

R. CASACION núm.: 4008/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 1718/2024**

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 30 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número 4008/2022, interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo 314/2019, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Ayuntamiento de Manresa, contra la desestimación presunta del requerimiento formulado al Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, en cuanto al abono del importe correspondiente a la financiación de la guardería municipal para los cursos escolares de 2012-2013 a 2017-18.





Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Manresa representado por el Procurador de los Tribunales, D. Jacobo Gandarillas Martos, bajo la dirección letrada de D. Jeroni Muñoz Soler.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo número 314/2019 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia el 7 de febrero de 2022, cuyo fallo dice literalmente:

«1º.- Declarar la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en este proceso.

2º.- Estimar en parte el presente recurso interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MANRESA contra la actividad arriba expresada, reconociendo su derecho a percibir de la Administración demandada la cantidad de 425 euros por alumno y curso en el número de alumnos reclamado en la demanda en cada uno de los cursos escolares comprendidos entre 2012-2013 a 2017-2018, más los intereses legales desde la fecha de la reclamación a la Administración demandada.

3º.- No hacer imposición de costas »

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar en parte el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

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

La controversia sobre la financiación de las guarderías municipales por parte de la Generalitat fue objeto de varios recursos contencioso-administrativos seguidos ante esta Sala y Sección, interpuestos en los años 2014 y 2015, que dieron lugar a diferentes resoluciones ( Sentencias de esta Sala y Sección número 844/2017, de fecha 17 de noviembre ; número 849/17, de fecha 17 de noviembre de 2017 ; número



853/2017, de fecha 22 de noviembre ; número 940/2017, de fecha 15 de diciembre ; número 946/2017, de fecha 20 de diciembre , y número 967/2017, de fecha 28 de diciembre ), en las cuales se reconocía el derecho de los Ayuntamientos demandantes al pago de 1.300 euros por alumno de las Llars d' Infants en cada uno de los cursos escolares reclamados.

En síntesis, las citadas sentencias se fundamentaron en que el planteamiento de la normativa general garantiza que la atribución de competencias a las Administraciones locales impone insoslayablemente la atribución de los recursos correspondientes, siendo indiferente a estos efectos que, en el caso de la educación infantil, estemos ante una competencia delegada en los términos de la LRBRL, o bien una competencia atribuida como propia por el Estatuto de Autonomía. El caso es que la Generalitat fue conviniendo con los Ayuntamientos en la creación de sucesivas guarderías y la correlativa asunción de la competencia de gestión, situación que conlleva la necesidad de transferir los recursos económicos correspondientes en los términos de la normativa aplicable, al incorporarse las guarderías municipales a la red de titularidad pública como parte del sistema educativo, de acuerdo con los artículos 1 y 4 de la Ley del Parlamento catalán 5/2004, circunstancia que comporta la responsabilidad financiera de la administración educativa según lo que disponen el artículo 112 de la Ley orgánica 2/2006 y el artículo 204 de la Ley catalana 12/2009 , de educación, la cual ha de realizarse en términos de suficiencia, conforme a lo que establece el art.42.3 de la citada Ley .

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

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

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

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

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

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

4. La financiación a que se refiere el apartado 3 se reconoce a todos los ayuntamientos de Cataluña, con independencia de que hayan reclamado administrativa



o judicialmente el pago, sin derecho a recibir cuantías adicionales por este concepto correspondientes al período indicado.

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

Como se ha indicado, la citada regulación de los apartados 2 a 5 planteaba dudas de constitucionalidad a este tribunal exteriorizadas en el auto de planteamiento de la cuestión dictado en el Recurso número 122/2018 , y en idénticos términos en este proceso, que han resultado despejadas en la STC 159/2021, de 16 de septiembre , tal como se expone a continuación.

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

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

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

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

En el FJ 5 de la STC 156/2021 , se expresa que "la norma cuestionada se inserta en el conjunto de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público necesarias para completar el régimen jurídico de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el ejercicio de 2020, en un contexto de prórroga de los presupuestos del 2017. Por tanto, su razón de ser es clara, la ordenación del gasto público, entre otros, en el ámbito de la educación. Fijar la cuantía de la subvención y modular su pago, en los casos en que no se haya dictado una sentencia firme, no se evidencia como una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable. El Parlamento de Cataluña, como se ha indicado [art. 22.2 b) LGSUB], tiene competencia para obligar a la Generalitat a asignar una subvención, así como para determinar su importe, sin que le sea requerida una justificación objetiva o cualificada".

En el mismo FJ 5 se afirma que no puede objetarse la inconstitucionalidad de la norma desde el prisma de la prohibición de irretroactividad ( art. 9.3 CE ), en tanto que en el FJ 6 y 7 se descarta la vulneración de los principios de igualdad y de suficiencia financiera del art. 142 CE , por lo que se desestima la cuestión de inconstitucionalidad



planteada respecto de los apartados 2 , 3 , 4 y 5 de la disposición adicional trigésima (financiación de las guarderías municipales) de la Ley de Parlamento de Cataluña 12/2009 , redactados por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 .

Una vez desestimada la cuestión de inconstitucionalidad, la aplicación de los apartados 2 a 5 de la citada disposición adicional trigésima de la Ley de Educación , alcanza al periodo aquí reclamado, comprendido entre los años 2012 a 2018, y determina la decisión a estimar en parte la demanda al importe de 425 euros por plaza y curso, durante los cursos escolares reclamados por el Ayuntamiento demandante, tal como se expresará en el fundamento sexto.

QUINTO .- Cuestiones no resueltas en la STC 159/2021 e inexistencia de pérdida sobrevenida de objeto de este recurso.

La STC 159/2021 despejó las dudas de constitucionalidad del precepto, en sus apartados 2 a 5, en la medida que el fallo dependía de la aplicación de la norma, de manera que quedaron sin enjuiciar algunos aspectos que no afectan a la decisión que debe adoptarse en la sentencia que pone fin a este proceso, pero que no puede descartarse que puedan proyectarse, en su caso, en sucesivas fases procesales. Concretamente, la STC 159/2021 excluía del enjuiciamiento la prescripción recogida en el apartado 3 de la disposición adicional, que establecía un calendario de pagos de la cantidad resultante durante los diez años siguientes (cursos 2019 a 2029).

Así, en el FJ 1, in fine, la STC 159/2021 acoge la alegación de la Abogacía de la Generalitat y excluye del enjuiciamiento el apartado tercero de la disposición adicional trigésima de la Ley controvertida, en la redacción dada por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 de 29 de abril , por lo que no entra a examinar si se ha podido producir una infracción del art. 149.1.6 CE , por modificarse las reglas de ejecución de sentencias careciendo de competencia para ello. La STC 159/2021 no se pronuncia sobre la compatibilidad del precepto con los arts. 103 y ss. LJCA , encuadrados en el capítulo IV de su título IV, regulan la "ejecución de sentencias", por no ser aplicables para resolver este recurso contencioso- administrativo, en tanto que todavía no se ha dictado sentencia firme que deba ser ejecutada.

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

En este extremo, la STC 159/2021 valida la cuantía establecida, e incluso podría afirmarse que no plantea dudas en cuanto al calendario de pagos del apartado 3 en los supuestos en que la reclamación de financiación no está judicializada. Sin embargo, cuando como en el caso ya se había interpuesto la demanda con anterioridad, no está despejada la controversia relativa a si dicho calendario de pagos exceptúa la obligación de pago de intereses, ni si el mismo es de aplicación en el caso de condena dineraria en un título ejecutivo judicial, por cuanto que, bien podría estimarse que debe sujetarse a las reglas de ejecución de sentencias de la LJCA por vía interpretativa, o bien podría suscitar dudas de constitucionalidad en cuanto a la compatibilidad de este calendario de pagos con la reserva estatal en materia de legislación procesal establecida en el art. 149.1.6 CE , aspecto éste que no ha sido enjuiciado en la cuestión de inconstitucionalidad decidida.

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





En definitiva, no cabe duda de que el interés legítimo que llevó al Ayuntamiento recurrente a interponer este recurso era la obtención de un título ejecutivo; esto es una sentencia, que le diera acceso al cobro de la cantidad que le entendía que le correspondía por la prestación del servicio de guarderías; y ello con independencia de que dicho título tenga una u otra cobertura jurídica. Lo que la Ley catalana 5/2020 ha cambiado es la cobertura jurídica y el alcance económico del derecho del Ayuntamiento, pero parece claro que el interés del recurrente sigue estando en la consecución de una ejecutoria que le permita acceder al cobro bajo la tutela judicial, por lo que subsiste el interés legítimo, no resultando procedente el archivo por pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

#### SEXTO .- Cuantía de la financiación.

La aplicación al caso de la disposición adicional trigésima de la Ley catalana 12/2009 , apartado 2, determina el reconocimiento de la cuantía de 425 euros por alumno y plazo en cada uno de los cursos escolares comprendidos en el periodo aquí reclamado.

Tal como se ha expresado, la doctrina constitucional admite que el legislador fije la cuantía de la financiación y module su pago, en los casos en que no se haya dictado una sentencia firme, sin que ello resulte afectado por la previsión contenida en la disposición adicional 49 de la Ley catalana de Presupuestos de 2017 (Llei 4/2017, prorrogada), en tanto que ésta dirigía un mandato al Govern para garantizar una cantidad de 1600 euros, si bien la misma debía establecerse dentro de "las disponibilidades presupuestarias", por lo que la facultad legislativa de determinar el importe de la subvención no queda menoscabada, según la interpretación que se realiza por la jurisdicción constitucional antes expuesta, no habiéndose destinado ninguna partida presupuestaria a este objeto según consta en el certificado que se acompaña con la contestación.

En cuanto al número de plazas, el apartado 5 de la disposición adicional trigésima dispone que el número de plazas de guardería por ayuntamiento sea el que resulte de los datos que anualmente hayan sido comunicados al departamento competente en materia de educación. El Ayuntamiento reclama el número de alumnos por curso expresados en la demanda, y que se recogen en el informe aportado con la demanda, el cual no ha sido desvirtuado, pues las pequeñas discrepancias existentes pueden deberse a la fecha de comunicación de las matrículas según consta en el informe aportado por la Administración demandada, por lo que debe establecerse el número de alumnos reclamado, los cuales deben ser incluidos en el importe de la subvención conforme a la citada disposición adicional trigésima.

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

#### SEPTIMO .- Intereses.

En cuanto a la reclamación de intereses, debe partirse de que estamos ante una obligación de financiación de la Administración de la Generalitat vigente durante todo el periodo reclamado, que ha resultado incumplida. Tal como se indicaba en las Sentencias de este tribunal del año 2017 antes citadas, existe responsabilidad de la Administración educativa en la financiación del servicio público, según lo que disponen el artículo 112 de la Ley orgánica 2/2006 y el artículo 204 de la Ley catalana 12/2009 , de educación, la cual ha de realizarse en términos de suficiencia, conforme a lo que establece el art.42.3 de la citada Ley .

Esta conclusión se ratifica por las sucesivas normas legales dictadas sobre la materia, recogidas tanto en la Ley catalana 4/2017, de presupuestos para el año 2017, como en la propia Ley catalana 5/2020. Así, cuando la disposición adicional 49 de la Ley 4/2017 dirige el mandato al Govern para que garantice un módulo económico de 1600 euros según las disponibilidades presupuestarias, lo hace por la necesidad de "recuperar la





corresponsabilidad en la financiación" de las guarderías municipales, según se expresa en la citada disposición, de manera que viene a reconocer implícitamente que existía una obligación de financiación en términos de suficiencia que no se estaba cumpliendo, de ahí que la misma deba "recuperarse" en términos de corresponsabilidad según el tenor literal de la disposición. En el mismo sentido, la disposición adicional trigésima de la Ley catalana 12/2009, redactada por la citada Ley 5/2020, reconoce la obligación de financiación respecto de todo el periodo controvertido, a partir de 2012 en que se dejó de abonar cantidad alguna en concepto de financiación por parte de la Administración demandada, y así se desprende de lo dispuesto en el apartado 4 en tanto que se reconoce a todos los ayuntamientos de Cataluña, con independencia de que hayan reclamado administrativa o judicialmente el pago, lo cual supone que la obligación de financiación por las plazas municipales de guardería existía durante todo este tiempo, sin que se hiciera efectiva.

Por su parte, debe subrayarse que esta obligación de financiación en ningún momento quedó suspendida ni aplazada. Al respecto, el Acuerdo de Govern de Cataluña, GOV/63/2013, de 7 de mayo, aplazó la aprobación del calendario de desarrollo de la Llei 12/2009, del 10 de julio, de Educación, aprobado por Acuerdo del Govern GOV/181/2009. Sin embargo, este último Acuerdo no incidía en la obligación de financiación de las guarderías municipales por parte de la Administración de la Generalitat, sino que únicamente contemplaba la aprobación de una "nueva regulación" de la financiación (punto 1.6). Por tanto, el Acuerdo de 2013 no habilitaba a dejar de financiar, de manera que la obligación subsistía, la cual queda finalmente determinada por la intervención del legislador, al fijar su importe para el periodo transitorio entre 2012 a 2019.

En consecuencia, la Ley catalana 5/2020 reconoce el derecho de cobro de los Ayuntamientos afectados con carácter retroactivo desde el curso 2012-13, pero lo hace fijando una cuantía que disminuye la que venían percibiendo (v.gr. 1300 euros por curso), y que asimismo minorra la cuantía que se manifiesta como idónea por parte del legislador en la disposición adicional 49 de la Ley de Presupuestos de 2017 (v.gr. 1600 euros) y en la misma disposición trigésima a partir de su entrada en vigor (v.gr. 1300 euros para el curso 2019-20). Por tanto, tal retroactividad supone una determinación de la cuantía, pero también implica el reconocimiento "a posteriori" de una situación de mora que se ha mantenido durante dicho período; mora que constituye la base del derecho a la indemnidad del acreedor mediante la institución de los intereses.

En esta interpretación, existe mora de la Administración demandada, corresponsable de la financiación, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial expresada, entre otras, en la STS de 3 de diciembre de 2002, dictada en interés de Ley, que declara la necesidad de alcanzar la plena indemnidad del perjuicio causado, lo que puede lograrse por diversos modos, uno de ellos el de abono del interés legal de la suma adeudada desde que se formuló la reclamación en vía previa. A la misma conclusión se llega si se entiende de aplicación el régimen de intereses establecido en las normas presupuestarias puesto que, como indica la STC 69/1996, de 18 de abril, en el mismo se comprende el interés que, con carácter indemnizatorio, compensa la mora o retraso en el pago, como complemento de una prestación de dar una cantidad de dinero (art. 1.100 Código Civil) y su devengo se produce, con o sin sentencia, cuando se perfecciona la obligación que los origina, exigiendo, como presupuesto formal la existencia de una interpelación por escrito, judicial o extrajudicial, con un plazo de gracia, tres meses para que se produzca la mora.

En este caso, la Administración demandada no hizo el pago cuando le fue reclamado por escrito, pese a existir la obligación de financiación que era exigible y no ha abonado ninguna cantidad en todo este tiempo. El hecho de que no se hubiera concretado la cuantía líquida antes de la reforma operada por la Ley 5/2020 no impide la fijación de estos intereses indemnizatorios o resarcitorios, al haberse superado en vía jurisprudencial la rígida aplicación de la regla "in illiquidis non fit mora" para atender a criterios tales como el de la razonabilidad de la reclamación y de la oposición, por dar



mejor respuesta a la naturaleza de la obligación, el justo equilibrio de los intereses en juego, la indemnidad del acreedor, el carácter productivo o fructífero del dinero y, en definitiva, a la plenitud de la tutela judicial.

Dicho en otras palabras, ciertamente es la Ley catalana 5/2020 la que determina la cantidad líquida a percibir por los Ayuntamientos en compensación por el coste de las guarderías; una liquidación de la deuda que se retrotrae a los ejercicios que se han sucedido de 2012. Ahora bien, esa retracción de la cantidad líquida debe serlo a todos los efectos, lo mismo en cuanto al ahorro que supone para las finanzas de la Generalitat en contraste con las cuantías que se venían abonando y con las exteriorizadas por el propio legislador autonómico como adecuadas, que a los efectos del devengo de intereses a favor de los acreedores.

Por otro lado, es cierto que la Ley 5/2020 fijó un plan de pagos decenal, mas ello no incide en el régimen de intereses cuando se ha formalizado la reclamación por el acreedor, siendo que se trata de una obligación de pago preexistente y que posteriormente resultó reconocida legalmente, determinando de su cuantía, de manera que es una obligación vencida, líquida y exigible. En este sentido, el aplazamiento o la fijación de un calendario de pagos no resulta incompatible con el devengo de intereses en caso de obligaciones vencidas y exigibles, tal como se contempla con normalidad en la legislación tributaria en casos de aplazamiento o fraccionamiento, y como es el caso, constatándose que se ha reclamado por escrito el cumplimiento de la obligación de pago con el requerimiento formulado por el Ayuntamiento a la Administración demandada.

En definitiva, ponderando las circunstancias expresadas, que evidencian la razonabilidad del fundamento de la reclamación actora, debe estimarse la pretensión de condena al pago de intereses de las cantidades adeudadas desde la fecha de la reclamación.»

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia, el Abogado de la Generalitat de Cataluña preparó recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tuvo preparado mediante auto de 12 de abril de 2022, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 7 de febrero de 2024, cuya parte dispositiva dice literalmente:

« 1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º 4008/2022 preparado por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia n.º 388/2022, de 7 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso-administrativo n.º 314/2019.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, establecida por una norma con rango de ley, procede el abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención desde la fecha de su solicitud, atendiendo a la falta de existencia de una cantidad vencida, líquida y exigible, o si su exigencia nace en



el momento en que se produce el reconocimiento de la obligación derivado de la disposición legal que así lo establezca.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: los artículos 22.2 b), 28 y 34 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), los artículos 17.2, 21, 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), los artículos 1.089, 1.100 y 1.113 del Código Civil, y el artículo 112 de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 19 de febrero de 2024, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. El Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó escrito de interposición del recurso de casación el 22 de marzo de 2024, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Que tenga por presentado este escrito, con sus copias, por interpuesto el recurso de casación contra de la STSJC de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 388/2022, de 7 de febrero, (RO 314/2019), lo admita y, previos los trámites procesales oportunos, dicte Sentencia por la que estime el recurso de casación interpuesto, casando y anulando la Sentencia recurrida, fijando la doctrina casacional solicitada en consecuencia.»

**QUINTO.-** Por Providencia de 3 de abril de 2024, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Ayuntamiento de Manresa mediante escrito de oposición de fecha 17 de mayo de 2024, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:





«Que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo y en su virtud acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Catalunya contra la sentencia nº 388/2022, de 7 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, en el recurso ordinario 314/2019 y confirmar íntegramente la sentencia recurrida y demás que proceda»

**SEXTO.-** Por providencia de 4 de junio de 2024, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia de 18 de octubre de 2024 se designa Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel 29 de Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 29 de octubre de 2024, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022.**

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto, por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la disposición final de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Manresa, reconociendo su derecho a percibir la cantidad de 425 euros por alumno y curso, considerando el número de alumnos reclamados en la demanda, y cada uno de los cursos escolares comprendidos entre el curso 2012-2013 y el curso 2017-2018, más los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación





La sentencia impugnada fundamenta la decisión de estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, en el extremo que concierne a la determinación de los intereses, en el argumento de que, tratándose de la obligación de financiación de las guarderías municipales que corresponde a la Administración de la Generalitat de Cataluña, según lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y el artículo 204 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, que ha sido incumplida durante los periodos reclamados, y que en ningún momento ha quedado suspendida por el Gobierno de la Generalitat, 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 reconoce el derecho de cobro de los Ayuntamientos afectados con carácter retroactivo, desde el curso 2012-2013, que minorra la cantidad que venían percibiendo, implica también el reconocimiento "a posteriori" de una situación de mora, de modo que para alcanzar la plena indemnidad del perjuicio causado, los intereses indemnizatorios o resarcitorios deben devengarse desde la fecha de la reclamación a la Administración.

El

recurso de casación se fundamenta en la infracción de los artículos

22.2 b), 28 y 34 de la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los artículos 17.2, 21, 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con los artículos 1089, 1100 y 1113 del Código Civil, los artículos 12.3, 15.2 y 112 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con los artículos 84. 2) y 131 del Estatuto Autonómico de Cataluña.

Aduce el Abogado de la Generalitat de Cataluña que la concesión de intereses de demora de la subvención desde la reclamación en vía administrativa por el Ayuntamiento vulnera los arts. 22.2 b), 28 y 34 de la Ley General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGSUB), los arts. 17.2, 21, 24 y 73.4 de la Ley General Presupuestaria (LGP), los arts. 1100 y 1113 del Código Civil,



los arts. 12.3, 15.2 y 112 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y los arts. 84.2.g) y 131 del Estatuto de autonomía de Cataluña, así como la STC 159/2021, de 16 de septiembre, que declaró la constitucionalidad de la disposición adicional trigésima (DA 30ª) de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, introducida por la Ley 5/2020, de 29 de abril.

Alega que la norma que atribuye el derecho a la subvención es la mencionada DA 30ª, norma con rango de ley incluida por dicha Ley 5/2020, cuya fecha es posterior a la reclamación administrativa del Ayuntamiento demandante y hasta cuya promulgación no nació la obligación de pago de la Administración autonómica. De acuerdo con el art. 22.2.b) LGSUB la obligación de pago de las subvenciones que pesa sobre la Administración no es una obligación pura, sino condicionada por sus especiales normas reguladoras y las disponibilidades presupuestarias. Por tanto, es inexigible hasta que haya un acto de concesión y/o un acto de liquidación previa consignación en los presupuestos. Antes de su disponibilidad presupuestaria, los beneficiarios de la subvención ostentan meras expectativas y no un derecho a la percepción de cantidades concretas y determinadas.

El requerimiento de pago que efectuó el Ayuntamiento antes de la DA 30ª sería irrelevante para que naciera la obligación de abonar los intereses, ya que aún no poseía un crédito líquido y exigible. La sentencia recurrida aplica de manera extensiva e incorrecta las previsiones sobre el reconocimiento legal de la subvención y el devengo de intereses de demora al considerar de manera indebida que existía una obligación de financiación derivada de la legislación preexistente.

Asimismo alude a la causa esencialmente gratuita de las subvenciones, aparentemente incompatible con el pago de intereses por ser ésta una obligación que cumple una función indemnizatoria de los daños y perjuicios derivados de la mora del acreedor (arts. 1101 y 1108 CC).

Considera que la STS de 3 de diciembre de 2002 en que se fundamenta el Tribunal de instancia no es aplicable al caso, pues recae sobre una expropiación forzosa donde los intereses operan *ope legis*. Y en apoyo de su





postura invoca las SSTs de 7 de noviembre de 1996 (RC 13802/1991), 7 de abril de 2003 (RC 11437/1998) y 28 de mayo de 2008 (RC 6421/2002), la última de las cuales dispone que es la consignación presupuestaria de la subvención el factor determinante del nacimiento del deber pago.

Por último, insiste en el criterio de la STC 159/2032 de que los Ayuntamientos beneficiarios de la financiación de las escuelas infantiles solo ostentaban una expectativa antes de la DA 30ª. La sentencia del Tribunal de Cataluña debió circunscribirse al contenido de esta disposición legal y a su interpretación constitucional según los arts. 5 LOPJ y 38 y 40.2 LOTC, y al no hacerlo de esta forma infringe el sistema de fuentes con vulneración de la tutela judicial efectiva de la Administración demandada.

## **SEGUNDO.- Sobre el marco jurídico aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante para resolver el recurso de casación**

Antes de abordar el examen de la cuestión jurídica planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, procede reseñar las normas jurídicas aplicables, así como recordar la doctrina del Tribunal Constitucional que consideramos relevante para resolver el presente recurso de casación.

### **A) El Derecho Estatal.**

El artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, bajo epígrafe «Procedimientos de concesión», en su apartado 2 b), dispone:

«2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.»





El

artículo 22 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaría, bajo el epígrafe «Extinción de las obligaciones», establece:

- «1. Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico.
2. La gestión de los créditos presupuestarios en orden a extinguir las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el título II de esta ley y disposiciones de desarrollo»

El artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaría, bajo el epígrafe «intereses de demora», dispone:

«Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. En materia tributaria, de contratación administrativa y de expropiación forzosa se aplicará lo dispuesto en su legislación específica.»

El

artículo 73 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaría, bajo el epígrafe «Fases del procedimiento de la gestión de los gastos», en su apartado 4, establece:

- «4. El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.  
El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.»

El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, bajo el epígrafe «Principios generales», en su apartado 3 dispone:

«La educación infantil tiene carácter voluntario y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social, cognitivo y artístico del alumnado, así como la educación en valores cívicos para la convivencia»



El artículo 15, de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, bajo el epígrafe «Oferta de plazas y gratuidad», en su apartado 2, establece:

«2. El segundo ciclo de la educación infantil será gratuito. A fin de atender las demandas de las familias, las Administraciones educativas garantizarán una oferta suficiente de plazas en los centros públicos y concertarán con centros privados, en el contexto de su programación educativa.»

## B) El Derecho de la Comunidad

### Autónoma de Cataluña.

La disposición adicional trigésima 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, bajo el epígrafe «Financiación de las guarderías municipales», dispone:

«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:

1.300 euros por plaza el curso 2019-2020.

1.425 euros por plaza el curso 2020-2021.

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:

El curso 2019-2020, 200 euros por plaza.

El curso 2020-2021, 175 euros por plaza.

Los cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, 200 euros por plaza y curso.

Desde el curso 2024-2025 hasta el curso 2028-2029, 400 euros por plaza y curso.

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.

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.

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.»

## C) La doctrina del Tribunal Constitucional.





En la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2021, de 16 de septiembre, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad 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 12/20009, de educación, redactados por el artículo 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, se fijó la siguiente doctrina:

«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 contenciosoadministrativos 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 proscribire 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). »

**TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración de los**





**artículos 22.2 b), 28 y 34 de la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y de los artículos 7.2, 21, 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con lo dispuesto en los artículos 1101 y 1108 del Código Civil.**

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, consiste en determinar, tal como se expone en el Auto de la Sección Primera de esta Sala de 7 de febrero de 2024, si en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, establecida por una norma con rango de ley, procede el abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención desde la fecha de su solicitud, atendiendo a la falta de existencia de una cantidad vencida, líquida y exigible, o si su exigencia nace en el momento en que se produce el reconocimiento de la obligación derivado de la disposición legal que así lo establezca.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, cabe referir, con base en el principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho que, tal como sostuvimos al resolver el recurso de casación 2290/2022, por sentencia 1419/2023, de 13 de noviembre de 2023, el problema fundamental que debemos resolver para dar respuesta a la cuestión de interés casacional consiste en fijar el momento en que nació la obligación del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña de abonar al Ayuntamiento recurrido las cantidades destinadas a financiar la educación infantil de primer ciclo durante los cursos escolares 2012-2013 a 2017-2018. Con evidencia, la obligación accesoria y de naturaleza resarcitoria en que consiste el pago de intereses de demora no puede surgir al margen de una obligación principal vencida y exigible. La existencia de un crédito exigible precisa un acto de reconocimiento de la obligación de cuyo incumplimiento parte el devengo de intereses (arts. 24 y 73.4 LGP, en relación con los arts. 1001 y 1108 CC).







Administración a lo largo de los períodos mencionados, en contra de lo sostenido por la sentencia impugnada.

No es sino hasta la aprobación de la Ley 5/2020, la cual «se enmarca en el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017», según declara su preámbulo, cuando se establece el calendario de pagos a través de la adición a la Ley de Educación de la DA 30ª. Fue el legislador quien, en el ejercicio de su poder normativo, dispuso el calendario de financiación a que venía obligado el Gobierno de la Generalitat, recurso previsto en el art. 22.2.b) LGSUB y cuya constitucionalidad ha sido expresamente declarada en la STC 159/2021.

En razón de lo expuesto, esta Sala sostiene que la fundamentación de la sentencia del Tribunal Superior de Cataluña no es acorde con las normas reguladoras de las subvenciones públicas, en concreto las relativas al principio de disponibilidad presupuestaria (arts. 22.2, 28 y 34 LGSUB y art. 21 LGP), y el nacimiento de las obligaciones de la Administración y el devengo de intereses de demora (arts. 24 y 73.4 LGP y 1100 y 1113 CC).

El pronunciamiento de la instancia se justifica con los argumentos que podemos resumir de este modo: a) la existencia de responsabilidad de la Generalitat en la financiación del servicio público en términos de suficiencia económica de conformidad con la normativa aplicable; b) el acuerdo del Gobierno de Cataluña, GOV/63/2013, de 7 de mayo, no suspendió ni aplazó la obligación de financiación, de manera que la obligación subsistía; c) el reconocimiento por la Ley catalana 5/2020 del derecho de cobro de los Ayuntamientos afectados con carácter retroactivo desde el curso 2012-13, lo que implica el reconocimiento de una situación de mora que se ha mantenido durante dicho período; d) la fijación de un calendario de pagos no resulta incompatible con el devengo de intereses en caso de obligaciones vencidas y exigibles, como es el caso, al haberse reclamado por escrito el cumplimiento de la obligación de pago por los Ayuntamientos a la Administración demandada.

Sin embargo, el propósito del legislador de financiar la educación infantil de primer ciclo no se traduce en el reconocimiento de un derecho incondicionado de los Ayuntamientos y demás entidades interesadas a percibir unas





determinadas cantidades hasta que tenga lugar el desarrollo de la Ley, en nuestro caso mediante la determinación del calendario de financiación y la fijación de las concretas cantidades subvencionables, así como el acto de reconocimiento de la subvención. El Gobierno de la Generalitat, en su acuerdo GOV/63/2013, aplazó *sine die* sus obligaciones al respecto y luego omitió su cumplimiento e incluso lo establecido en los presupuestos para 2017, hasta que el legislador impuso por Ley 5/2020 un concreto calendario de pagos y la cuantía de las subvenciones para los distintos cursos escolares.

El Ayuntamiento recurrente, a lo largo de los períodos reclamados, no ha ejercitado una acción de inactividad de la Administración, con base a lo preceptuado en el art. 29 LJCA, con objeto de reclamar la aprobación de dichos calendarios con determinación de la cantidad subvencionable. Esta acción hubiera permitido, en caso de prosperar, obtener los intereses correspondientes a las cantidades debidas en tales periodos. Por el contrario, la subvención declarada en la sentencia recurrida se apoya en un título legal distinto, que es la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, acto del que nace el derecho del recurrente.

El hecho de que el calendario de la financiación de la citada disposición adicional trigésima comprenda el curso escolar 2012-2013 y los sucesivos, implica reconocer el derecho de los Ayuntamientos a ser financiados durante esos periodos, extremo que aprecia correctamente la sentencia de instancia. Pero esto no supone una declaración favorable a apreciar la mora, ya que la cuantía subvencionable sometida al calendario de pagos es una suma global, inclusiva de todo el periodo comprendido entre los cursos 2012-2013 a 2018-2019, es decir, un valor actualizado en función de las exigencias presupuestarias presentes al tiempo en que fue aprobada.

En consecuencia, la subvención reconocida en la sentencia recurrida se establece con base a lo dispuesto en la Ley 5/2020, por lo que no cabe adicionar a esas cantidades legalmente reconocidas, unos intereses que derivarían, en su caso, de una acción de inactividad de la administración que, de hecho, no ha sido ejercitadas por el Ayuntamiento recurrente.



Somos conscientes que la controversia sobre la financiación de las guarderías municipales por parte de la Generalitat de Cataluña fue objeto de varios recursos contencioso-administrativos seguidos ante la misma Sala y Sección de instancia, interpuestos en los años 2014 y 2015, y que dieron lugar a diferentes sentencias en las cuales se reconocía el derecho de los Ayuntamientos demandantes al pago de 1.300 euros por alumno de las *Llars d' Infants* en cada uno de los cursos escolares reclamados. Sin embargo, la situación que subyacía en dichos procedimientos, no es equiparable al que en el supuesto que nos ocupa, en la medida en que, en nuestro caso, la subvención viene impuesta por imperativo legal, que no existía durante la tramitación y resolución de aquellos recursos.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a declarar haber lugar al recurso de casación, debiendo ser casada y anulada la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el extremo que entendió que el derecho del Ayuntamiento a percibir de la Administración demandada la cantidad de 425 euros por alumno y curso en el número de alumnos reclamado en la demanda en cada uno de los cursos escolares comprendidos entre 2012-2013 a 2017-2018, devengaba los intereses legales desde la fecha de la reclamación a la Administración demandada, intereses que no proceden en atención a las consideraciones expuestas en la fundamentación precedente.

**CUARTO.- Sobre la formación de doctrina jurisprudencial referida a la interpretación aplicativa del artículo 22.2 b) de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con lo dispuesto en los artículos 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.**

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos en el precedente fundamento jurídico tercero, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:





Los artículos 22.2 b), 28 y 34 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con lo dispuesto en los artículos 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, no se oponen a que, en aquellos supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención surja desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, siempre que no se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración, al amparo de lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y ésta no despliegue mediante actos de ejecución la obligación de subvencionar legalmente impuesta.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo 314/2019, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede anular la sentencia recurrida en lo que respecta a la condena a la Administración demandada al pago de intereses legales desde la fecha de reclamación del abono de subvenciones en los términos que hemos expuesto en el fundamento de derecho tercero, manteniendo el pronunciamiento de estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Manresa, en lo que respecta al reconocimiento del derecho a percibir del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña la cantidad de 425 euros por alumno y curso en el número de alumnos reclamado en la demanda en cada uno de los cursos escolares comprendidos entre el curso 2012-2013 y el curso 2017-2018, que no ha sido controvertido en este recurso de casación, desestimando la pretensión deducida relativa al abono de los intereses de referencia.





### **QUINTO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación ni de las originadas en el procedimiento de instancia.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial:

**Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación** interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo 314/2019, que casamos.

**Segundo.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Manresa contra la resolución del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña, reconociendo el derecho a percibir de la Administración demandada las cantidades referenciadas, en los términos fundamentados, desestimando la pretensión deducida relativa al abono de los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación a la Administración.





**Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas** procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las originadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.





NIG: 08019 33 3 2019 0005421  
NÚMERO ORIGEN: PO 0000314 /2019  
ÓRGANO ORIGEN: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5 de BARCELONA  
C0050

Núm. Secretaría: 82/24-G

**TRIBUNAL SUPREMO  
SALA TERCERA  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECRETARÍA: ILMA. SRA. D.<sup>a</sup> ROSARIO MALDONADO PICON  
RECURSO NÚM. **RCA / 0004008 / 2022**

RECURRENTE: LETRADO DE LA COMUNIDAD  
RECURRIDO: PROCURADOR D. JACOBO GANDARILLAS MARTOS

**DILIGENCIA.-** En Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil veinticuatro.

Seguidamente se procede a notificar a las partes, por los medios telemáticos (servicio Lexnet) la resolución que antecede, haciéndoles saber que contra la misma NO CABE recurso ordinario alguno. Doy fe.

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.



NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## **PUBLICACIÓN**

La anterior Sentencia fue publicada en la forma acostumbrada.  
Doy fe.

En Madrid a cuatro de noviembre de dos mil veinticuatro.



## Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 04/11/2024 12:33

### Mensaje

<b>IdLexNet</b>	202410717043879	
<b>Asunto</b>	Comunicación del Acontecimiento 94:	
<b>Remitente</b>	<b>Órgano</b>	TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 3A. de Madrid, Madrid [2807913003]
	<b>Tipo de órgano</b>	T.S. SALA DE LO CONTENCIOSO
	<b>Oficina de registro</b>	TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807902130]
<b>Destinatarios</b>	GANDARILLAS MARTOS, JACOBO [712]	
	<b>Colegio de Procuradores</b>	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
<b>Fecha-hora envío</b>	04/11/2024 12:20:24	
<b>Documentos</b>	<a href="#">2807913003320249000000566.PDF</a> (Principal) Hash del Documento: 4f1b79f6d1f00c3b39d3279c47ed3d3d0b0c478d97bd60040f4116bd0900a2bd	
	<a href="#">280791300332024000124854 2.pdf</a> (Anexo)	Descripción: PUBLICACION SENTENCIA Hash del Documento: cdb4fc3aa967ddeed1fc01c1e88a0490ffd701a05bfa62df8e1d163b78032365
	<a href="#">280791300332024000124854 3.pdf</a> (Anexo)	Descripción: DILIGENCIA NOTIFICACION / NO CABE RECURSO Hash del Documento: 97966eaab7648310a31754d6a4f4046de650ecbd873f034326905aec70b53757
<b>Datos del mensaje</b>	<b>Procedimiento destino</b>	R. CASACION Nº 0004008/2022
	<b>NIG</b>	0801933320190005421

### Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
04/11/2024 12:32:10	GANDARILLAS MARTOS, JACOBO [712]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid	LO RECOGE	
04/11/2024 12:30:51	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	GANDARILLAS MARTOS, JACOBO [712]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

(\*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.



ADMINISTRACION DE JUSTICIA

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

R. CASACION/4008/2022

R. CASACION núm.: 4008/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 1718/2024**

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 30 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número 4008/2022, interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo 314/2019, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Ayuntamiento de Manresa, contra la desestimación presunta del requerimiento formulado al Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, en cuanto al abono del importe correspondiente a la financiación de la guardería municipal para los cursos escolares de 2012-2013 a 2017-18.

