

R. CASACION núm.: 6562/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente

Lamarca

**TRIBUNAL SUPREMO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: PRIMERA**

**PROVIDENCIA**

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Fernando Román García

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 23 de febrero de 2023.

La Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acuerda la inadmisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Vigo contra la sentencia dictada el 8 de junio de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso 3327/2021.

La inadmisión a trámite se acuerda en aplicación de lo dispuesto en el artículo 90.4.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), y ello, porque en el escrito de preparación no se ha justificado adecuadamente que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir, en el sentido de no razonar de forma expresa cómo, por qué y en qué forma todas y cada una de las infracciones que concretamente se denuncian han sido determinantes del fallo.

Así, en primer lugar, se intenta hacer supuesto de la cuestión, en el sentido de que no se niega la argumentación de la sentencia recurrida de, tratarse de un servicio de carácter local cuya gestión fue asumida por el Consorcio, siendo la voluntad del Concello que la gestión se realizase a través de tal Consorcio, al que se incorporó voluntariamente y del mismo modo decidió que fuese el Consorcio quien gestionase sus centros, articulándose tal colaboración mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración para su gestión y construcción, para después afirmar que, en definitiva, se pretende la transformación de un convenio voluntario de colaboración interadministrativa en convenios forzosos de delegación y cofinanciación.

En segundo lugar, en relación con la contribución para sufragar estos servicios, resulta esencial el análisis del artículo 69 de la Ley 2/2017, de medidas fiscales administrativas y de ordenación sobre el régimen de cofinanciación en los servicios prestados por el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar o ente que lo sustituya en colaboración con los ayuntamientos y mancomunidades, precepto que se interpreta por la Sala gallega en el sentido de que, no prevé 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, por lo que, teniendo en cuenta la voluntariedad consustancial a la

naturaleza del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y bienestar y sin que se permita imponer un régimen de cofinanciamiento ni detraer fondos del Concello de manera unilateral, el Concello no ha manifestado su voluntad de mantener el régimen jurídico de cofinanciación anterior y por ello las liquidaciones se practicaron conforme al régimen previsto en la Ley 2/2017.

Además de que sobre este silencio en cuanto al mantenimiento del régimen anterior nada dice la recurrente, se trata, en definitiva, de la interpretación un precepto de derecho autonómico.

Con imposición a la parte recurrente de las costas procesales, hasta la cifra máxima, por todos los conceptos, de 1.000 euros, más el IVA si procede, en favor de la parte recurrida.

Contra la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.5 LJCA, no cabe recurso alguno.

Lo acuerda la Sección y firma el Magistrado Ponente. Doy fe.





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

SENTENCIA: 00486/2022

**Ponente: D. FERNANDO SEOANE PESQUEIRA**

**Recurso número: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 332/2021**

**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. Benigno López González**

**D<sup>a</sup>. María Amalia Bolaño Piñeiro**

A Coruña, a 8 de junio de 2022.

El recurso contencioso-administrativo, que con el número 332/2021 pende de resolución en esta Sala, ha sido interpuesto por el Concello de Vigo, representado por la procuradora D<sup>a</sup>. Begoña Alejandra Millán Iribarren y dirigido por el letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, contra la resolución de 23 de abril de 2021 del Xerente del Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar, siendo parte demandada el Consorcio Galego de Servicios 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 estimen as pretensións desta parte, con expresa imposición de costas á demandada, segundo dispón o art. 139 da Lei 29/1998;

**PRIMEIRO.** - Que se declare nula a seguinte resolución; Resolución de aprobación da 1ª liquidación de 20 21 - Réxime de cofinanciamento para os CENTROS DE DÍA xestionados a través do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, de data 23 de abril do 2021, correspondente aos Centros de Día de "Vigo-Teis" (nº 172/2021, 22.500,00 €), "Vigo-Coia" nº98/2021, 58.750,00 €) e "Vigo-Valadares" (nº 199/2021, 38.750,00 €)

**SEGUNDO.** - En todo caso, polo que se respecta ao centro de día de Valadares, que se declare a nulidade das liquidacións xa que non existiu nunca nin existe convenio ningún."

**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 mismo 120.000 euros.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO: Objeto de impugnación.-**

El Concello de Vigo impugnó la resolución de 23 de abril de 2021 del Xerente del Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar, por la que se aprobó la primera liquidación de 2021 del régimen de cofinanciación para los Centros de día gestionados a través de aquel Consorcio, correspondiente a los Centros de día de Vigo-Teis (nº 172/2021, 22.500 euros = 18 plazas x 1.250 euros plaza), Vigo-Coia (nº 198/2021, 58.750 euros = 47 plazas x 1.250 euros plaza) y Vigo-Valadares (nº 199/2021, 38.750 euros = 31 plazas x 1.250 euros plaza).

En la fundamentación jurídica de la demanda se basa la impugnación en tres extremos: 1º Nulidad de las liquidaciones practicadas por la vulneración del régimen competencial establecido en las normas legales, 2º Nulidad de las liquidaciones por vulneración de la garantía de la autonomía local desde el punto de vista financiero y





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

presupuestario, y 3º Inconstitucionalidad del artículo 69 de la Ley 2/2017.

Las pretensiones ejercitadas se contienen en el suplico de la demanda en el que se interesa: 1º Que se declare nula la resolución de 23 de abril de 2021 del Xerente del Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar, por la que se aprobó la primera liquidación de 2021 del régimen de cofinanciación para los Centros de día gestionados a través de aquel Consorcio, antes mencionada, 2º En todo caso, por lo que respecta al Centro de día de Valadares, que se declare la nulidad de las liquidaciones ya que no existió nunca ni existe convenio alguno.

En congruencia con el último de los argumentos esgrimidos se solicita que se plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad para que se pronuncie sobre el contenido recogido en el artículo 69 de la Ley 2/2017 como obligación para los Concellos gallegos.

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) y 13 de octubre de 2021 (recursos 278/2020 y 323/20).

La sentencia de 6 de febrero de 2020 de la Sección 2ª ya ha sido declarada firme por decreto de 31 de julio de 2020.

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 a tener en cuenta para el enjuiciamiento del presente asunto.-**

Son hechos básicos de los que puede partirse los siguientes:

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

2º El día 30 de marzo de 2007 se celebró un convenio conforme al cual:

a) El Concello cedió el inmueble dedicado a Centro de Día de la Avenida Dona Fermina en Teis.

b) El Consorcio se hacía cargo de todos los gastos de funcionamiento y su equipamiento.

c) El Ayuntamiento asumió un tercio de los gastos.

3º En la Junta de Gobierno de 15 de octubre de 2007 el Ayuntamiento cedió la parcela 124 de la Rúa O Grove por un



plazo de 30 años, para la construcción de un Centro de día en Coia.

4º El 1 de febrero de 2008 se suscribió el Convenio de cesión del terreno; el 9 de junio el de colaboración para la construcción y el de colaboración en la gestión fue suscrito el 16 de abril de 2009.

5º A petición del Consorcio el Concello accedió a la cesión, con fecha 18 de julio de 2008, de una parcela en la parroquia de Valladares, adquirida por expropiación, para la construcción de un Centro de día para la atención de personas mayores, autorizada por licencia de 2009.

6º Por el Concello de Vigo, durante el período comprendido entre 2008-2014, se atendió a las liquidaciones giradas en concepto de contribución a los gastos de los centros de día, ascendiendo en su conjunto a la cantidad de 1.465.655,23 euros.

**TERCERO: Alegaciones del demandante en que sustenta el recurso y motivos de impugnación.-**

Lo que suscita el Concello de Vigo en este recurso es una cuestión competencial, ya que entiende que en la actualidad la única competencia propia de los Ayuntamientos en materia de servicios sociales es la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, que se contiene en el artículo 25.2.e de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El demandante comienza mencionando la redacción del artículo 25.2.k de la Ley 7/1985 antes de la reforma por la Ley de 2003, que recogía como competencia municipal propia la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, y alega que, de conformidad con lo establecido en la legislación autonómica y estatal, cedió gratuitamente, por medio de acuerdos municipales y convenios de colaboración, los terrenos necesarios para la construcción de los centros de día y galescolas en marzo y octubre de 2007, febrero, junio, julio y octubre de 2008, abonando los pagos correspondientes a los ejercicios en los que esos convenios estuvieron en vigor, por importe aproximado de 1.400.000 euros, acordando y cumpliendo esos convenios en el marco de las relaciones de colaboración consorciales del Consorcio Galego de Igualdad e Benestar creado por el Consello de la Xunta de Galicia el 15 de junio de 2006, todo ello en régimen de adhesión voluntaria al Consorcio en base a la incorporación del Concello producida el 2 de febrero de 2007 (previo acuerdo municipal de 28 de diciembre de 2006), lo que prestó cobertura jurídica y título válido al Consorcio frente a las liquidaciones que le pudieran ser giradas en relación con los Centros de Día de Vigo-Teis y Rúa O Grove-Coia, y también consintió que se incluyesen las liquidaciones respecto





al Centro de Día de mayores de Valadares, para cuya construcción el Concello cedió una parcela el 18 de julio de 2008, autorizada por licencia de 2009, pese a que no consta convenio respecto al mismo.

Añade la defensa de Concello de Vigo que los convenios anteriormente suscritos quedaron sin efecto a partir del 31 de diciembre de 2014, en aplicación del antes mencionado artículo 25.2.e de la Ley 7/1985, tras la reforma de 2013 (que limita la competencia municipal en los términos detallados), disposición adicional 9ª 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*") y disposición adicional 3ª de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (que en su apartado 1 reitera el contenido literal de la anterior, y en el apartado 2 aclara como se llevará a cabo la adaptación de los convenios).

Continúa argumentando la defensa del Concello que la Administración autonómica reaccionó a la Ley estatal 27/2013 con la promulgación de la Ley 14/2013 de racionalización del sector público autonómico, que en su Disposición Adicional 11ª prevé la facultad de formalizar convenios por la Axencia Galega de Servizos Sociais (que sustituye al Consorcio), señalando un plazo para hacerlo de 6 meses desde la puesta en funcionamiento de la Axencia y extinción del Consorcio con la apertura de su proceso de liquidación; se indica asimismo que por parte del Consorcio se registró una propuesta de Convenio el 10 de marzo de 2015, que no fue aceptado por el Ayuntamiento, y éste solicitó, el 14 de octubre de 2014, del Gerente del Consorcio, una reunión de la Comisión de seguimiento con el fin de clarificar la situación, que no fue respondida; advierte igualmente el demandante que, con arreglo a la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, solo atribuye participación de las Administraciones Locales en la gestión de los servicios, pero no en la financiación del sistema (artículos 12 y 32 de la Ley).

A continuación alega el recurrente que, no obstante, en la Ley gallega 2/2017 de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, se contiene un nuevo sistema de financiación y crea en su artículo 69 una "competencia-servicio" que nunca fue municipal ni figura en la normativa sectorial de servicios sociales, como es el





mantenimiento de escuelas infantiles y centros de día de titularidad autonómica y de ámbito supra-municipal, imponiendo de forma unilateral, y con carácter retroactivo, la asunción de unos gastos sin amparo en la normativa de régimen local y prescindiendo de las exigencias contenidas por la normativa básica desde el año 2013, que justifica en base al Acuerdo Marco Fegamp-Consellería de Política Social en relación al CGSIB, pero que en ningún caso vincula al Concello de Vigo.

En definitiva, la defensa del Concello de Vigo alega que las liquidaciones se giran en base a la Ley 2/2017, pero no existe ningún convenio en vigor, por lo que se contradice la Ley 7/1985 y la normativa autonómica configurada por la Ley 13/2008, de servicios sociales, y la Ley 5/2014, de medidas urgentes, que en ningún caso expresan que esos servicios formen parte de los servicios sociales a prestar por los municipios; añade que ni con carácter previo ni con ocasión de su notificación se puso en conocimiento del Concello la metodología empleada para el cálculo de las cantidades reclamadas, entendiéndose que se vulnera el principio de lealtad institucional contenido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012.

En base a todo lo anterior, especifica el demandante los motivos de impugnación en los siguientes:

1º Nulidad de las liquidaciones practicadas por la vulneración del régimen competencial establecido en la Constitución, la Ley Orgánica 2/2012, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, modificada por la anterior, la Ley 13/2008, de servicios sociales de Galicia, y la Ley 5/2014 de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013.

En este aspecto el demandante compara los términos en los que, por lo que se refiere a los servicios sociales, estaba originariamente redactado el artículo 25 de la Ley 7/1985 y la modificación experimentada en 2013, por lo que, después de referir dictámenes del Consejo de Estado y doctrina del Tribunal Constitucional, denuncia que lo que está haciendo la Comunidad Autónoma por medio de la Ley 2/2017 es delegar de facto competencias en materia de servicios sociales en los Ayuntamientos, sin respetar las exigencias contenidas en el artículo 27 de la Ley 7/1985 ni en la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad financiera.

Por lo que hace a la normativa sectorial señala el recurrente que, conforme tanto a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (artículo 12), como a la Ley 13/2008 de Servicios Sociales de Galicia (artículos 59 y 61), y el Decreto 99/2012 de 16 de marzo (artículos 6 a 9), a los entes locales solo se les exige la prestación de los servicios sociales básicos, siendo la atención especializada competencia de la Xunta.





Advierte el actor que, con arreglo al artículo 57 de la Ley 7/1985, la cooperación en la prestación de servicios ha de asumirse con voluntariedad, en tanto que en la Ley 2/2017 pretende imponerse tal prestación, sin mencionar las normas legales que atribuyen la competencia, refiriendo un marco firmado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEGAMP), que no puede servir de justificación y sin ningún estudio económico-financiero -sin perjuicio de lo cual denuncia que se alcanza un precio de 2.500 € plaza/año, que es muy inferior al que se le propuso al Concello en el documento registrado el 10 de marzo de 2015, que era de 3.690 euros.

2º Nulidad de las liquidaciones por vulneración de la garantía de autonomía local desde el punto de vista financiero y presupuestario, estableciendo una contribución de los ayuntamientos a sufragar servicios que son competencia de la Comunidad Autónoma, con un ingreso no previsto en la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, la defensa del Concello de Vigo mantiene que el régimen de atribución de competencia en materia de servicios sociales cambió radicalmente a raíz de la Ley 27/2013 y de la Ley 5/2014, quedando sin efecto los convenios previos, por lo que denuncia que la Ley 2/2017 contraviene tanto la Ley Orgánica 2/2012, como el contenido de la Ley 7/85, la Ley 5/2014 y la normativa sectorial, de modo que termina interesando que se estimen las pretensiones de anulación ejercitadas, sin perjuicio de interesar que se plantee, con carácter previo, una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el Art. 69 de la Ley 2/2017 de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, en la que se contiene la justificación de las liquidaciones impugnadas.

#### **CUARTO: Oposición de la Administración demandada.-**

La Letrada de la Xunta de Galicia alega, en primer lugar, que difícilmente puede sostenerse el argumento que se mantiene en la demanda, relativo a la reforma operada en la Ley 7/1985 por la Ley 27/2013 en relación con la competencia municipal en materia de servicios sociales, tras la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de marzo, toda vez que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 establece un mínimo competencial propio de los Ayuntamientos para dotar de contenido a la autonomía local, pero sus competencias vendrán determinadas por la normativa sectorial que, por lo que respecta a los servicios sociales, es competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma (artículo 27.23 del Estatuto de Autonomía de Galicia).

En segundo lugar, señala la defensora de la Administración autonómica que la Ley 5/2014, de 27 de mayo, en su disposición adicional tercera, limita los efectos a los convenios que lleven aparejada financiación destinada a sufragar el ejercicio de competencias delegadas o distintas de las atribuidas como propias por la legislación del Estado o de



la Comunidad Autónoma y, con arreglo a la Ley 13/2008 de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, la creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios básicos y específicos corresponde a los Ayuntamientos siendo, con arreglo al Decreto 99/2012 de 26 de marzo, los Centros de Día servicios comunitarios específicos.

Advierte la Letrada de la Xunta que la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 declaró inconstitucional la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, que establecía la asunción por las Comunidades Autónomas de los servicios sociales a partir de 31 de diciembre de 2015, al igual que hacía la Ley 5/2017 en sus disposiciones adicionales primera y cuarta, con anterioridad a la referida sentencia del T.C.

Por otra parte, después de insistir en que el Consorcio es un instrumento de colaboración interadministrativa que responde a la necesidad de una efectiva coordinación y cooperación, advierte que el Concello de Vigo pudo optar, conforme al artículo 69.5 de la Ley 2/2017, por el mantenimiento del régimen jurídico y de cofinanciación anterior, pero al no manifestar nada en el plazo de 3 meses se giraron las liquidaciones con arreglo a las estipulaciones contenidas en el apartado 4º, pero ello no impide que el Ayuntamiento pueda separarse en cualquier momento del Consorcio con apertura de un procedimiento de liquidación de las obligaciones pendientes.

Finalmente, la Letrada de la Xunta hace constar que el Concello de Vigo forma parte del Consorcio y termina interesando la desestimación del recurso, señalando la innecesariedad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por la existencia de precedentes jurisprudenciales sobre tal cuestión.

**QUINTO: Examen del primer motivo de impugnación: competencia de los Ayuntamientos en la materia relativa a la financiación de los Centros de día.-**

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 TC 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, que fue recogida por la Letrada de la Xunta, por su importancia en la materia. 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 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





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACION  
DE XUSTIZA

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 con arreglo al número 23 del artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, y la Ley 13/2008 de Servicios Sociales, claramente atribuye a los





entes locales los servicios sociales comunitarios, tanto básicos como específicos, pues dispone en sus artículos 8, 9, 54, 58 y 60 lo siguiente:

*"Art. 8. Estructura básica de los servicios sociales*

*1. El sistema gallego de servicios sociales se estructura en forma de red, conforme a dos niveles de actuación:*

*a) Servicios sociales comunitarios, que comprenden, a su vez, dos modalidades: servicios sociales comunitarios básicos y servicios sociales comunitarios específicos.*

*b) Servicios sociales especializados.*

*Art. 9. De los servicios sociales comunitarios*

*1. Los servicios sociales comunitarios, de carácter predominantemente local, están referenciados a un territorio y población determinados y constituyen el acceso normalizado y el primer nivel de intervención del sistema gallego de servicios sociales.*

*Art. 54. Financiación por las entidades locales*

*1. los ayuntamientos tendrán que consignar en sus presupuestos las cantidades necesarias para la creación, mantenimiento, gestión y desarrollo de los servicios sociales de su competencia, con arreglo al título VII de la presente ley.*

*2. el nivel de esfuerzo presupuestario de los ayuntamientos para la prestación de los servicios sociales de su competencia podrá constituir un criterio de valoración para el acceso a la financiación por parte del gobierno gallego, que, en todo caso, deberá tener en cuenta el principio de equidad y equilibrio territorial.*

*Art. 58. Criterios generales*

*1. las competencias en materia de servicios sociales corresponderán a la administración de la comunidad autónoma de Galicia y a las corporaciones locales de Galicia, así como, en su caso, a las demás entidades públicas previstas en el estatuto de autonomía de Galicia o establecidas en la presente ley.*





2. las competencias que la presente ley atribuye a la Xunta de Galicia podrán ser objeto de delegación y transferencia, de conformidad con lo previsto en la normativa vigente en la materia.

#### Art. 60. Competencias de los ayuntamientos

1. de conformidad con lo previsto en la presente ley y en la legislación de aplicación sobre régimen local, corresponden a los ayuntamientos, en el marco de la planificación y ordenación general del sistema gallego de servicios sociales, las siguientes competencias:

a) la creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios básicos.

b) la creación, gestión y mantenimiento de los servicios sociales comunitarios específicos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 59º i).

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, al disponer en sus artículos 29 y 30:

#### Art. 29

1. De conformidad con lo establecido en el art. 61 de la Ley de servicios sociales de Galicia, todos los ayuntamientos gallegos contarán con servicios sociales comunitarios básicos.

#### Art. 30

1. Los ayuntamientos de Galicia desarrollarán y gestionarán, por sí mismos o asociados, centros o programas de servicios sociales comunitarios específicos.

2. Además, con el fin de facilitar la calidad y cobertura equilibrada de servicios en todo el territorio, y de conformidad con el art. 64 de la Ley 13/2008, de servicios sociales de Galicia, la Xunta de Galicia promoverá, mediante fórmulas de colaboración interadministrativa, la gestión de



*los centros y servicios sociales comunitarios específicos que se determine en la planificación del sistema gallego de servicios sociales.*

La conclusión del análisis de la normativa expuesta no puede ser otra que la de que las liquidaciones giradas por la Xunta de Galicia no incurren en las causas de nulidad denunciadas por el Ayuntamiento de Vigo, toda vez 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".*

Con todo lo que ha quedado hasta aquí argumentado se deduce la procedencia de desestimar el primero de los motivos de impugnación, y a la vez se evidencia la improcedencia de plantear 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, 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 con anterioridad.

**SEXTO: Examen del segundo motivo de impugnación: autonomía local y contribución para sufragar los servicios.-**

La determinación por las leyes sectoriales de la competencia de las entidades locales conduce asimismo al decaimiento del segundo motivo de impugnación, porque no se trata de una competencia a prestar por la Xunta de Galicia sino de que esta, ostentando su titularidad, tiene la facultad de atribuir la a los entes locales, sin perjuicio de articular fórmulas de colaboración que garanticen la sostenibilidad





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

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 subroge 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







ADMINISTRACION DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA

*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 centros de día, articulándose tal colaboración mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración, para su gestión en el caso de los centros de día de Coia y Teis y para la construcción del centro de Valadares.

En consecuencia, tampoco puede prosperar este segundo motivo de impugnación.

Por todo lo cual procede la desestimación del recurso.

#### **SÉPTIMO: 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 artículos citados y demás preceptos de general y pertinente aplicación.

**FALLAMOS** que **desestimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Concello de Vigo contra la resolución de 23 de abril de 2021 del Xerente del Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar, por la que se



aprobó la primera liquidación de 2021 del régimen de cofinanciación para los Centros de día gestionados a través de aquel Consorcio, correspondiente a los Centros de día de Vigo-Teis (nº 172/2021, 22.500 euros = 18 plazas x 1.250 euros plaza), Vigo-Coia (nº 198/2021, 58.750 euros ñ= 47 plazas x 1.250 euros plaza) y Vigo-Valadares (nº 199/2021, 38.750 euros = 31 plazas x 1.250 euros plaza), sin hacer imposición de 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 (1570-0000-85-0332-21), 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.

