegada en los términos de la LRBRL, o bien una competencia atribuida como propia por el Estatuto de Autonomía. El caso es que la Generalitat fue conviniendo con los Ayuntamientos en la creación de sucesivas guarderías y la correlativa asunción de la competencia de gestión, situación que conlleva la necesidad de transferir los recursos económicos correspondientes en los términos de la normativa aplicable, al incorporarse las guarderías municipales a la red de titularidad pública como parte del sistema educativo, de acuerdo con los artículos 1 y 4 de la Ley del Parlamento catalán 5/2004, circunstancia que comporta la responsabilidad financiera de la administración educativa según lo que disponen el artículo 112 de la Ley orgánica 2/2006 y el artículo 204 de la Ley catalana

12/2009, de educación, la cual ha de realizarse en términos de suficiencia, conforme a lo que establece el art.42.3 de la citada Ley.

Esta interpretación es esgrimida en el escrito de demanda presentado en el año 2018 donde se reclamaba el importe de 1.300 euros por plaza y curso, tal como ha quedado expresado.

En el curso de este proceso, se promulgó la Ley catalana 5/2020, con entrada en vigor el día 1 de mayo de 2020, que dio nueva redacción a la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de Educación. En esta disposición adicional se establecía expresamente la obligación de financiación de las guarderías municipales por parte de la Generalitat, fijando una cuantía de 1.300 euros por plaza en el curso escolar 2019-2020. Para los cursos escolares precedentes se estableció una cuantía de 425 euros por curso y plaza en el periodo comprendido entre los años 2012 a 2019.

Tras la entrada en vigor de la citada Ley, y atendido que su regulación alcanzaba expresamente al periodo aquí reclamado, este tribunal entendió que la citada disposición era la norma aplicable al caso, si bien le suscitaba dudas sobre su ajuste constitucional, lo cual le llevó a plantear cuestión devolutiva ante la jurisdicción constitucional tal como examinaremos posteriormente.

Por tanto, la norma de aplicación al caso es la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Catalunya 12/2009, de Educación, redactada por el art. 172.3 de la Ley 5/2020, con entrada en vigor el día 1 de mayo de 2020, que establece, en lo que interesa al objeto de este proceso, establece en sus apartados 2 a 5 lo siguiente:

“2. La financiación del coste de las plazas de las guarderías de todos los municipios de Cataluña desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2018-2019 se establece en 425 euros por plaza, que supone un total de 2.975 euros por plaza para el total los siete años del período indicado.

3. El importe total a que se refiere el apartado 2 debe satisfacerse en un plazo de diez años, mediante la creación de un fondo específico, con el siguiente calendario de pago: a) El curso 2019-2020, 200 euros por plaza. b) El curso 2020-2021, 175 euros por plaza. c) Los cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, 200 euros por plaza y curso. d) Desde el curso 2024-2025 hasta el curso 2028-2029, 400 euros por plaza y curso.

4. La financiación a que se refiere el apartado 3 se reconoce a todos los ayuntamientos de Cataluña, con independencia de que hayan reclamado administrativa o judicialmente el pago, sin derecho a recibir cuantías adicionales por este concepto correspondientes al período indicado.

5. El número de plazas de guardería por ayuntamiento es el que resulte de los datos que anualmente hayan sido comunicados al departamento competente en materia de educación”.

Como se ha indicado, la citada regulación de los apartados 2 a 5 planteaba dudas de constitucionalidad a este tribunal exteriorizadas en el auto de planteamiento de la cuestión dictado en este proceso, que han resultado despejadas en la STC 159/2021, de 16 de septiembre, tal como se expone a continuación.

TERCERO.- Cuestión de inconstitucionalidad planteada y su desestimación por la STC 159/2021, de 16 de septiembre.

En el proceso, el tribunal planteó la correspondiente cuestión devolutiva ante la jurisdicción constitucional, que fue decidida por la STC 159/2021, de 16 de septiembre, que establece la constitucionalidad del precepto cuestionado en cuanto a la determinación de la cantidad de 425 euros por curso escolar y plaza.

La cuestión se planteó al entenderse que la nueva regulación interfería en los procesos en curso, al regular de forma autosuficiente la solución del conflicto judicial, en el entendimiento de que la responsabilidad financiera de la Generalitat lo había de ser en términos de suficiencia, tal como había sido interpretado por este tribunal en las sentencias mencionadas en el anterior fundamento.

El Tribunal Constitucional, en la citada STC 159/2021, validó el ajuste constitucional de la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña, introducida por el art. 172.3 de la Ley 5/2020, en los apartados cuestionados, con fundamento en que la propia Ley General de Subvenciones reconoce que una norma con rango de ley puede obligar a la administración a la concesión de subvenciones, determinando la cuantía de las mismas. Así, en el FJ 4 se establece que “la utilización de una norma con rango legal para determinar la cuantía de las subvenciones a las guarderías municipales no se evidencia, por ello, como excepcional. Tampoco supone una merma de las garantías del ayuntamiento recurrente en aras a la obtención del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y menos aún cercena el monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), al quedar asegurado el ulterior control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa y no verse privado el órgano judicial del enjuiciamiento del ulterior recurso contencioso administrativo “con sometimiento al imperio de la ley””.

En el FJ 5 de la STC 156/2021, se expresa que “la norma cuestionada se inserta en el conjunto de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público necesarias para completar el régimen jurídico de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el ejercicio de 2020, en un contexto de prórroga de los presupuestos del 2017. Por tanto, su razón de ser es clara, la ordenación del gasto

público, entre otros, en el ámbito de la educación. Fijar la cuantía de la subvención y modular su pago, en los casos en que no se haya dictado una sentencia firme, no se evidencia como una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable. El Parlamento de Cataluña, como se ha indicado [art. 22.2 b) LGSub], tiene competencia para obligar a la Generalitat a asignar una subvención, así como para determinar su importe, sin que le sea requerida una justificación objetiva o cualificada”.

En el mismo FJ 5 se afirma que no puede objetarse la inconstitucionalidad de la norma desde el prisma de la prohibición de irretroactividad (art. 9.3 CE), en tanto que en el FJ 6 y 7 se descarta la vulneración de los principios de igualdad y de suficiencia financiera del art. 142 CE, por lo que se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de los apartados 2, 3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima (financiación de las guarderías municipales) de la Ley de Parlamento de Cataluña 12/2009, redactados por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020.

Una vez desestimada la cuestión de inconstitucionalidad, la aplicación de los apartados 2 a 5 de la citada disposición adicional trigésima de la Ley de Educación, alcanza al periodo aquí reclamado de 2012 a 2019 y determina la decisión a estimar en parte la demanda al importe de 425 euros por plaza y curso, durante los cursos escolares reclamados por el Ayuntamiento demandante, tal como se expresará en el fundamento quinto.

CUARTO.- *Cuestiones no resueltas en la STC 156/2021 e inexistencia de pérdida sobrevinida de objeto del recurso.*

La STC 156/2021 despejó las dudas de constitucionalidad del precepto, en sus apartados 2 a 5, en la medida que el fallo dependía de la aplicación de la norma, de manera que quedaron sin enjuiciar algunos aspectos que no afectan a la decisión que debe adoptarse en la sentencia que pone fin a este proceso, pero que no puede descartarse que puedan proyectarse, en su caso, en sucesivas fases procesales. Concretamente, la STC 156/2021 excluía del enjuiciamiento la prescripción recogida en el apartado 3 de la disposición adicional, que establecía un calendario de pagos de la cantidad resultante durante los diez años siguientes (cursos 2019 a 2029).

Así, en el FJ 1, in fine, la STC 156/2021 acoge la alegación de la Abogacía de la Generalitat y excluye del enjuiciamiento el apartado tercero de la disposición adicional trigésima de la Ley controvertida, en la redacción dada por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 de 29 de abril, por lo que no entra a examinar si se ha podido producir una infracción del art. 149.1.6 CE, por modificarse las reglas de ejecución de sentencias careciendo de competencia para ello. La STC 156/2021 no se pronuncia sobre la compatibilidad del precepto con los arts. 103 y ss. LJCA, encuadrados en el capítulo IV de su título IV, regulan la “ejecución de

sentencias”, por no ser aplicables para resolver este recurso contencioso-administrativo, en tanto que todavía no se ha dictado sentencia firme que deba ser ejecutada.

De ello deriva la improcedencia del archivo del recurso por pérdida sobrevenida del objeto, pues subsiste el interés legítimo del Ayuntamiento actor a obtener una sentencia judicial favorable a sus pretensiones, en tanto que ha quedado imprejuzgada la cuestión relativa a los trámites de la ejecución de la sentencia que pueda dictarse, esto es, si es de aplicación la regla de distribución decenal a las cantidades que resulten reconocidas por sentencia o si, por el contrario, debe seguir los trámites y plazos establecidos en el art. 103 y siguientes de la LJCA.

En este extremo, la STC 156/2021 valida la cuantía establecida, e incluso podría afirmarse que no plantea dudas en cuanto al calendario de pagos del apartado 3 en los supuestos en que la reclamación de financiación no está judicializada. Sin embargo, cuando como en el caso ya se había interpuesto la demanda con anterioridad, no está despejada la controversia relativa a si dicho calendario de pagos es de aplicación en el caso de condena dineraria en un título ejecutivo judicial, por cuanto que, bien podría estimarse que debe sujetarse a las reglas de ejecución de sentencias de la LJCA por vía interpretativa, o bien podría suscitar dudas de constitucionalidad en cuanto a la compatibilidad de este calendario de pagos con la reserva estatal en materia de legislación procesal establecida en el art. 149.1.6 CE, aspecto éste que no ha sido enjuiciado en la cuestión de inconstitucionalidad decidida.

Al margen de ello, también debe dirimirse la discrepancia en cuanto al número de alumnos matriculados que tienen derecho a la subvención, la cual debe ser objeto de resolución tras la valoración de la prueba practicada.

Por tanto, subsiste el interés legítimo en la tutela judicial, por lo que no procede el archivo por pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

QUINTO.- *Decisión del recurso*

La aplicación al caso de la disposición adicional trigésima de la Ley catalana 12/2009, apartado 2, determina la desestimación de la alegación de prescripción para el curso 2012-2013, pues el derecho resulta reconocido por el citado precepto para todos los ayuntamientos, con independencia de que hubieran reclamado previamente administrativa o judicialmente el pago, debiendo reconocerse la cuantía de 425 euros por alumno y plazo en cada uno de los cursos escolares comprendidos en el periodo entre 2012 a 2018.

En cuanto al número de plazas, el apartado 5 de la disposición adicional trigésima dispone que el número de plazas de guardería por ayuntamiento es el que resulte de los datos que anualmente hayan sido comunicados al departamento competente en materia de educación. El Ayuntamiento reclama el número de alumnos por curso expresados en la demanda, y que se recogen en el informe aportado como documento número 1 de la demanda, en el que consta asimismo que no se realizó ninguna aportación económica en el citado periodo.

Por su parte, la Administración demandada, en el informe que se acompaña como documento número 6 de la contestación, hace constar un número de alumnos ligeramente inferior en alguno de los cursos en el concepto de “alumnos matriculados”, pero existe una coincidencia total en lo que se denomina “alumnos equivalentes”, esto es, los que resultan de convertir los alumnos a tiempo parcial al número equivalente de alumnos a tiempo completo, los cuales deben ser incluidos en el importe de la subvención conforme a la citada disposición adicional trigésima.

En consecuencia, procede estimar en parte el recurso, fijando la cantidad de 425 euros por alumno y plaza en el número de alumnos reclamado en la demanda.

SEXTO.- Costas procesales

No procede hacer imposición de costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, al estimarse parcialmente el recurso.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

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

1º.- Estimar en parte el presente recurso interpuesto por el Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts contra la actividad arriba expresa, reconociendo su derecho a percibir de la Administración demandada la cantidad de 425 euros por alumno y curso en el número de alumnos reclamado en la demanda en cada uno de los cursos escolares comprendidos entre 2012-2013 a 2017-2018.

2º.- No hacer imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia, que no es firme. Contra la misma se puede interponer, en su caso, recurso de casación ante esta Sala de conformidad con lo dispuesto en la sección 3ª, capítulo III, título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el artículo 89.1 LJCA.

En el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Llévese testimonio a los autos principales.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.