

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**18370** *Sala Primera. Sentencia 167/2021, de 4 de octubre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 3492-2021. Planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con diversos apartados de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de educación, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020. Principios de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad, seguridad jurídica e igualdad; exclusividad jurisdiccional y leyes singulares: STC 159/2021 (constitucionalidad del precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de las guarderías municipales).*

ECLI:ES:TC:2021:167

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Juan José González Rivas, presidente, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Cándido Conde-Pumpido Tourón; y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3492-2021, promovida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los apartados 2, 3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima («Financiación de las guarderías municipales») de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de educación, redactados por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este tribunal el 27 de mayo de 2021, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, remitió, junto con el testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 115-2018 y el expediente administrativo de reclamación de responsabilidad financiera iniciado a instancia del ayuntamiento de Sant Joan Despí frente al Departamento de Educación, el auto de fecha 26 de marzo de 2021 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad 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 artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, por posible vulneración de los artículos 9.3, 14, 24.1, 117, 142 y 149.1.16 CE.

2. Los hechos que pueden ser relevantes en este proceso constitucional son los siguientes:

a) Por el ayuntamiento de Sant Joan Despí, mediante escrito registrado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 8 de mayo de 2018, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del requerimiento previo formulado por el referido ayuntamiento a la administración de la Generalitat reclamando el pago de 1 334 200 € correspondientes a la financiación de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos escolares 2015 a 2018.

b) El recurso contencioso-administrativo fue turnado a la Sección Quinta de la indicada Sala y registrado con el núm. 115-2018. Por providencia de 23 de octubre de 2020, se declararon concluidas las actuaciones.

c) Por escrito presentado en fecha 28 de octubre de 2020, el abogado de la Generalitat de Cataluña solicitó la finalización del proceso por pérdida sobrevenida de objeto procesal. Sustentó dicha petición en que, el día 1 de mayo de 2020, entró en vigor la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril. El artículo 172 de la misma modificaba la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009 y fijaba un importe de 425 € por plaza y curso de alumno de las guarderías, en el periodo comprendido entre los cursos 2012-2013 a 2018-2019, por lo que a su juicio había desaparecido el objeto de la controversia.

d) El ayuntamiento de Sant Joan Despí solicitó que se planteara cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 20 de julio, introducida por la Ley 5/2020, de 29 de abril, al tener carácter retroactivo y resolver el objeto del proceso, contraviniendo la regulación legal de la financiación de las guarderías infantiles. Considera que se trata de una norma singular autoaplicativa y de destinatario único que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del ayuntamiento, es arbitraria y afecta a la seguridad jurídica.

e) Por providencia de fecha 28 de diciembre de 2020 el órgano judicial acordó, al amparo del artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) 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 del Parlamento de Cataluña 12/2009, redactados por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. En la misma resolución, tras exponer el juicio de relevancia, se delimitaban, como preceptos constitucionales en conflicto, el artículo 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad, garantía de irretroactividad, confianza legítima y principio de seguridad jurídica), artículo 14 CE (principio de igualdad), artículo 24.1 CE (derecho a la tutela judicial efectiva), artículo 117.3 CE (principio de separación de poderes y exclusividad de la función jurisdiccional); artículo 149.1.6 CE (competencia exclusiva del Estado en materia procesal) y, finalmente, el artículo 142 CE (suficiencia financiera de las haciendas locales).

f) El letrado de la Generalitat de Cataluña presentó alegaciones mediante escrito de fecha 20 de enero de 2021, en el que se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Mediante escrito de la misma fecha se formularon alegaciones por la representante del Ministerio Fiscal y por el ayuntamiento de Sant Joan Despí en las que se mostraron favorables al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

g) Por auto de 26 de marzo de 2021, la Sección acordó el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el auto de planteamiento, el órgano judicial identifica el acto impugnado en el procedimiento y formula el juicio de relevancia al comienzo de su razonamiento.

Afirma que el objeto de la impugnación es la desestimación por silencio administrativo del requerimiento previo formulado por el ayuntamiento demandante. Dicho requerimiento

tenía por finalidad 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 2015 a 2018, por importe de 1 344 200 € a razón de 1300 € por plaza y curso escolar.

Expone que la interpretación de los apartados 2 a 5 sobre la financiación del coste de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos 2012-2013 a 2018-2019 no deja ningún margen de decisión al tribunal. De manera que deben fijarse necesariamente 425 € por plaza y año, con independencia de lo reclamado en vía judicial. Añade que tampoco hay margen de apreciación sobre el número de plazas que deben ser objeto de financiación, pues el apartado quinto las determina en las que resulten «de los datos comunicados al Departamento de Educación». Indica que a la hora de dictar sentencia y con independencia de la prueba practicada en este recurso, debe fijarse el número de plazas predeterminado legalmente. Sostiene que la sentencia que se dictara no resultaría ejecutable conforme a las normas de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), puesto que el apartado 3 detalla el calendario de pago que se extiende por un periodo de diez años, con unas cuantías tasadas en cada curso.

Entiende, en síntesis, que la aplicación de los apartados cuestionados desapodera de facto al tribunal y constriñe su decisión a estimar en parte la demanda con el importe de 425 € por plaza y curso, en el número de plazas que resulte de los datos de que disponga el Departamento de Educación de la administración demandada, a pagar en un periodo de diez años conforme al calendario establecido en el citado apartado 3. El órgano judicial recuerda que ya se ha pronunciado en numerosos procesos con idéntico objeto sobre la procedencia de fijar la cantidad de 1300 € por plaza y curso en este periodo, cuantificación que responde a la financiación que se había venido realizando por la administración demandada hasta el curso 2012-2013, a partir del cual se dejó de abonar cantidad alguna a los ayuntamientos por este concepto.

En el auto se afirma la existencia de sentencias firmes recaídas en procesos en que se han planteado pretensiones sustancialmente idénticas por diferentes ayuntamientos contra la administración de la Generalitat de Cataluña en reclamación de los importes económicos correspondientes a la financiación de guarderías municipales a partir del curso 2012-2013. En dichas sentencias (844/2017 y 849/2017, de 17 de noviembre; 853/2017, de 22 de noviembre; 940/2017, de 15 de diciembre; 946/2017, de 20 de diciembre, y 967/2017, de 28 de diciembre), se reconoció el derecho de la administración demandante a percibir de la administración demandada el pago de 1300 € por alumno de las «Llars d'Infants» en los cursos 2012-2013, 2013-2014 y 2014-2015. Refiere que desde el año 2018 y principios del 2019, se han sucedido más de treinta recursos interpuestos por diferentes ayuntamientos en demanda de financiación por plazas de guarderías infantiles, todas ellas referidas a periodos temporales entre los años 2012 y 2019, encontrándose conculos y pendientes de deliberación y fallo.

El órgano judicial distingue dos bloques al plantear la duda de inconstitucionalidad: el integrado por los artículos 117, 24.1 y 149.1.6 CE y el que comprende los artículos 9.3, 14 y 142 CE.

a) En primer lugar, le plantea dudas la interferencia de la disposición cuestionada en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE), en el derecho a la tutela judicial de la parte recurrente (artículo 24.1 CE) y en la eficacia de la sentencia que se dicte (artículo 149.1.6 CE). A tal fin, considera que la disposición cuestionada de forma retroactiva e imperativa establece una cantidad desproporcionadamente inferior para los cursos 2012-2019, incluso para ayuntamientos que habían reclamado judicialmente, vulnerando el principio de exclusividad jurisdiccional (artículo 117.3 CE) en relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE). Recuerda las interferencias que sobre la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado pueden tener las leyes de contenido autoaplicativo, dictadas para zanjar un conflicto, como es el caso, de la reforma de la Ley 5/2020, sobre financiación de guarderías municipales. Dicha norma se dicta en un contexto de

pendencia de más de treinta recursos sobre la cuestión, sucesivos de varias sentencias, algunas firmes, que habían reconocido uniformemente la cantidad de 1300 €. De ese modo la norma interfiere en los procesos en curso, regulando de forma autosuficiente la solución del conflicto judicial ya iniciado y lesiona el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE. La ausencia de motivación de la modificación legal y la circunstancia de que dicha disposición fija en el apartado 1 de la disposición adicional vigésima el importe anterior de 1300 € para el curso escolar 2019-2020, se resaltan como datos de la falta de justificación de la norma. No se pone en duda la discrecionalidad del legislador, pero sí se cuestiona que la norma legal interfiera en los procesos en curso, como en el caso, regulando de forma autosuficiente la solución del conflicto judicial ya iniciado. Añade que la vertiente autoaplicativa de las disposiciones cuestionadas es muy intensa, pues viene a dar respuesta a un supuesto de hecho concreto y singular, regula de manera autosuficiente el conflicto *sub iudice*, e impide a los tribunales el ejercicio de su potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y con ello se puede lesionar igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva.

Expone que los apartados cuestionados pueden incidir asimismo en el régimen de ejecución de la sentencia que se dicte en este proceso, puesto que el apartado 3 fija un calendario de pago que se extiende por diez años, de manera que la aplicación de la norma determina la sustitución de las reglas procesales de los artículos 102 y ss. LJCA, incidiendo de esta forma en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (artículo 149.1.6 CE), sin que se aprecie especialidad alguna en el Derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional.

b) En segundo lugar, considera que la disposición cuestionada también puede infringir el artículo 9.3 CE respecto de los mandatos constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad y seguridad jurídica y el artículo 14 CE; y el artículo 142 CE en cuanto a la suficiencia financiera de las administraciones locales.

En cuanto a la posible vulneración del artículo 9.3 y 14 CE, el órgano judicial inicia su exposición con cita de la doctrina expuesta en la STC 110/2015, de 28 de mayo, en cuya virtud le corresponde al tribunal «[...] verificar si el precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad [...]. Por ello, no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación» (STC 156/2014, FJ 6). Indica que en este caso, al dejar de financiarse las guarderías municipales por la administración de la Generalitat en el año 2012, se sucedieron numerosos procesos por diferentes ayuntamientos que finalizaron con sentencias firmes en el año 2017, lo que motivó una segunda serie de recursos en el año 2018 y 2019. Frente a los 1300 € por plaza establecidos judicialmente en precedentes sustancialmente idénticos, los apartados introducidos por la Ley 5/2020 fijan la cantidad de 425 € por plaza y año, a abonar en un plazo de diez años, sin que en ningún momento se encuentre motivación expresa ni en el preámbulo de la Ley, ni en su tramitación parlamentaria, pues el precepto no estaba en el proyecto de ley y fue introducido por vía de enmienda, sin que se expresaran los motivos de su proposición e incorporación.

Añade a la falta de justificación expresa que tampoco es posible encontrar la razón para incluir en el ámbito de la norma a los ayuntamientos que han instado la reclamación administrativa o judicial, no siendo razonable que, transcurridos casi dos años desde que se inició este proceso, en reclamación de 1300 € por plaza y año, se limite la cantidad a financiar a 425 €, lo que produce asimismo efectos discriminatorios. Este principio de interdicción de la arbitrariedad está en conexión con el derecho a la igualdad del artículo 14 CE, puesto que la norma cuestionada habilita a un trato diferenciado a los ayuntamientos que, aunque hayan reclamado judicialmente la financiación como en este

caso, no han obtenido sentencia judicial antes de su entrada en vigor (30 de abril de 2020). De esta manera ven limitada su financiación en los años 2012 a 2019 al tope máximo de 425 € establecido por la norma. Destaca que la STC 273/2005, de 27 de octubre, determinó que el principio de igualdad «veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable, de manera que el trato desigual se produce cuando no está fundado en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados».

Por último, entiende que los apartados 2 a 5 cuestionados afectan asimismo al principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, puesto que se trata de un periodo temporal extenso, de siete cursos escolares, en el cual se dejaron de financiar las guarderías municipales, cuando previamente a ese año 2012 se estaba abonando la cantidad de 1300 € por plaza y año, fijando la norma la cantidad de 425 € en este periodo de siete años, y volviendo a restablecer la cantidad de 1300 € para el curso 2019-2020. Recuerda que el principio de suficiencia financiera se encuentra recogido en los artículos 142 CE y 217 y 219 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y se proyecta sobre toda la actividad municipal, ya sean competencias propias o delegadas, y conlleva la necesidad de transferir los recursos económicos correspondientes en los términos de la normativa mencionada, los cuales resultan minorados sustancialmente en el periodo 2012-2019 según los parámetros de suficiencia establecidos por la administración de la Generalitat antes del año 2012 (v.gr. financiación efectiva de 1300 € por plaza) y por el apartado 1 de la citada disposición trigésima para el curso de su entrada en vigor (v.gr. 1300 € por plaza para el curso 2019-2020).

En virtud de tales argumentos, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 2, 3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima de la Ley de Parlamento de Cataluña 12/2009, de educación, redactados por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, que pueden infringir los artículos 9.3, 14, 24.1, 117, 142 y 149.1.6 CE.

4. El Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó, mediante providencia de 23 de junio de 2021, admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Con arreglo al artículo 10.1 c) LOTC, defirió su conocimiento a la Sala Primera y conforme establece el artículo 37.3 LOTC, dio traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia y a la fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó comunicar la providencia a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que, de conformidad con el artículo 35.3 LOTC, el proceso permaneciera suspendido hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. Por último, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» (lo que tuvo lugar en el BOE número 155, de 30 de junio de 2021, y en el DOGC núm. 8419, de 27 de mayo de 2021).

5. El día 9 de julio de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito del abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento, a los efectos de que, en su día, le sean notificadas las resoluciones que en aquel se dicten, anunciando que no va a formular alegaciones.

6. Por escrito registrado el 20 de julio de 2021 la abogada de la Generalitat de Cataluña presentó escrito de alegaciones.

Identifica el objeto del recurso contencioso-administrativo núm. 115-2018 y refiere que la pretensión del ayuntamiento recurrente se fundamenta en la doctrina asentada en varias sentencias de la Sección que promueve la cuestión de inconstitucionalidad, de las que la Generalitat discrepa, algunas de las cuales no son firmes (cita en tal sentido las sentencias 967/2017, de 28 de diciembre, y 946/2017, cuyo auto que denegaba tener por preparado el recurso de casación ha sido objeto de recurso de amparo de la Generalitat, admitido por providencia de 25 de marzo de 2021).

Después de glosar los preceptos de la disposición adicional cuestionada y la fundamentación jurídica del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, destaca el carácter decisivo, para resolver la controversia judicial, de la constitucionalidad de la referida disposición. Delimita las competencias de la Generalitat de Cataluña y de los municipios con base en el artículo 131.2 b) y c) y 84.1 EAC y el artículo 66.3 o) del Decreto Legislativo 2/2003, que aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y concluye que la ordenación y la gestión de la educación infantil es una competencia propia de los municipios. Añade que conforme al artículo 131.3 f) EAC la Generalitat está obligada a financiar las etapas educativas previstas con carácter gratuito que conforme al artículo 15.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) y al artículo 5 de la Ley de educación de Cataluña, pero en ellas no se incluye la educación infantil de cero a tres años, al no tener ni carácter voluntario ni gratuito, por tanto, no se integra dentro de la obligación de sostenimiento con fondos públicos del sistema educativo. Solo se determina la obligación del departamento de enseñanza de financiar el segundo ciclo (disposición final primera. 2 de la Ley de educación de Cataluña).

Considera que de los artículos 198.2 y 199 de la Ley de educación de Cataluña, resulta que existe una clara diferencia de financiación, pues el primer ciclo se financia con subvenciones y el segundo ciclo tiene plena garantía de gratuidad. Destaca que ante la inexistencia de una obligación legal de financiar el primer ciclo de educación infantil, la Generalitat realiza una actividad de fomento, mediante subvenciones de la misma. De este modo hasta el año 2011 dicha actividad se vino realizando, pero los ajustes derivados de la supresión de la financiación del Estado y el cumplimiento de los objetivos de déficit público cambiaron las circunstancias, en aras a adecuar la previsión de gastos a los principios de planificación económica, de suficiencia, de estabilidad presupuestaria, de liquidez y control financiero (artículo 197 de la ley autonómica de educación).

A continuación, con cita de la STC 129/2013 descarta el carácter autoaplicativo de la norma partiendo de la naturaleza subvencional de la financiación del primer ciclo de educación infantil. Considera que se trata de una subvención directa cuyo otorgamiento y cuantía viene impuesto a la administración por una norma de rango legal, como es la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña, y deberá seguir el procedimiento de concesión que le resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa. De acuerdo con los artículos 90.3 b) y 94.3 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, requiere una resolución de otorgamiento, que lógicamente será recurrible ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Sostiene que un cambio normativo sobrevenido de la legislación aplicable, que puede dejar sin objeto el proceso, tampoco vulnera la tutela judicial efectiva, en estos términos se expresa la STC 44/2013, FFJJ 4 y 5. Indica que esa pérdida de objeto por aplicación de la disposición adicional trigésima fue declarada por la Sección que promueve la cuestión a instancia de un ayuntamiento.

En todo caso considera que la disposición no restringe derechos individuales incorporados en el patrimonio del ayuntamiento recurrente, ni de los que se hallen en una situación similar y por tanto no vulnera el artículo 9.3 CE. Recuerda que la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [SSTC 227/1988, FJ 9; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9]. Cuestiona que se pueda exigir el mantenimiento de la subvención en idénticos

términos para los subsiguientes cursos, puesto que además de que no se sustenta en ninguna previsión legal, supone una directa infracción de la normativa de educación y de la de subvenciones y una intromisión en las decisiones de priorización del gasto público en materia de educación, sin base legal ni argumento racional que lo sustente. Cuestiona la justificación del auto de planteamiento pues califica de arbitraria la norma cuestionada sin tomar en consideración el contexto de crisis presupuestaria que la ocasionó.

A continuación, indica que la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña no vulnera el principio de igualdad del ayuntamiento recurrente respecto de los que ya han obtenido sentencias que les reconoce una cuantía superior a la prevista en la norma cuestionada al no ser comparables las situaciones subjetivas (STC 118/2006, FJ 3). La STC 148/1986, FJ 6 a) indica que para hacer posible un juicio de igualdad se requiere que el legislador haya atribuido las consecuencias jurídicas que se dicen diversificadoras a grupos o categorías personales creadas por él mismo. Afirma que no hay desigualdad ni punto de comparación posible entre ambos supuestos, ya que estamos en un régimen legal diferente que el legislador libremente y en uso a su competencia ha regulado de forma diferente, cuantificando la subvención cuando antes no aparecía cuantificada.

A su juicio, tampoco la disposición cuestionada interfiere en la función jurisdiccional y es plenamente respetuosa con el artículo 117.3 CE, pues no cabe inferir que dicho principio llegue al extremo de consagrar una auténtica cristalización del ordenamiento resultante de la labor interpretativa llevada a cabo por los jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales (por todas STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3). Añade que además se promueve la cuestión de modo contrario a lo resuelto en el auto de 2 de noviembre de 2020 de la misma sección (se refiere al decreto de la letrada de la administración de justicia, en relación con el recurso ordinario 8-2019).

Por último, en primer lugar descarta que la norma cuestionada afecte al principio de suficiencia financiera de las haciendas locales —artículo 142 CE—, al entender que la necesaria delimitación del mandato de suficiencia ex artículo 142 CE en el marco de las «disponibilidades presupuestarias» juega como otro factor desincentivador de la capacidad revisora del juez constitucional pues, al fin y al cabo, siempre podrá considerarse que mensurar dicha disponibilidad entraña, en buena medida, una valoración esencialmente política. Y, por otra parte, sostiene que no vulnera la competencia estatal del artículo 149.1.6 CE al no existir sentencia que ejecutar.

7. Por escrito registrado en este tribunal el 22 de julio de 2021 la letrada del Parlamento de Cataluña formuló alegaciones en las que terminó solicitando que se dictara sentencia desestimando íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Comienza por definir el contexto normativo competencial del primer ciclo de educación infantil (cero a tres años), señalando que la gestión de la educación infantil es una competencia propia de los gobiernos locales (artículo 84 EAC), sin que exista obligación de la administración educativa de asegurar recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas no obligatorias. Afirma que la aprobación por el legislador de los apartados impugnados es manifestación de una opción política, diseñando una nueva política y compromiso de financiación, que en relación con el pasado determina que la financiación hubiera debido ser mayor con lo que decide intervenir y financiar, también, retroactivamente, a los municipios en concepto de gastos de guarderías municipales.

Expone la evolución del modelo de financiación de las guarderías. Indica que a partir del año 2012 se optó por un sistema en el que se privilegiaba la concertación, y en el que la ayuda pública se limitaba a una intervención en los municipios donde, por razones de equidad, fuera necesaria una aportación pública. Hasta el año 2010, un tercio de la financiación la satisfacía la Generalitat. Posteriormente se optó por establecer acuerdos con las diputaciones para que estas se hicieran cargo de la cuota de financiación de la Generalitat, pasando la aportación de los 1300 € de la Generalitat a los 875 € por plaza de las diputaciones. Hasta la disposición adicional trigésima de la Ley de educación no

se disponía de norma alguna en la que se obligara a dicha financiación, y mucho menos que detallara unas cantidades precisas a abonar. Anteriormente, en los acuerdos suscritos por la Generalitat se indicaba que esta «podría subvencionar» las guarderías municipales según «disponibilidad presupuestaria».

Tras ello sostiene que las disposiciones cuestionadas no son contrarias al ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117 CE). Entiende que en el caso de las disposiciones cuestionadas, nos encontremos ante un supuesto de intervención legislativa en un ámbito que no estaba regulado, que encaja en la libertad de elección del legislador de una política de financiación de las guarderías, que se viene a establecer mediante norma con rango de ley. El hecho de que en el ámbito jurisdiccional las sentencias deban constreñirse ahora a un nuevo marco jurídico, no puede de ninguna manera considerarse un vicio de inconstitucionalidad. Lo contrario, pretender limitar la acción legislativa mediante la jurisprudencia de los tribunales ordinarios resultaría una grave restricción de las competencias de los parlamentos. Que la norma se aparte de los precedentes jurisdiccionales no determina su inconstitucionalidad, si se desenvuelve en el marco constitucional (STC 140/2018, de 20 de diciembre).

Refiere que tampoco las disposiciones cuestionadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), pues aun siendo normas singulares, no por ello suponen una vulneración del principio de generalidad de las leyes, al venir justificadas por la voluntad del legislador de blindar la financiación dotando de seguridad jurídica a los operadores, complementando la financiación de 875 € de las diputaciones, otorgando ayudas a todos los ayuntamientos bajo el principio de igualdad, planificando y dando estabilidad a la financiación de las guarderías y reduciendo la litigiosidad. Con ello se respeta el principio de proporcionalidad y necesidad exigidas. A su juicio la norma respeta el bloque de constitucionalidad, su incidencia en el litigio es usual en un Estado de Derecho y los destinatarios pueden recabar la tutela aunque con el nuevo marco normativo. Refiere que el hecho de no obtener una sentencia que en un inicio pudieran prever las partes, por haber acaecido un cambio normativo aplicable al caso, no puede constituir una vulneración del derecho al acceso a la tutela judicial efectiva. En conclusión, la norma no pretende obstaculizar el ejercicio jurisdiccional sino otorgar una solución justa y uniforme a todos sus destinatarios, proporcionando una solución eficaz a un problema concreto.

Descarta que las disposiciones impugnadas vulneren el artículo 149.1.6 CE, al carecer de naturaleza procesal, pues en las mismas no se establece un calendario de pago sobre el importe debido y establecido en sentencia firme.

Finalmente rechaza que las disposiciones impugnadas vulneren los artículos 9.3, 14 y 142 CE. Además de insistir en la finalidad de las disposiciones cuestionadas, sostiene que la suma de 425 € no es una elección arbitraria, sino que pretende que la financiación recibida por la Generalitat y las diputaciones suponga 1300 € por plaza. Refiere que tampoco contraviene la prohibición de irretroactividad que predica el artículo 9.3 CE, pues esta solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto. Otro tanto afirma en relación con el principio de seguridad jurídica, pues la norma precisamente dota de seguridad jurídica a todos los ayuntamientos, que gracias a ella conocerán la financiación de los próximos años. Por otra parte, tampoco puede predicarse la discriminación afirmada por el órgano judicial, pues atendiendo al hecho de que ya tuvieron acceso a una financiación de hasta 875 € por plaza, el resultado de aplicar la norma a todos los ayuntamientos es establecer un plano de igualdad donde todos habrán recibido 1300 € por plaza, hayan reclamado o no, exceptuando a los que han obtenido una sentencia favorable firme, que estos serán la excepción y que recibirán 875 € de la diputación además de 1300 € de la Generalitat.

Por último tampoco considera que el principio de suficiencia financiera se haya visto infringido por las disposiciones cuestionadas, pues además de la existencia de flexibilidad sobre cómo debe ser respetado dicho principio, no ha quedado acreditado que la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña afecte de forma individualizada a la suficiencia financiera de los destinatarios de la norma, máxime

cuando precisamente la norma cuestionada se aprueba para dar un salto cualitativo importante hacia una mayor financiación de las guarderías municipales, estableciendo una obligación de financiación de la Generalitat que viene ya blindada al más alto nivel normativo.

8. El 23 de julio de 2021 la fiscal general del Estado presentó en el registro de este tribunal su escrito de alegaciones. Una vez expuestos los antecedentes de hecho de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad y resumido el auto de planteamiento examina la doctrina constitucional aplicable.

En relación con la eventual vulneración de los artículos 117.3, 24.1, 149.1.6 y 9.3 CE, en primer lugar reproduce parcialmente la doctrina del Tribunal Constitucional relativa: al ejercicio de la función jurisdiccional (SSTC 231/2015 de 5 de noviembre, FJ 11; 58/2016, de 17 de marzo, FJ 4, y 85/2018 de 19 julio, FJ 5); a las leyes singulares (SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7); al contenido de la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal —artículo 149.1.6 CE— (SSTC 21/2012, de 16 de febrero, FJ 3, y 245/2015, de 30 de noviembre, FJ 3); al principio de seguridad jurídica y a la arbitrariedad del legislador (SSTC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12; 203/2013, de 5 de diciembre, FFJJ 5 y 8; 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3, y 122/2016, de 23 de junio, FFJJ 5 y 6); al principio de igualdad (SSTC 84/2008, de 21 de julio FJ 6, y 118/2016, de 23 de junio, FJ 13); y al principio de autonomía local y financiera de los entes locales [SSTC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10; 134/2013, de 20 de julio, FJ 13; 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3, y 82/2020, de 15 de julio, FJ 7 a) y b)].

Tras ello reproduce la disposición adicional cuestionada y afirma que dicha norma incide extraprocesalmente sobre la pretensión seguida en un proceso judicial, impidiendo que se pueda dictar el fallo, presupuesto indispensable de su ejecución, y afectando con ello al principio de exclusividad jurisdiccional. Dicha regulación limita el contenido del eventual fallo, que queda constreñido con independencia del resultado del proceso, sustituyendo un aspecto sustancial del mismo, cual es la cuantía de lo reclamado. De este modo la disposición cuestionada constituye un obstáculo a la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, condicionando el marco decisorio de la resolución judicial y anulando —cuando menos parcialmente— la capacidad de resolver según el resultado del proceso, afectando al periodo de pago, y estableciendo de este modo un doble condicionamiento del fallo, al impedir ponderar la totalidad de los intereses en conflicto al ejecutar una resolución eventualmente estimatoria y marginar la aplicación de los artículos 104 a 106 LJCA. De este modo la norma tendría una connotación procesal que excedería del Derecho sustantivo autonómico.

Considera que la norma incorpora algunas características de las leyes singulares, en cuanto se dirige a un muy reducido grupo de destinatarios y que se agota su contenido en un supuesto de hecho aislado como es el previsto para la financiación de plazas de guarderías pero circunscrito a un periodo excepcional, por duración y cuantía reducida, sin que parezca circunscrita a «casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la administración» (STC 203/2013, FJ 4). Con ello se limitaría la tutela judicial efectiva al excluir determinadas pretensiones del control judicial, impidiendo ponderar la totalidad de los intereses en conflicto al ejecutar la resolución, constituyendo por ello un obstáculo a la facultad de juzgar y ejecutar lo juzgado, sin que conste una justificación de la misma, incurriendo en falta de proporcionalidad.

Por último, descarta que se haya infringido el principio de igualdad (artículo 14 CE), pues este no exige dispensar un tratamiento idéntico a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se produjeron o se originaron sus efectos, y tampoco se ha quebrantado el principio de suficiencia financiera pues este no comporta la inmovilidad presupuestaria ni excluye que se puedan establecer limitaciones dentro de sus competencias por el Estado o las comunidades autónomas.

Por todo ello solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y consiguientemente la declaración de la nulidad e inconstitucionalidad de los apartados 2,

3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, en la redacción dada por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, por vulneración de los artículos 117, 24.1, 149.1.6 y 9.3 de la Constitución Española.

9. Finalmente, por escritos registrados el 23 y el 26 de julio de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron la personación de las respectivas cámaras en el procedimiento y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

10. Por providencia de 30 de septiembre de 2021 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 4 de octubre del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

Único. Aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2021, de 16 de septiembre.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuestiona los apartados 2, 3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, en la redacción dada por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, por vulneración de los artículos 9.3, 14, 24.1, 117, 142 y 149.1. 6 CE.

El contenido de la presente cuestión de inconstitucionalidad y de las alegaciones que han formulado tanto la abogada de la Generalitat de Cataluña, como la letrada del Parlamento de Cataluña y la fiscal general del Estado, es idéntico a la que fue promovida por el mismo órgano judicial (cuestión de inconstitucionalidad núm. 1939-2021), y desestimada por el Pleno de este tribunal en la STC 159/2021, de 16 de septiembre, a cuyos fundamentos jurídicos debemos remitirnos.

En consecuencia, procede la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de octubre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.