

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17108 *Pleno. Sentencia 159/2021, de 16 de septiembre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 1939-2021. Planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con 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: constitucionalidad del precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de las guarderías municipales.*

ECLI:ES:TC:2021:159

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y 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. 1939-2021, 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 art. 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 5 de abril 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. 122-2018 y el expediente administrativo de reclamación de responsabilidad financiera iniciado a instancia del Ayuntamiento de Sant Viçenç dels Horts frente al Departamento de educación, el auto de fecha 9 de febrero 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 art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, por posible vulneración de los arts. 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 Viçenç dels Horts, mediante escrito registrado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia el 22 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 las cantidades correspondientes a la financiación de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos escolares 2012-2013 a 2016-2017, a razón de 1300 € por plaza y curso escolar.

b) El recurso contencioso-administrativo, fue turnado a la Sección Quinta de la indicada Sala y registrado con el núm. 122-2018. Por diligencia del letrado de la administración de justicia de 6 de marzo 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 art. 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 el curso 2012-2013 a 2018-2019, por lo que a su juicio había desaparecido el objeto de la controversia.

d) El ayuntamiento de Sant Viçenç dels Horts se opuso a la pérdida sobrevenida de objeto al considerar que la aplicación retroactiva del contenido de la disposición adicional trigésima vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de confianza legítima y la garantía de irretroactividad de la norma. Considera que la Generalitat de Cataluña pretende que se aplique retroactivamente la norma al periodo 2012-2018, en fraude del derecho a la tutela judicial efectiva, una vez sometida la discusión al arbitrio de la jurisdicción contenciosa.

e) Por providencia de fecha 2 de diciembre de 2020 el órgano judicial acordó, al amparo del art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 Parlamento de Cataluña 12/2009, redactados por el art. 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 art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad, garantía de irretroactividad, confianza legítima y principio de seguridad jurídica), art. 14 CE (principio de igualdad), art. 24.1 CE (derecho a la tutela judicial efectiva), art. 117.3 CE (principio de separación de poderes y exclusividad de la función jurisdiccional); art. 149.1.6 CE (competencia exclusiva del Estado en materia procesal); y, finalmente, el art. 142 CE (suficiencia financiera de las haciendas locales).

f) El letrado de la Generalitat de Cataluña presentó alegaciones mediante escrito de fecha 17 de diciembre de 2020, en el que se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Mediante escrito de 18 de diciembre de 2020 se formularon alegaciones por la representante del Ministerio Fiscal en las que afirmaba que se cumplían los presupuestos procesales relativos a la correcta identificación de la norma que suscita las dudas de constitucionalidad y a los preceptos constitucionales que pudiera infringir, así como la realización del juicio de aplicabilidad y relevancia. Finalmente, el ayuntamiento de San Viçenç dels Horts mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 2020 se mostró favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

g) Por auto de 9 de febrero 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 2012-2013 a 2016-2017, 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 5 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 al 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 conclusos y pendientes de deliberación y fallo.

El órgano judicial distingue dos bloques al plantear la duda de inconstitucionalidad: el integrado por los arts. 117, 24.1 y 149.1.6 CE y el que comprende los arts. 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 (art. 117 CE), en el derecho a la tutela judicial de la parte recurrente (art. 24.1 CE) y en la eficacia de la sentencia que se dicte (art. 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 (art. 117.3 CE) en relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 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 a 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 art. 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 arts. 102 y ss. LJCA, incidiendo de esta forma en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art. 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 art. 9.3 CE respecto de los mandatos constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad y seguridad jurídica y el art. 14 CE, y el art. 142 CE en cuanto a la suficiencia financiera de las administraciones locales.

En cuanto a la posible vulneración del art. 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 art. 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 este 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 arts. 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 art. 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 arts. 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 18 de mayo de 2021, admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Con arreglo al art. 10.1 c) LOTC, reservó para sí su conocimiento y conforme establece el art. 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 art. 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» núm. 126, de 27 de mayo de 2021, y en el «DOGC» núm. 8419, de 27 de mayo de 2021).

5. Por escritos registrados el 26 de mayo de 2021, las presidentas del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron la personación de las respectivas cámaras en el procedimiento y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El día 3 de junio 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.

7. Por escrito registrado el 14 de junio de 2021 la abogada de la Generalitat de Cataluña presentó escrito de alegaciones.

Identifica el objeto del recurso contencioso-administrativo núm. 122-2018 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 núms. 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 art. 131.2 b) y c) y 84.1 EAC y el art. 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 art. 131.3 f) EAC la Generalitat está obligada a financiar las etapas educativas previstas con carácter gratuito que conforme al art. 15.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) y al art. 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 arts. 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 (art. 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 arts. 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 art. 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 art. 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 –art. 142 CE–, al entender que la necesaria delimitación del mandato de suficiencia ex art. 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 art. 149.1.6 CE al no existir sentencia que ejecutar.

8. Por escrito registrado en este tribunal el 15 de junio 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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 art. 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 arts. 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 art. 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 hacer 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.

9. El 28 de junio 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 arts. 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 STC 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 –art. 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 arts. 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 (art. 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 art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, por vulneración de los arts. 117, 24.1, 149.1.6 y 9.3 de la Constitución Española.

10. Por providencia de 14 de septiembre de 2021 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Según resulta de los antecedentes, procede resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, quien 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 art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 de 29 de abril, por vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1, 117, 142 y 149.1.6 CE.

El tenor literal de la disposición adicional trigésima de la Ley impugnada, en la redacción dada por el art. 172.3 de la Ley 5/2020, de la que únicamente se cuestionan los apartados 2, 3, 4 y 5, es el siguiente:

«Disposición adicional trigésima. *Financiación de las guarderías municipales.*

1. La financiación de las plazas de las guarderías municipales a cargo del departamento competente en materia de educación se establece en un módulo fijo por año distribuido del siguiente modo:

- a) 1.300 euros por plaza el curso 2019-2020.
- b) 1.425 euros por plaza el curso 2020-2021.
- c) 1.600 euros por plaza desde el curso 2021-2022 hasta el curso 2028-2029.

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.

6. Los municipios que en el momento de la entrada en vigor de la presente disposición adicional tengan reconocida por sentencia judicial firme una cuantía superior a los 425 euros por plaza que establece el apartado 2 tienen derecho a percibir la diferencia a cargo del fondo para cubrir la financiación del curso 2012-2013 hasta el 2018-2019, prorrateada en un plazo de diez años».

Del contenido del auto por el que el órgano judicial promueve la cuestión de inconstitucionalidad, resulta que los vicios de inconstitucionalidad tienen su origen – fundamentalmente, y con las precisiones que se efectuarán–, en el carácter autoaplicativo de la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña.

El órgano judicial considera que dicha disposición interfiere en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y en la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE). Además considera que infringe el art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad y seguridad jurídica) y el art. 14 CE (principio de igualdad) al establecer –retroactivamente, sin motivación, de modo autosuficiente y en un contexto en el que existen más de treinta recursos jurisdiccionales pendientes interpuestos por diversos ayuntamientos de Cataluña contra la Generalitat–, una cantidad para la financiación de las guarderías infantiles, por alumno y plaza, desproporcionadamente inferior a la que el órgano judicial había reconocido a otros ayuntamientos en recursos sustancialmente idénticos a los que se encuentran pendientes de deliberación y fallo, limitando de este modo la cantidad a financiar (425 € por plaza, frente a los 1300 € establecidos por el órgano judicial en procedimientos similares). Por otra parte, el órgano judicial entiende que la disposición cuestionada también puede vulnerar el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales – recogido en los arts. 142 CE, y 217 y 219 EAC–, y la competencia exclusiva del Estado en legislación procesal (art. 149.1.6 CE), al establecer los plazos de ejecución de la sentencia que se dicte.

Sintetizado de este modo el núcleo del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, debemos excluir de nuestro 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. A dicho apartado, que establece el calendario de pagos fraccionados durante los diez años siguientes de la cantidad de 2975 € por plaza fijada en el apartado 2 de la misma disposición, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia únicamente le reprocha la infracción del art. 149.1.6 CE, por modificar las reglas de ejecución de sentencias careciendo de competencia para ello. El órgano judicial razona que tal aplazamiento supone la sustitución de las reglas procesales relativas a la «ejecución de sentencias» comprendidas en los arts. 103 [en lugar de 102] y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA). De esta forma considera que incide en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE), sin que se aprecie especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles.

Ahora bien, como señala la abogada de la Generalitat de Cataluña en sus alegaciones, los arts. 103 y ss. LJCA, encuadrados en el capítulo IV de su título IV, regulan la «ejecución de sentencias» y no son aplicables para resolver el recurso contencioso-administrativo núm. 122-2018, en tanto que todavía no se ha dictado sentencia firme que deba ser ejecutada.

Ello no obsta a que, en caso de que se declarara la inconstitucionalidad del apartado segundo referido al importe total de la cantidad a satisfacer desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2018-2019, el apartado tercero, que regula el modo de pago de dicha cantidad, devendría también inconstitucional por su dependencia del apartado segundo.

2. Contenido y contexto normativo y jurisprudencial de las disposiciones cuestionadas.

Delimitado en los términos indicados el objeto de la presente resolución, expondremos sucintamente: A) el contenido de la disposición adicional trigésima (financiación de las guarderías municipales) de la Ley cuestionada –y no solo de los cuestionados apartados 2, 4 y 5 de la misma–; y B) el contexto normativo y jurisprudencial en el que dicha disposición se inserta.

a) Contenido de la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña.

El 30 de abril de 2020, se publicó en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», la Ley 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 cuya disposición final tercera establece que entra en vigor al día siguiente de su publicación.

En el preámbulo de dicha ley se expone que la misma se enmarca en el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017, lo que incide directamente, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, en el número y el alcance de las medidas que la configuran. Señala que la ley tiene por objeto establecer 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.

El art. 172.3 de la Ley 5/2020, se encuentra en el capítulo IV «Educación», del título XII, rubricado «Otras medidas administrativas de carácter sectorial». Dicho título contiene nueve capítulos intitulados respectivamente: «turismo», «cooperación al desarrollo», «sector empresarial», «educación», «espectáculos públicos y actividades recreativas», «modificación del código tributario», «servicios jurídicos de la administración de la Generalitat», «deporte» y «cultura».

Como se ha indicado, el art. 172.3 de la Ley 5/2020 añade a la Ley de educación de Cataluña, una disposición adicional, la trigésima, que lleva por título «financiación de las guarderías municipales», y que contiene un total de seis apartados, de los que, tras la delimitación del objeto efectuada, únicamente son objeto de enjuiciamiento los apartados 2, 4 y 5. En todo caso, es oportuno, para la completa comprensión de la disposición adicional trigésima, antes de examinar el contexto normativo en que la misma se inserta, referirnos a la totalidad del contenido de la disposición.

Esta disposición determina por primera vez la cantidad concreta de la subvención destinada a financiar las plazas de las guarderías municipales a cargo del departamento competente en materia de educación, estableciendo un módulo fijo por cada año para todas las guarderías municipales de Cataluña.

En el apartado 1 –no cuestionado– se establece un módulo fijo por año distribuido del siguiente modo: a) 1300 € por plaza el curso 2019-2020; b) 1 425 € por plaza el curso 2020-2021; c) 1600 € por plaza desde el curso 2021-2022 hasta el curso 2028-2029.

En el apartado 2, se fija desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2018-2019, una cantidad sustancialmente inferior, 425 € por plaza, lo que supone un total de 2975 € por plaza para el total de los siete años del período indicado, entendiéndose en el apartado 5 por plazas de guardería, las que resulten de los datos que anualmente hayan sido comunicados al departamento competente. Asimismo se establece en el apartado 3 un calendario de pagos de dicha cantidad durante los diez años siguientes (cursos 2019

a 2029) –cuestionado pero excluido de nuestro enjuiciamiento– y se especifica en el apartado 4 que 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.

Finalmente, el apartado sexto –no cuestionado– establece que los municipios que en el momento de la entrada en vigor de la disposición adicional tengan reconocida por sentencia judicial firme una cuantía superior a los 425 € por plaza a que se refiere el apartado 2, tienen derecho a percibir esa diferencia con cargo del fondo para cubrir la financiación del curso 2012-2013 hasta el 2018-2019, prorrateada en un plazo de diez años.

b) Contexto normativo y jurisprudencial en el que dicha disposición se inserta.

La Ley 5/2020 –que contiene la disposición cuestionada–, se enmarca en el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017 –aprobados por la Ley 4/2017, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2017, prorrogados de acuerdo con lo establecido por el artículo 33 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2002–. Como señala su preámbulo, contiene un amplio número de medidas, desde el punto de vista cuantitativo, pero también, de considerable alcance desde una perspectiva cualitativa, como resulta de su estructura organizada en medidas fiscales, financieras, relativas al sector público y administrativas, y de su extensión: un total de 178 artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones derogatorias y tres disposiciones finales.

Como se ha indicado, mediante la introducción, a través del art. 172.3 de la Ley 5/2020, de la disposición adicional trigésima a la Ley de educación de Cataluña, se establece un módulo fijo por curso escolar y plaza, a los efectos de financiar el coste de las plazas de guardería infantil de todos los municipios de Cataluña desde el año 2012 al 2029.

Conviene destacar que, en relación con las guarderías municipales, son los gobiernos locales de Cataluña quienes, en todo caso, tienen competencias propias sobre «la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil» [art. 84.2 g) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC].

Dicha educación, en su primer ciclo, esto es, desde el nacimiento hasta los tres años, tiene carácter voluntario (art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación) y carece del carácter de gratuidad que, sin embargo, caracteriza el segundo ciclo de educación infantil –desde los tres a los seis años– (arts. 15.2 de la citada Ley orgánica y 5.2 a) de la Ley de educación de Cataluña]. Es la ausencia de esa nota de gratuidad, que caracteriza el primer ciclo de la educación infantil, la que además de distinguirla del segundo ciclo, excluye a las guarderías infantiles del régimen de sostenimiento con fondos públicos por parte de la Generalitat [art. 131.3 f) EAC]. Por ello el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley autonómica de educación solo contempla el deber de habilitar partidas presupuestarias, con recursos necesarios y suficientes, para financiar los compromisos adquiridos en convenios con los entes locales en relación con el segundo ciclo de educación infantil, sin contemplar el primer ciclo (esto es, desde el nacimiento hasta los tres años).

La financiación del primer ciclo de educación infantil se regula en el art. 198.2 de la Ley de educación de Cataluña que establece un deber de subvencionar la creación, consolidación y sostenimiento de plazas para niños de cero a tres años en guarderías de titularidad municipal, «de acuerdo con la programación y los requisitos que se hayan establecido previamente».

Por acuerdo del Gobierno de Cataluña (GOV/181/2009), de 3 de noviembre de 2009, publicado en el «DOGC» núm. 5506, en cumplimiento de ese deber de programación, y de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley de educación que preveía la

aprobación por el Gobierno de un calendario de aplicación de la misma que comprendiera un período de ocho años, se aprobó el mencionado calendario.

En el apartado 1.6 del anexo del mismo, se indicaba que «durante el periodo de ocho años de implementación de la ley, el Gobierno debe aprobar la nueva regulación de la financiación de la creación, la consolidación y el sostenimiento de los puestos escolares de primer ciclo de educación infantil en guarderías o escuelas maternas de titularidad de los entes locales, y de la financiación del sostenimiento de los puestos escolares de primer ciclo de educación infantil en centros educativos de titularidad privada».

El 19 de noviembre de 2010 se firmó el acuerdo marco entre la administración de la Generalitat de Cataluña, el Departamento de Educación, la Federación de Municipios de Cataluña y la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, relativo a la financiación del sostenimiento de las plazas públicas de educación infantil, primer ciclo, de titularidad de las corporaciones locales. En dicho acuerdo marco, con referencia a lo dispuesto en el art. 198.2 de la Ley de educación, se indica en su cláusula primera, que el Departamento de Educación contribuirá en la financiación de los gastos corrientes ocasionados en el funcionamiento de centros de educación infantil titularidad de las corporaciones locales, fijando el importe para el curso 2010-2011 en 1800 € por alumno.

Como consecuencia de dicho acuerdo marco en fecha 14 de junio de 2013, con cita nuevamente del art. 198.2 de la Ley 12/2009, el Departamento de Educación y el Ayuntamiento de San Viçenç dels Horts, firmaron un convenio de colaboración por el que se otorgó una subvención por un importe de 149 500 €, para el curso escolar 2011-2012, a razón de 1300 € por cada uno de los 115 alumnos de los dos centros que gestionaba dicho ente local. Similares acuerdos fueron suscritos con los otros municipios de Cataluña.

Sin embargo, por otro acuerdo del Gobierno de Cataluña (GOV/63/2013), de 7 de mayo de 2013, publicado en el «DOGC» núm. 6377, de 16 de mayo de 2013, se actualizó el calendario aprobado en el acuerdo de 3 de noviembre de 2009. Dicha actualización se justificó por el posterior contexto presupuestario y financiero que exigió la adopción de medidas restrictivas en la ejecución del gasto para asegurar los objetivos de estabilidad presupuestaria, que afectaron al calendario de aplicación de la Ley 12/2009, de 10 de julio. Se indicó, que, vista la necesidad de continuar con las políticas de racionalización y ajuste del gasto, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que repercuten en una contención del gasto de los departamentos de la administración de la Generalitat, había que actualizar el calendario de desarrollo de la Ley 12/2009, de 10 de julio, dentro del plazo previsto en la disposición adicional primera de la ley. Dicho acuerdo terminó disponiendo que procede actualizar el calendario aprobado por el acuerdo del Gobierno de Cataluña GOV/181/2009, de modo que «se lleve a cabo de forma gradual en la medida que las disponibilidades presupuestarias» lo permitan.

Finalmente, conviene indicar que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que promueve la cuestión de inconstitucionalidad, ha estimado diversos recursos contencioso-administrativos interpuestos por otros tantos ayuntamientos en que se reclamaban el pago de las cantidades correspondientes a la financiación de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos escolares 2012-2013 a 2016-2017, a razón de 1300 € por plaza y curso escolar, reconociendo el derecho de los gobiernos locales demandantes a percibir de la administración demandada el pago de 1300 € por alumno y curso de las guarderías (sentencias 844/2017, 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). Y, con posterioridad a las referidas sentencias, se han interpuesto por diferentes ayuntamientos más de treinta recursos en reclamación de financiación por plazas de guarderías –entre el que se encuentra el que ha dado origen a la presente cuestión– todos ellos referidos a periodos temporales entre los años 2012 y 2019. En la mayor parte de los recursos las actuaciones han sido declaradas

conclusas, quedando pendientes de señalamiento para votación y fallo del recurso, antes de que se aprobara la disposición cuestionada.

3. Doctrina constitucional sobre las leyes singulares autoaplicativas.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como se ha apuntado, se vertebra sobre un eje principal: el carácter autoaplicativo de la disposición adicional cuestionada, del que derivarían de modo directo o indirecto, la práctica totalidad de las infracciones constitucionales denunciadas, excepción hecha del quebranto del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE). Es por ello conveniente exponer la doctrina constitucional sobre esta modalidad de ley singular, que supone un alejamiento de la nota de generalidad característica de esta fuente del derecho.

Ciertamente el dogma de la generalidad de la ley, sustento tradicional de la configuración de esta, se ha visto afectado por el reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las sociedades, de modo que las notas de estabilidad y permanencia que antaño encontraban un intenso anclaje en la «ley», ahora se residen fundamentalmente en la Constitución. Esta alteración de la estructura formal-tradicional de la ley, que puede incluso vislumbrarse en el propio texto constitucional (arts. 57.5, 93, 128.2 y 141.1 CE, entre otros), lejos de conculcar principios constitucionales, en ocasiones proyecta la función social de la ley en la consecución de la igualdad real y efectiva (arts. 1.1 y 9.3 CE). Es por ello que «el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10).

La STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 2, recogiendo pronunciamientos anteriores (SSTC 48/2005, de 3 de marzo; 129/2013, de 4 de junio; 203/2013, de 5 de diciembre; 50/2015, de 5 de marzo; 170/2016, de 6 de octubre, y 152/2017, de 21 de diciembre), sintetiza la doctrina constitucional sobre la ley singular distinguiendo dentro de estas: (i) por una parte las leyes no autoaplicativas, que a su vez se distinguen en las de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida; y las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional; (ii) y por otra, las leyes autoaplicativas.

Refiriéndose a estas últimas, que son en las que sustenta su argumentación de inconstitucionalidad el órgano judicial, las citadas sentencias indican que «las leyes autoaplicativas entendidas como ‘las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto’ (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el ‘caso Santovenia de Pisuerga’); o también como ‘aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación’, por lo que los interesados ‘solo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional’ [STC 129/2013, FJ 6 a)]» (STC 152/2017, FJ 3).

«El canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas sentencias afirmamos que ‘las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa’ y, en consecuencia, ‘están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución’, entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción ‘a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios’; así como ‘la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales’. Además, las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, ‘deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el artículo 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de

lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, como el artículo 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no solo aquellos expresamente consagrados por la Constitución, el canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura (STC 129/2013, FJ 4) (STC 213/2015, FJ 3)» (STC 152/2017, FJ 3).

4. Aplicación de la doctrina al caso concreto.
 - a) Contenido del auto y posiciones de las partes.

El órgano judicial que promueve la cuestión de inconstitucionalidad sostiene que la disposición adicional tiene carácter autoaplicativo, al haberse dictado en un contexto de pendencia de más de treinta recursos jurisdiccionales –sucesivos a varias sentencias, algunas firmes–, para zanjar el conflicto sobre la financiación de las guarderías municipales. Entiende que los apartados cuestionados regulan de forma autosuficiente la solución de los conflictos judiciales iniciados, al tener los preceptos una «vertiente autoaplicativa muy intensa, pues vienen a dar respuesta a un supuesto de hecho concreto y singular que ya está judicializado», e impiden a los tribunales el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

Por su parte, la letrada de la Generalitat de Cataluña niega que se trate de una ley autoaplicativa. Razona, que el compromiso de financiación de la educación infantil a través de subvenciones resulta del art. 198.2 de la Ley autonómica de educación y está sujeto a las determinaciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante LGSUB) y al Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña. Razona, que el art. 22.2 LGSUB, prevé la concesión directa de subvenciones, y, con fundamento en el supuesto a) del mismo, se han venido otorgando subvenciones a través de convenios firmados por la Generalitat y los ayuntamientos en relación con los cursos escolares 2009 a 2012. Añade, que la disposición adicional trigésima cuestionada, sin embargo, se incardina en el supuesto b) del art. 22.2 LGSUB, al tratarse de una subvención directa, cuyo otorgamiento y cuantía viene impuesto a la administración por dicha norma con rango legal, quien deberá seguir el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa. Por ello, la disposición cuestionada se ampara en el art. 22.2 b) LGSUB y requiere una resolución de otorgamiento [arts. 90.3 b) y 94.3 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña], recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La letrada del Parlamento de Cataluña y el Ministerio Fiscal coinciden en que la disposición cuestionada es una ley singular, si bien, como se ha expuesto, difieren en si la misma traspasa los límites constitucionales o no.

- b) Determinación del carácter autoaplicativo de la norma.

Examinado el contenido de la disposición adicional trigésima de la Ley de educación cuestionada, su contexto normativo y jurisprudencial, así como la doctrina constitucional sobre la caracterización y delimitación de las leyes autoaplicativas y las alegaciones de las partes, estamos en condiciones de pronunciarnos sobre la naturaleza de la disposición adicional trigésima impugnada.

La disposición adicional trigésima de la Ley controvertida se introduce por la Ley 5/2020. Esta ley se justifica por el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017 y no se limita exclusivamente a determinar la financiación de las guarderías municipales, sino que tiene un gran impacto cuantitativo y cualitativo, por el número de medidas y su afectación a distintos ámbitos del ordenamiento jurídico.

En lo que a la financiación de las guarderías infantiles se refiere, la disposición adicional trigésima, no determina exclusivamente las subvenciones que percibirán los

ayuntamientos que tienen procedimientos contencioso-administrativos pendientes contra la Generalitat, sino que fija la cuantía de las subvenciones de todos los ayuntamientos de Cataluña. Tampoco circunscribe la determinación de las ayudas al periodo de tiempo objeto de las reclamaciones judiciales, sino que establece la cuantía a financiar desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2028-2029.

La programación del importe de las subvenciones que percibirán las guarderías municipales a través de la utilización de una norma con rango de ley, no puede considerarse impeditiva de la actuación administrativa, ni catalogarse como inmisión en la función ejecutiva. Como tampoco puede adjetivarse de actividad típicamente ejecutiva, pues no impide que la administración realice su función de aplicar la norma al caso concreto, mediante el dictado de un acto administrativo de aplicación, que será susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, preservándose de este modo los mecanismos constitucionales de garantía (art. 24.1 CE). Por otra parte, la disposición adicional trigésima cuestionada encuentra perfecto acomodo en el art. 22.2 b) LGSUB, sin que, en modo alguno, este precepto, y la habilitación que en el mismo se efectúa al legislador, esto es, imponer a la administración el otorgamiento de subvenciones y la determinación de su cuantía, puedan verse afectados por el «precedente judicial» que resulta de las resoluciones judiciales recaídas en las reclamaciones efectuadas por diversos ayuntamientos.

Si bien hemos afirmado que «el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas» (STC 50/2015, FJ 4), en este caso, ni tan siquiera hay que acudir a dicha doctrina, pues es precisamente el art. 22.2 b) LGSUB, el que expresamente habilita a la ley a imponer a la administración el otorgamiento de subvenciones y la determinación de su cuantía, debiendo ir precedida su concesión del procedimiento administrativo que resulte de aplicación.

Es por ello que no podemos calificar la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña, introducida por el art. 172.3 de la Ley 5/2020, como un ejercicio anormal de la potestad legislativa o como ley autoaplicativa, al ser la propia LGSUB la que reconoce que una norma con rango de ley pueda obligar a la administración a la concesión de subvenciones determinando la cuantía de las mismas. 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».

5. Vulneración de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad, seguridad jurídica e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE).

A) Contenido del auto y posiciones de las partes.

Se atribuye por el órgano judicial la vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE, razonando que, pese a los 1300 € por plaza establecidos judicialmente en precedentes sustancialmente idénticos, los apartados 2 y 3 de la disposición adicional trigésima, introducidos por la Ley 5/2020, se apartan de dicho criterio y fijan la cantidad de 425 € por plaza y año, a abonar en un plazo de diez años. Esta determinación se efectúa 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. El órgano judicial considera que los apartados cuestionados producen una quiebra de la interdicción de la arbitrariedad y del principio de igualdad en la aplicación de la norma al perjudicar a los ayuntamientos que no han obtenido una sentencia judicial antes de la entrada en vigor.

Por su parte la letrada de la Generalitat de Cataluña considera que la disposición cuestionada no restringe derechos incorporados en el patrimonio del ayuntamiento recurrente, por lo que no vulnera el art. 9.3 CE, y descarta que se vulnere el principio de igualdad, al no ser comparables las situaciones jurídicas subjetivas.

La letrada del Parlamento de Cataluña razona que no se vulneran los arts. 9.3 y 14 CE, al entender que la suma de 425 € no es una elección arbitraria, sino que pretende complementar la financiación recibida de las diputaciones para alcanzar los 1300 € por plaza. Tampoco contraviene la prohibición de irretroactividad que predica el art. 9.3 CE, pues esta solo es aplicable a los derechos consolidados. Otro tanto afirma en relación con el principio de seguridad jurídica y de igualdad, pues la norma precisamente dota de seguridad jurídica a todos los ayuntamientos, y asegura que reciban por igual la cantidad total de 1300 € por plaza, hayan reclamado o no.

Finalmente, la fiscal general del Estado descarta que se haya infringido el principio de igualdad (art. 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.

B) Proyección de los principios constitucionales sobre la disposición cuestionada.

Descartado el carácter autoaplicativo de la norma, nos corresponde ahora resolver si la disposición adicional trigésima de la Ley, introducida por el art. 172.3 de la Ley 5/2020, ha vulnerado los principios de: a) interdicción de la arbitrariedad, seguridad jurídica e irretroactividad (art. 9.3 CE), y b) igualdad (art. 14 CE).

a) El órgano judicial justifica la pretendida infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, seguridad jurídica e irretroactividad, por la ausencia de motivación de la norma al fijar fijan la cantidad de 425 € por plaza y año, que se aleja de los 1300 € por plaza reconocidos tanto por diversas sentencias del mismo órgano judicial –para los mismos cursos reclamados por otros ayuntamientos–, como por la propia administración –para cursos anteriores–, así como por el legislador –para cursos posteriores– a través de la disposición cuestionada.

Hemos advertido reiteradamente, que cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 4, y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7).

Debe compartirse con el órgano judicial que el preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, omite cualquier consideración que justifique las cuantías acordadas en concepto de subvención para las guarderías municipales durante los cursos 2012 a 2019, como tampoco lo hace –debe resaltarse– para los cursos 2020 al 2029. Sin embargo, ello no equivale a que el contenido de la disposición «carezca de toda explicación racional». Como se ha expuesto, 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.

No debe olvidarse que la disposición se aprueba, siete años después de que por el acuerdo del Gobierno de Cataluña (GOV/63/2013), de 7 de mayo, se hubiera aplazado la aprobación del calendario de ayudas para la creación, la consolidación y el sostenimiento de los puestos escolares de primer ciclo de educación infantil en guarderías o escuelas maternas de titularidad de los entes locales. Dicho aplazamiento obedeció, como se expresa en el propio acuerdo, a las políticas de racionalización y ajuste del gasto, adoptadas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que vienen impuestos por el art. 135 CE, del que resulta la obligación del Estado, las comunidades autónomas y de los entes locales, cada cual en el marco de sus competencias, de adoptar aquellas medidas que permitan además de realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE), alcanzar la situación presupuestaria de equilibrio o superávit (STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 7).

Es por ello, que, cuando el legislador, decide ordenar el pago de determinadas cantidades en concepto de subvenciones a las guarderías municipales, que hasta entonces, por las dificultades presupuestarias, no habían sido autorizadas, lejos de contravenir el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), lo garantiza. Con ello se obliga a la Generalitat de Cataluña a ajustar su conducta económica al contenido de la disposición adicional cuestionada y se protege la confianza de los ayuntamientos, quienes a partir de la entrada en vigor de la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Cataluña, conocen la programación de las ayudas que percibirán de la Generalitat de Cataluña en los próximos diez años.

No puede afirmarse que el ayuntamiento haya visto sacrificado el principio de confianza legítima, con fundamento en la expectativa de que se dictara una sentencia continuista con el criterio sostenido por la misma Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. En tal sentido, si hemos afirmado que un órgano judicial no se encuentra vinculado por sus resoluciones precedentes, de las que puede apartarse mediante un razonamiento fundado, exento de arbitrariedad (SSTC 150/2001, de 2 de julio, FFJJ 3 y 4; 162/2001, de 5 de julio, FFJJ 2 y 4, y 229/2001, de 26 de noviembre, FFJJ 2 y 4), menos aún el criterio de dicho órgano judicial puede constreñir el ejercicio de potestades propias del Parlamento de Cataluña en relación con la programación de las subvenciones en asuntos no resueltos en virtud de pronunciamientos firmes.

Finalmente debe afirmarse que tampoco desde el prisma de la prohibición de irretroactividad (art. 9.3 CE) puede objetarse la constitucionalidad de la disposición adicional trigésima de la Ley autonómica de educación, pues «como ha reiterado este tribunal 'la eficacia y protección del derecho individual –nazca de una relación pública o de una privada– dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera 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 [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que solo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre 'relaciones consagradas' y afecta a 'situaciones agotadas' [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)]» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17).

b) También debe descartarse que los apartados cuestionados de la disposición adicional trigésima de la Ley cuestionada vulneren el principio de igualdad (art. 14 CE), por determinar que los ayuntamientos que tienen recursos contencioso-administrativos pendientes de resolver tienen derecho a recibir, en concepto de subvención, una cantidad significativamente inferior a la que han visto reconocida quienes han visto

resuelta su reclamación en virtud de una sentencia judicial firme antes de la entrada en vigor del art. 173.2 de la Ley 5/2020.

En primer lugar, procede recordar que el art. 14 CE garantiza la protección frente a la disparidad de trato injustificada a los «españoles», pero no a los entes locales, que en «cuanto poderes públicos, tienen competencias y potestades fiduciarias, pero no, con carácter general, derechos fundamentales (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8), entendidos como garantías de 'libertad en un ámbito de la existencia' (SSTC 25/1985, de 14 de julio, FJ 5, y 81/1998, de 2 de abril, FJ 2)» [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 5 b)].

A lo anterior debe añadirse que la doctrina de este Tribunal Constitucional –por todas STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9– ha venido rechazando, para efectuar un juicio de igualdad, aquellas comparaciones que intentan establecerse «entre la configuración jurídica que se encontraba vigente en distintos momentos temporales», pues el principio de igualdad «establece la interdicción de la desigualdad injustificada o arbitraria, no de la desigualdad causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto, adoptadas por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa dentro del marco de la Constitución; ni tampoco proscribe dicho precepto los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos» (STC 53/1999, de 12 de abril, FJ 5).

De este modo el principio de igualdad «no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos» (SSTC 38/1995, de 13 de febrero, FJ 4; 339/2006, de 11 de diciembre, FJ 3, y 84/2008, de 21 de julio, FJ 7).

De ello se deriva que en los supuestos de sucesión de normas «la diferencia de trato en razón de las distintas condiciones de cada régimen o sistema» (SSTC 158/1990, de 18 de octubre, FJ 5, y 58/1991, de 14 de marzo, FJ 4), «no puede hacerse equivaler a una desigualdad de trato temporal ni constituye, en sí misma, infracción del art. 14 de la Constitución» (STC 128/1989, de 17 de julio, FJ 3).

6. Vulneración del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE).

Como se ha indicado en los antecedentes, el órgano judicial considera que los apartados cuestionados afectan asimismo al principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, al haber sido disminuida sustancialmente la cantidad a percibir en concepto de financiación de las guarderías municipales en el periodo 2012-2019 en relación con la establecida por la administración de la Generalitat antes del año 2012 y por el apartado 1 de la citada disposición adicional trigésima para el curso de su entrada en vigor.

Debe indicarse que la duda de constitucionalidad que efectúa el órgano judicial en relación con la quiebra del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales no satisface la carga argumental exigida, pues el único fundamento en el que se apoya es en la distinta cuantía de las subvenciones que se establece para el periodo 2012-2019 en relación con la autorizada por la administración de la Generalitat antes del año 2012 y con la determinada para los cursos posteriores por el apartado 1 de la citada disposición trigésima. Dicha argumentación no toma en consideración que «aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142 CE)» (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4), sin embargo, tiene un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7), sobre el que nada se razona en el auto de planteamiento de la cuestión.

Y, por otra parte, no se aprecia en qué modo la decisión del Parlamento de Cataluña de garantizar que la Generalitat otorgue subvenciones a favor de los ayuntamientos para la financiación de las guarderías infantiles –no gratuitas, ni obligatorias– determinando el importe de estas, puede haber afectado a la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE).

De conformidad con todo lo expuesto, procede desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 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.

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 dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.