



**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.1  
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00472/2023

**Ponente: D. FERNANDO SEOANE PESQUEIRA**  
**Recurso número: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 309/2021**

**Recurrente: CONCELLO DE VIGO**  
**Administración demandada: CONSORCIO GALEGO DE SERVICIOS DE IGUALDADE E BENESTAR**



**EN NOMBRE DEL REY**

La Sección 001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

**SENTENCIA**

**Ilmos. Sres.**  
**D. Fernando Seoane Pesqueira, Presidente.**  
**D<sup>a</sup>. Blanca María Fernández Conde**  
**D<sup>a</sup>. María Amalia Bolaño Piñeiro**

A Coruña, a 7 de junio de 2023.

El recurso contencioso-administrativo, que con el número 309/2021 pende de resolución en esta Sala, ha sido interpuesto por el Concello de Vigo, representado por el procurador D. Juan Antonio Garrido Pardo y dirigido por el letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, contra la resolución de 14 de abril de 2021 del Xerente del Consello Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, siendo parte demandada el Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, representado y dirigido por el letrado de la Xunta de Galicia.

Es ponente el Ilmo. Sr. **D. Fernando Seoane Pesqueira.**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Admitido a trámite el presente recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y, recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para deducir la oportuna demanda, lo que se hizo a medio de escrito en el que, en síntesis, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron pertinentes, se acabó suplicando se tuviese por formulada demanda frente a la resolución recurrida y se dictase sentencia por la que se acuerde: "1. A anulación da liquidación impugnada, con devolución do ingresado polo Concello, tendo por presentada esta demanda.

2. Subsidiariamente, a anulación da liquidación no relativo á escola infantil de Valadares con devolución do ingresado polo Concello por este concepto, e a anulación da liquidación no relativo á Escola Infantil da rúa Palencia con retroacción das actuacións para que se proceda conforme ao establecido nos convenios asinados e/ou á análise da súa adaptación á lexislación vixente e aplicable en relación cos centros educativos e á contestación do requirimento de anulación formulado por este Concello."

**SEGUNDO**.- Conferido traslado a la parte demandada, se solicitó la desestimación del recurso, de conformidad con los hechos y fundamentos de derecho consignados en la contestación de la demanda.

**TERCERO**.- Habiéndose recibido el asunto a prueba y practicada ésta según obra en autos y declarado concluso el debate escrito, quedaron las actuaciones sobre la mesa para resolver.

**CUARTO**.- En la sustanciación del recurso se han observado las prescripciones legales, siendo la cuantía del procedimiento correspondiente a las Escuelas infantiles de la rúa Palencia (nº. 134/2021, 27.750,00 Euros) y de Valadares (nº 135/2021, 71.250,00 euros).

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO**: Objeto de impugnación y pretensiones articuladas.-

El Concello de Vigo impugna la resolución de 14 de abril de 2021 del Xerente del Consello Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que aprueba la primera liquidación del año 2021 de la cofinanciación de las Escuelas Infantiles de rúa de Palencia (27.750 €: 37 plazas x 750 €/plaza) y Valadares (71.250 €: 95 plazas x 750 €/plaza) de aquel Concello, correspondiente a la primera mitad del curso escolar 2020/2021.

En el suplico de la demanda se contienen las pretensiones articuladas, que se concretan en:

1. La anulación de la liquidación impugnada, con devolución de lo ingresado por el Concello.

2. Subsidiariamente, la anulación de la liquidación en lo relativo a la escuela infantil de Valadares con devolución de lo ingresado por el Concello por este concepto, y la anulación de la liquidación en lo relativo a la Escuela Infantil de la rúa Palencia con retroacción de las actuaciones para que se proceda conforme a lo establecido en los convenios suscritos y/o al análisis de su adaptación a la legislación vigente y aplicable en relación con los centros educativos y a la contestación del requirimento de anulación formulado por este Concello.

Ante todo conviene advertir que esta Sala ya ha fijado su criterio en la materia en las sentencias de 6 de



febrero y 4 de diciembre de 2020 de la Sección Segunda (recursos nº 4050/2019 y 4049/2020), de la Sección 3ª de 13 de octubre de 2020 (recurso nº 7450/2019), y de 16 de octubre de 2020 (recurso nº 7460/2019), así como de esta misma Sección Primera de 15 de septiembre de 2021 (recurso 257/2020), 13 de octubre de 2021 (recurso 278/2020), y 29 de octubre de 2021 (recurso 342/2020). Tanto las dos de la Sección 3ª como la dos últimas de esta Sección 1ª se refieren a las liquidaciones relativas a Escuelas Infantiles, siendo idéntico el problema jurídico planteado, habiendo alcanzado dichas sentencias estado de firmeza (así la de 13 de octubre de 2021 fue declarada firme en decreto de 14 de diciembre de 2021 y respecto a la de 29/10/2021 se acordó la firmeza por decreto de 21 de enero de 2022). En consecuencia, en aras de preservar la igualdad en la aplicación de la Ley, y por no apreciar motivos para discrepar de lo en ellas razonado, han de seguirse sus argumentos y alcanzar la misma conclusión.

**SEGUNDO: Antecedentes fácticos de necesario conocimiento para la decisión de este litigio.-**

Hay que partir de los siguientes hechos como básicos para la debida resolución de este litigio:

1º El Concello de Vigo se incorporó al Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar por convenio celebrado el 2 de febrero de 2007.

2º El 16 de junio de 2008 ambas partes celebraron un convenio para la gestión de la Galescola de la rúa de Palencia de Vigo, integrada en la Red Gallega de Escuelas Infantiles, conforme al cual:

a) El Concello cedió el uso del inmueble dedicado a Galescola, sito en la Rúa de Palencia.

b) El Consorcio se hacía cargo de todos los gastos derivados del funcionamiento y equipamiento de la Galescola, posteriores a la firma del convenio.

c) El Concello de Vigo se hacía cargo del 30% de los gastos totales de la gestión integral del centro, conforme al anexo I.

3º En la Junta de Gobierno Local de 10 de marzo de 2008 el Concello cedió la parcela 16 A, sita en el Parque Tecnológico y Logístico de Valadares, por un plazo de treinta años, para la construcción de una Escuela Infantil.

4º El 15 de junio de 2008 se suscribió el Convenio de cesión gratuita de este terreno; el 16 de julio de 2009 el Concello autorizó al Consorcio para la construcción y edificación y para el desarrollo de la actividad de Escuela Infantil; el 13 de julio de 2010 el de colaboración en la gestión.

5º Con fecha de 14 de abril de 2021 el Xerente del Consello Galego de Servizos de Igualdade e Benestar dictó resolución que aprueba la primera liquidación del año 2021 de la cofinanciación de las Escuelas Infantiles de rúa de Palencia (27.750 €: 37 plazas x 750 €/plaza) y Valadares (71.250 €: 95 plazas x 750 €/plaza) de aquel Concello,

correspondiente a la primera mitad del curso escolar 2020/2021.

**TERCERO: Competencia de los Ayuntamientos en el ámbito educativo de las escuelas infantiles y de las correspondientes al demandante en particular.-**

La base nuclear en que se funda el demandante para pretender la anulación de la liquidación que le es girada es la alegación de que las Escuelas Infantiles encajan, en el marco de esta Comunidad Autónoma, en el ámbito educativo y no en el de los servicios sociales. Argumenta el recurrente que hasta la Ley 27/2013 en los artículos 25.2.n y 28 de la Ley 7/1985 se atribuía a los municipios competencias educativas, pero a partir de la entrada en vigor de aquella norma se suprimió el contenido del artículo 28 y se dio nueva redacción al artículo 25, por lo que estima que no existe ninguna delegación competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia en el Concello de Vigo en materia educativa, teniendo que adaptarse a lo previsto en la Ley 27/2013 los convenios e instrumentos de cooperación suscritos con anterioridad que llevaban aparejado cualquier tipo de cofinanciación por las entidades locales.

El error del anterior planteamiento deriva de que no se tiene en cuenta que la educación infantil (0 a 3 años), constituye el primer ciclo de una etapa educativa de carácter voluntario que se extiende hasta los 6 años. Así se infiere del Decreto 329/2005, por el que se regulan los centros de menores y los de atención a la infancia, que se remite a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega en materia de asistencia social (artículo 27.23º del Estatuto de Autonomía), a la Ley 4/1993, de Servicios Sociales y al Decreto 243/1995, regulador del régimen de autorización y acreditación de centros de servicios sociales, texto normativo, este último, que determina los requisitos comunes de los centros de atención a la infancia, distinguiendo tres tipos diferentes: Escuelas Infantiles -0 a 3 años- (que son las que ahora nos interesan), puntos de atención a la primera infancia y espacios infantiles.

Se definen las escuelas infantiles en los artículos 22 y siguientes como aquellos equipamientos diurnos de carácter educativo y asistencial, dirigidos al sector infantil de la población de hasta 3 años de edad, que tienen por objeto el desarrollo armónico e integral de los/as niños/as, realizando además una importante labor de apoyo a la función educativa de la propia familia a la vez que facilitan el acceso de los padres al mundo laboral, prestando atención y cuidado continuado a los/as niños/as de entre 3 meses y 3 años de edad.

Así resulta igualmente de la cláusula primera de los Estatutos del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, al decir:

*"Este convenio define el régimen y los términos de colaboración entre las administraciones que lo suscriben, implicados en la gestión de los servicios sociales de ámbito local (centros de prestación de servicios sociales de atención*



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

especializada y también centros de prestación de servicios sociales de atención primaria cuando así lo solicite el concello interesado), y con especial atención en la gestión integral de las escuelas infantiles, especialmente en materia de construcción, equipamiento, funcionamiento y gestión de infraestructuras destinadas a actividades de asistencia social y prestación de servicios sociales, todo esto en el marco de las previsiones establecidas en la Ley 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales de Galicia, y demás normativa de aplicación en este ámbito".

Y se recalca en el artículo 6 de dichos Estatutos ("O consorcio ten como misión primordial a participación na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local (centros de prestación de servizos sociais de atención especializada e tamén centros de prestación de servizos sociais de atención primaria cando así o solicite o concello interesado), con especial atención na xestión integral das escolas infantís e na atención educativa e asistencial aos nenos e nenas menores de tres anos..", al determinar los fines generales del Consorcio, y en el artículo 7 al concretar sus competencias.

El propio Convenio de incorporación del Ayuntamiento de Vigo al Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar recoge expresamente que en fecha 24 de abril de 2006, la Vicepresidencia de Igualdade e Benestar y la Federación de Municipios y Provincias, habían suscrito un protocolo de colaboración para la gestión de los servicios locales de ámbito social, con especial atención a la gestión integral de las escuelas infantiles; y en el convenio firmado entre el Ayuntamiento de Vigo y el Consorcio, para la gestión de la Galescola de la Rúa de Palencia, integrada en la Red gallega de Escuelas Infantiles, se resalta el carácter de servicios sociales de ámbito local de este tipo de centros. Y así se desprende, también, del convenio suscrito para la cesión de la parcela para la construcción de la Galescola de Valadares, en el que se hace constar expresamente que "No marco das obrigas adquiridas por mor da integración na devandita entidade prodúcese a presente cesión, que a Xefatura da Área de acción social considera beneficiosa para os cidadáns, en informe de data 5 de outubro de 2007, pois contribúe a dotar ó parque tecnolóxico e loxístico dun equipamento social necesario".

Por si todo lo anterior fuera poco, la Ley 3/2017, que introduce el artículo 69, regulador del nuevo modelo de cofinanciación, que está incluido en el capítulo de "Servizos Sociais", explica en su parte dispositiva: "Regúlase un novo modelo de cofinanciamento para a prestación dos servizos das escolas infantís e centros de día...".

**CUARTO: Competencia de los Ayuntamientos en la materia relativa a la financiación de las escuelas infantiles.-**

Una vez que se ha argumentado que la materia relativa a las escuelas infantiles se inserta en Galicia dentro de los servicios sociales, y, como tal, competencia de la Comunidad Autónoma, la problemática respecto a su financiación es

análoga a la que suscita la de los centros de día, igualmente enmarcados en el ámbito de los servicios sociales, y es por ello que los argumentos de las sentencias de esta Sala dictadas en relación con dichos centros son extensibles a la financiación de las escuelas infantiles.

Inicialmente la aparente reducción de la competencia municipal en materia de servicios sociales, operada por la Ley 27/2013, parecería respaldar la posición del Concello recurrente en cuanto a que no estaría obligado a atender las liquidaciones giradas. Así podría deducirse de la literalidad del artículo 25.2.e de la Ley 7/1985, tras la reforma operada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013 (que atribuye al municipio la competencia propia en materia de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social) y de la disposición adicional 9ª, apartado 1, de la Ley 27/2013 ("*Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto*"), máxime al dictarse por el legislador gallego la disposición adicional 3ª de la Ley 5/2014, de 27 de mayo (Apartado 1: "*La adaptación al régimen de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos en el momento de la entrada en vigor de esa ley por la Comunidad Autónoma de Galicia con toda clase de entidades locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas de las atribuidas como propias por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, deberá producirse a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto*").

Sin embargo, esa apariencia de respaldo de la tesis del actor se desvanece y no puede ser compartida a la vista de los reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca del alcance de la Ley 27/2013, pues en ellos se sostiene que el artículo 25 de la Ley 7/1985, en su nueva redacción, establece un marco mínimo de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pero que corresponde a la normativa sectorial dictada por el Estado o por la Comunidad Autónoma correspondiente, según quien resulte competente, la determinación de las competencias municipales siempre, claro está, respetando ese mínimo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local. En este punto no conviene olvidar que la doctrina del Tribunal Constitucional resulta vinculante a



todos los órganos jurisdiccionales con arreglo al artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En ese sentido resulta reveladora la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 101/2017, de 20 de julio, cuando expone:

"El artículo 25.2 LBRL es nada más que "una garantía legal" (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local". Así lo ha declarado la STC 41/2016, FJ 10, que insistió en que el artículo 25.2 LBRL no impide que las Comunidades Autónomas atribuyan competencias propias fuera de las materias enumeradas; pretende que los municipios dispongan de competencias propias al menos ("en todo caso") en esas materias. Consecuentemente, "en los ámbitos excluidos del listado del artículo 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía" (STC 41/2016, FJ 10).

Tal interpretación "resulta del tenor literal del artículo 25.2 LBRL" y de otras previsiones (arts. 2.1 y 7.1 LBRL). No es solo que "fluya con naturalidad"; "es que la opuesta que propone el recurso es imposible en ausencia de una determinación legal inequívoca en ese sentido y, además, manifiestamente contraria al sistema constitucional de distribución competencial": el Estado solo puede prohibir la atribución de competencias propias en el nivel local "cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate"; "en materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden ... prohibir que el nivel local las desarrolle" [STC 41/2016, FFJJ 10, 12 a) y 13 c)]".

También resulta ilustrativo el fundamento jurídico cuarto de la STC 93/2017, de 6 de julio, al tratar de la impugnación de la disposición adicional 9ª de la Ley 27/2013:

"Se impugna la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, que establece una obligación de adaptación a "esta Ley" de los "convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación" que "lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas" o "distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27" LBRL. Tales convenios, acuerdos o instrumentos "quedarán sin efecto" si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.

Según la Abogada de la Generalitat, esta previsión, además de invadir las competencias autonómicas y lesionar la autonomía local constitucionalmente garantizada – quejas ya desestimadas por remisión a las SSTC 41/2016, FJ 11 c), y 54/2017, FJ 3 d)–, vulneraría la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Los derechos que habrían sufrido

la restricción serían los de los usuarios de servicios locales que vinieran prestándose al amparo de convenios, acuerdos o instrumentos de cooperación ya suscritos relativos a educación, asistencia social y sanitaria o cultura, entre otros. El probable incumplimiento de la obligación de adaptación que impone el precepto controvertido, se dice, impedirá la renovación de esos convenios, acuerdos o instrumentos con la subsiguiente pérdida por los usuarios del derecho a la prestación de aquellos servicios.

Las SSTC 41/2016, FJ 11 c), y 54/2017, FJ 3 d), tras destacar que la disposición adicional novena.1 es "altamente imprecisa", aclaran que: a) los acuerdos, convenios e instrumentos de cooperación a los que se refiere el precepto son "los relativos a competencias, tanto ejercidas por el ente local a título de delegación, como las atribuidas como propias mediante cláusula general; quedan al margen las competencias 'propias específicas', esto es, las que el Estado y las Comunidades Autónomas hayan atribuido específicamente mediante norma de rango legal (artículo 25 LBRL)"; y b) la previsión "está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (artículo 142 CE), en general, y el artículo 27.6 LBRL", conforme al que "la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación".

El sentido de la disposición recurrida es, pues, facilitar la adecuada prestación de aquellos servicios y potenciar la autonomía local: "la disposición adicional novena.1 de la Ley 27/2013, lejos de minar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, viene a potenciarla. Aunque de modo harto indefinido, dinamiza la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE) al exigir la adaptación de determinados acuerdos, convenios e instrumentos a la exigencia de que toda delegación de competencias vaya acompañada de la financiación correspondiente con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante (art. 27.6 LBRL)" [STC 54/2017, FJ 3 d)].

Y se complementa la argumentación anterior con la que se contiene en el fundamento sexto del siguiente tenor:

"...Aquellos preceptos de la Ley 27/2013 que, rebasando el ámbito propio de las competencias estatales, invadieran las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, serían inconstitucionales, pero no por ello habría de serlo también una disposición como la impugnada, que se limita a señalar que la legislación autonómica sobre el régimen local debe respetar las bases estatales y los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas".





En las dos sentencias anteriores del TC se transcribe parcialmente la muy relevante sentencia 41/2016, de 3 de marzo. Se dice en ella:

"La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales- [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las Comunidades Autónomas (las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)].

Esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales.

...Más delicado resulta determinar si el art. 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Se trata de concretar si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias locales; o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

...En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio).

...b) La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener -en todo caso- competencias -propias- (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La

atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]. A este respecto, la novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud.

c) Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer -en todo caso- de competencias -propias-, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas.

...Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.

... c) La disposición adicional 9ª LRSAL obliga a adaptar a lo previsto en ella los -convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación- ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley que -lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas o -distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27- LBRL. Tales convenios, acuerdos o instrumentos -quedarán sin efecto- si el Estado y las Comunidades Autónomas no han cumplido la obligación de adaptación antes del 31 de diciembre de 2014.

La norma adolece de imprecisión, pero está evidentemente destinada a asegurar que las Comunidades Autónomas y el propio Estado cumplan el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), en general, y el art. 27.6 LBRL, en particular. Este último establece que -la delegación habrá de ir acompañada en todo



caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación-

La disposición controvertida, estando relacionada con la suficiencia financiera del municipio ( art. 142 CE (EDL 1978/3879)) y destinada a garantizar la efectividad de normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y economía, si no se encuadra en el art. 149.1.14 CE (EDL 1978/3879) [SSTC 233/1999, FJ 4 b) (EDJ 1999/40189) y 130/2013, FJ 9 (EDJ 2013/115675)], resulta claramente amparada por el art. 149.1.18 CE. Ambos títulos dan cobertura, con diferente alcance, a una regulación sobre competencias delegadas e instrumentos de cooperación y, con ello, a normas como la aquí controvertida, que delimitan el ámbito de aplicación y los efectos de esa regulación.

La disposición impugnada no implica estrictamente la supresión de instrumentos de cooperación, en general, y de convenios de delegación, en particular. Por un lado, exige su adaptación a un régimen cuya fijación corresponde al Estado y, por otro, establece que el incumplimiento de ese régimen lleva aparejada la extinción. El mantenimiento de los convenios, acuerdos y mecanismos de colaboración depende así de la voluntad de los entes territoriales que los han suscrito y de que estos respeten una norma a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligados (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE). Consecuentemente, procede desestimar la impugnación".

Por lo demás, en los fundamentos de esta STC 41/2016 dedicados al estudio de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la Ley 27/2013, tituladas expresivamente "Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud" y "Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales", que declaró nulas por inconstitucionalidad, señala, de forma harto expresiva, lo siguiente:

"Ninguna de las partes discute que los servicios mencionados en las disposiciones transitorias primera y segunda se refieren a competencias previstas en los apartados 20 ("asistencia social") y 21 ("sanidad e higiene") del art. 148.1 CE, efectivamente atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía. Según ha quedado ya expuesto, se está ante servicios de competencia autonómica que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

La innovación normativa que introducen las disposiciones transitorias primera y segunda no consiste estrictamente en la afirmación de la titularidad autonómica de estos servicios. Consiste, en primer término, en la

prohibición de que los entes locales puedan prestarlos como competencias propias o como competencias ex art. 7.4 LBRL....

c) En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la distribución del poder local ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, según se ha recordado ya. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y conferir competencias a los entes locales. El art. 149.1.18 CE ampara solo una ordenación básica de las condiciones con que el Estado y las Comunidades Autónomas han de atribuir competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone "un obstáculo a las competencias que corresponden" a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12).

Las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones...

... Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el



correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos".

De todo lo anterior se desprende que la competencia municipal en materia de servicios sociales no viene determinada por la literalidad del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 27/2013, sino por lo que establezca la normativa sectorial de la Administración territorial competente y, en el presente caso, es claro que la competencia en materia de servicios sociales fue asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma de Galicia, y que, con arreglo al número 23 del artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, y la Ley 13/2008 de Servicios Sociales, claramente se atribuye a los entes locales los servicios sociales comunitarios, tanto básicos como específicos.

Por tanto, contrariamente a lo que se mantiene en la demanda, en Galicia la atribución a los municipios de la prestación de los servicios sociales resulta clara. En lo anterior incide el Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación (artículos 29 y 30).

La conclusión del análisis de la normativa expuesta no puede ser otra que la de que se trata de asumir la financiación de unos servicios atribuidos por la legislación autonómica a los entes locales y para cuya prestación se optó por fórmulas de cooperación, por ello quedaban excluidos de la previsión contenida en la Disposición Adicional 9 de la Ley 27/2013, como expresivamente se advertía en la Disposición Adicional 3 de la Ley 5/2014 al contener la mención "... destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas de las atribuidas como propias por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma ...".

En consecuencia, se trata de competencias atribuidas como propias a los entes locales por la legislación autonómica, siendo procedente recordar en ese sentido lo que señaló el Tribunal Constitucional en el último párrafo de la última sentencia transcrita 41/2016:

*"Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos".*

La determinación por las leyes sectoriales de la competencia de las entidades locales no constituye una competencia a prestar por la Xunta de Galicia sino que esta, ostentando su titularidad, tiene la facultad de atribuirle a los entes locales, sin perjuicio de articular fórmulas de colaboración que garanticen la sostenibilidad financiera de los entes locales y, en aras a la eficiencia y eficacia, evitar la duplicidad en ámbitos coincidentes.

Es por ello que el artículo 69 de la Ley 2/2017 no establece una delegación o atribución de competencias a los entes locales, sino que, en relación con las competencias en materia de prestaciones sociales, determina la posibilidad de

que los Concellos opten por mantener el régimen de financiación que venían observando con arreglo a los convenios suscritos o bien acogerse al nuevo que regula, permitiendo que lo hagan con carácter retroactivo, con la posibilidad de una reducción del 50% de las cuotas y un aplazamiento de 5 años, al disponer:

*"Uno. El sistema de cofinanciación de los servicios que se presten en las escuelas infantiles y en los centros de día gestionados por el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar o entidad que se subroga en sus derechos y obligaciones establecidos en los instrumentos de colaboración con los ayuntamientos y mancomunidades con fundamento en las competencias que sobre esta materia tienen atribuidas por la normativa vigente las entidades locales se regirá por lo dispuesto en los apartados siguientes de este artículo, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios que se prestan a través del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar, en colaboración con los ayuntamientos y mancomunidades, y de homogeneizar sus condiciones en garantía de la seguridad jurídica. Todo en consonancia con el acuerdo marco firmado por la Consejería de Política Social con la Federación Gallega de Municipios y Provincias.*

*Dos. Las cantidades que corresponda abonar a las entidades locales derivadas del régimen de cofinanciación previsto en este artículo tendrán la consideración de deudas firmes, líquidas y exigibles, y podrán ser objeto de compensación con la participación de aquellas en el Fondo de Cooperación Local, de acuerdo con lo dispuesto en su regulación.*

*Cuando el obligado al pago sea una mancomunidad de municipios, los ayuntamientos integrantes serán responsables solidarios, en la parte que corresponda según su porcentaje de participación en la correspondiente mancomunidad, de las deudas generadas al Consorcio o ente que lo sustituya por el no pago de las deudas.*

*Tres. Para establecer la participación de los ayuntamientos y mancomunidades en la cofinanciación de las escuelas infantiles y de los centros de día se aplicará lo dispuesto en el anexo I de esta ley, cuyas condiciones serán aplicables con efectos de 1 de enero de 2017.*

*Cuatro. El Consorcio o ente que lo sustituya expedirá semestralmente las liquidaciones derivadas del régimen de cofinanciación correspondientes a las entidades locales, en las que se indique el número de usuarios y las cantidades aplicables de acuerdo con lo establecido en el anexo I de esta ley. Las entidades locales deberán abonarlas en el plazo de tres meses. En los casos de discrepancia en la cuantía, si no se alcanza acuerdo en la comisión de seguimiento establecida en los convenios formalizados en su día, el Consorcio o ente que lo sustituya dictará resolución motivada y fijará la cuantía, sin perjuicio de que la entidad local pueda recurrir en la vía jurisdiccional contencioso administrativa.*

*Cinco. El régimen de cofinanciación previsto en esta disposición y en el anexo I será aplicable a los convenios ya*



suscritos por las entidades locales y el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar y, asimismo, será aplicable a las entidades locales que no tengan convenio firmado pero respecto de las cuales el Consorcio haya asumido o asuma la gestión de los centros ubicados en el territorio de dichos ayuntamientos. En ambos casos será aplicable una vez que transcurra el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta norma, salvo que dentro de ese plazo las entidades locales remitan el acuerdo adoptado por el órgano competente de la entidad local en el que se opte por el mantenimiento del régimen jurídico y de cofinanciación que se derive del convenio en su día formalizado. En este último caso, el Consorcio procederá a la exigencia, por las vías legales procedentes, de las cantidades íntegras pendientes de pago según el régimen que se derive del correspondiente convenio, sin perjuicio de su derecho a resolver el convenio por incumplimiento.

Seis. Las entidades locales que se acojan al régimen de cofinanciación establecido en el presente artículo para la gestión de las escuelas infantiles y de los centros de día a través del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar o ente que lo sustituya podrán acogerse a una nueva liquidación de las cantidades pendientes de pago, de acuerdo con los nuevos criterios económicos fijados en esta ley, aplicados con carácter retroactivo a los años anteriores.

Siete. A los efectos anteriores, el Consorcio o ente que lo sustituya revisará en el plazo de un año desde la aprobación de esta ley todas las liquidaciones practicadas correspondientes a los años anteriores y que fueron remitidas a los ayuntamientos.

Ocho. A las entidades locales que opten por esta fórmula, una vez aprobadas las nuevas liquidaciones, se les aplicará una bonificación equivalente a la mitad de la cantidad resultante. Con el pago de la citada cantidad se darán por cumplidas las obligaciones pendientes con el Consorcio.

Se establecerá un plazo de fraccionamiento para el pago de esas nuevas liquidaciones de cinco años, a solicitud del ayuntamiento, que podría ampliarse en aquellos supuestos excepcionales en que la situación económica del ayuntamiento lo requiera por estar inmerso en un plan de ajuste. En todo caso, a aquellos ayuntamientos que ya abonaron total o parcialmente las liquidaciones de años anteriores se les compensarán en las liquidaciones futuras los saldos que resulten de aplicación de acuerdo con esas revisiones".

En definitiva, se trata de articular una fórmula que permita determinar la contribución de cada Administración en la prestación de servicios realizados mediante fórmulas de cooperación interadministrativa, en contradicción con lo que sostiene el Concello de Vigo de que esta norma impone una atribución competencial al margen de la voluntariedad de los entes locales (el apartado 5 de dicho artículo 69 contradice esta afirmación) u obliga a éstos a subvenir a prestaciones que haya de asumir la Comunidad Autónoma creando una fórmula para la obtención de un ingreso no previsto. Para contradecir

esto último cabe recordar que la voluntariedad es consustancial a la naturaleza del Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar, por lo que no se permitiría imponer régimen de cofinanciamiento alguno ni detraer fondos del Concello de manera unilateral, y lo que sucedió fue que el Concello de Vigo no manifestó su voluntad de mantener el régimen jurídico de cofinanciación anterior, y por ello el Consorcio practicó las liquidaciones por los servicios prestados según el régimen previsto en la Ley 2/2017.

Se trata de un servicio de carácter local cuya gestión fue asumida por el citado Consorcio, al amparo del artículo 6 de sus estatutos, siendo la voluntad del Concello demandante que la gestión se realizase a través de tal Consorcio, al que se incorporó voluntariamente, y del mismo modo voluntario decidió que fuese el Consorcio quien gestionase sus escuelas infantiles, articulándose tal colaboración mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración, para su gestión en el caso de la Escuela Infantil de la Rúa de Palencia y para la construcción de la de Valadares.

En relación con esta última, una vez que se procedió a la construcción de la escuela infantil en una parcela titularidad del Concello de Vigo, que este cedió gratuitamente (15 de junio de 2008), dicha escuela pasó a integrarse en la red de escuelas gestionada por el Consorcio, por lo que, aunque en este caso no haya habido convenio, ello no puede impedir el cumplimiento de las obligaciones que resultan de la aplicación del régimen de cofinanciación previsto en el artículo 69 de la Ley 2/2017, porque el apartado 5 de dicho precepto establece que aquel régimen es aplicable asimismo a las entidades locales que no tengan convenio suscrito pero respecto de las cuales el Consorcio hubiera asumido la gestión de los centros localizados en el territorio de dichos Concellos.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso interpuesto.

#### **QUINTO: Improcedencia de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.-**

Por último, al considerar el Concello de Vigo que la regulación que se contiene en el artículo 69 de la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, supone que se encuadran inadecuadamente las competencias en materia educativa dentro de los servicios sociales, y que conlleva la imposición obligatoria, carente de respaldo legal, de una contribución, postula de esta Sala el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

La Sala estima improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que se propone, porque el Tribunal Constitucional, en las sentencias que se han analizado, ha dejado claro que la Comunidad Autónoma puede atribuir la competencia en la materia a la entidad local y deja claras las fórmulas de cofinanciación, que se han declarado acordes a la Constitución, por lo que el artículo 69





de la Ley 2/2017 es conforme a dicha interpretación ofrecida por el más alto intérprete de la Constitución española y resulta innecesario provocar un nuevo análisis, que no sería sino reiteración del llevado a cabo.

**SEXTO: Costas procesales.-**

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se considera que concurren dudas de derecho en la cuestión controvertida que justifican que no hayan de imponerse las costas pese a la desestimación del recurso.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente aplicación

**FALLAMOS:** que **desestimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Concello de Vigo contra la resolución de 14 de abril de 2021 del Xerente del Consello Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que aprueba la primera liquidación del año 2021 de la cofinanciación de las Escuelas Infantiles de rúa de Palencia (27.750 €: 37 plazas x 750 €/plaza) y Valadares (71.250 €: 95 plazas x 750 €/plaza) de aquel Concello, correspondiente a la primera mitad del curso escolar 2020/2021, sin hacer pronunciamiento especial sobre costas.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra ella puede interponerse recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo o ante la Sala correspondiente de este Tribunal Superior de Justicia, siempre que se acredite interés casacional. Dicho recurso habrá de prepararse ante la Sala de instancia en el plazo de TREINTA días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, en escrito en el que se de cumplimiento a los requisitos del artículo 89 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Para admitir a trámite el recurso, al prepararse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal (1570-0000-85-0309-21), el depósito al que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266 de 4/11/09); y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

