

dad a la Constitución de dicho precepto legal, en la redacción que introdujo la Ley 11/1994, de 19 de mayo.

En dicha Sentencia y en las dictadas con posterioridad resolviendo recursos de amparo (así SSTC 5/1999, de 8 de febrero; 9/1999, de 8 de febrero; 17/1999, de 22 de febrero; 47/1999, de 22 de marzo; 59/1999, de 12 de abril; 92/1999, de 26 de mayo; 102/1999, de 31 de mayo; 123/1999, de 28 de junio; 155/1999, de 14 de septiembre; 156/1999, de 14 de septiembre; 158/1999, de 14 de septiembre; 172/1999, de 27 de septiembre; 182/1999, de 11 de octubre; 217/1999, de 29 de noviembre; 220/1999, de 29 de noviembre; 227/1999, de 13 de diciembre; y 28/2000, de 31 de enero), hemos establecido ya una consolidada doctrina, a la que debemos atenernos para decidir, en sentido desestimatorio, la presente queja.

En efecto, según reiterada doctrina de este Tribunal, el art. 1.3. g) LET «no incurre en una discriminación constitucionalmente proscrita al excluir del ámbito de las relaciones laborales las prestaciones de transporte descritas en el mencionado precepto, que se realizan al amparo de autorizaciones administrativas de las que sea titular la persona que las presta, mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando tales servicios se presten de forma continuada para un mismo cargador o comercializador» (por todas, STC 217/1999, de 29 de noviembre, FJ 2, con cita de STC 172/1999, de 27 de septiembre, FJ 2), ya que la exclusión realizada por el mencionado precepto responde a un criterio objetivo como es el de la consideración como empresario autónomo del transporte de quien presta el servicio con la habilitación requerida por las normas administrativas. Tal distinción, obedece, además, «a una finalidad a la que nada cabe reprochar en términos constitucionales, puesto que la clarificación de los ámbitos laboral y mercantil, en lo que a las relaciones de transporte se refiere, no puede considerarse constitucionalmente ilícita. De otra parte, las consecuencias jurídicas que se derivan de la cuestionada delimitación tampoco adolecen de una desproporción que pudiera resultar constitucionalmente reprochable, puesto que, incluso considerando los especiales caracteres y finalidades del ordenamiento laboral del cual se entienden ahora excluidas estas relaciones, no cabe duda de que tal efecto se adecua, precisamente, a la finalidad expuesta, en tanto no es un resultado constitucionalmente desmedido que el transportista habilitado administrativamente para el trabajo autónomo se someta a un régimen jurídico distinto del aplicable a las relaciones dependientes y por cuenta ajena, precisamente por considerarse un supuesto objetivamente distinto a ellas ... Razones por todas las cuales se ha llegado a la conclusión de que el párrafo segundo del art. 1.3. g) LET no vulnera el mandato del art. 35.2 CE» en la perspectiva analizada, ni, en consecuencia, es contrario al genérico principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE» (STC 59/1999, de 12 de abril, FJ 3).

Por lo tanto, siendo la exclusión del ámbito de la relación laboral llevada a cabo en el precepto legal controvertido conforme al principio constitucional de igualdad, las resoluciones judiciales impugnadas, al aplicarlo al concreto caso de quien ahora pide amparo, no han vulnerado el art. 14 CE, por lo que procede la desestimación de la pretensión contenida en la demanda de amparo.

## FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Casto José Antonio Martínez Sarabia.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**19479** *Pleno. Sentencia 188/2001, de 20 de septiembre de 2001. Conflicto positivo de competencia 3386/94 y 4710/97 (acumulados). Planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con ocasión de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por las que se convocaron becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-1995 y 1997-1998.*

*Competencias sobre educación e igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. Nulidad parcial. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3386/94 y 4710/97, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra, respectivamente, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1994-1995, y la Orden de 30 de junio de 1997, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-1998. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 21 de octubre de 1994 los Letrados de la Generalidad de Cataluña doña Dolors Feliu i Torrent y don Ramón Riu i Fortuny, en la representación que legalmente ostentan, promueven conflicto positivo de competencia contra

la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1994-1995. El objeto del conflicto lo constituyen los arts. 15, 19 a 37, 40 a 43, 49.2, 51, 52, 55 a 58 y 62 de la citada Orden.

Tras poner de manifiesto que la Orden impugnada fue objeto del correspondiente requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, requerimiento que no obtuvo respuesta en plazo hábil, la representación autonómica formula las alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) Comienza poniendo de relieve que en los últimos años el Tribunal ha conocido una larga serie de conflictos de competencias en los que resultaba controvertida la titularidad de la potestad subvencional del gasto público, habiendo dictado al menos veintiocho Sentencias que han ido consolidando una doctrinal general al respecto. Entre dichas Sentencias figura la 13/1992, en la que el Tribunal recopiló y resumió su doctrina anterior, sistematizando en una serie de categorías generales los distintos tipos de competencias estatales y autonómicas que pueden entrar en juego en el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público.

Aunque con dicha Sentencia parecía que podía quedar cerrado uno de los grandes capítulos de la conflictividad constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, máxime cuando la doctrina aludida ha sido reiterada por el Tribunal en sus pronunciamientos posteriores, no ha ocurrido así y la Generalidad de Cataluña se ve obligada a recurrir de nuevo al Tribunal para obtener el reconocimiento de sus competencias normativas y ejecutivas ante la negativa estatal a hacerlo. Tal ha ocurrido con la normativa sobre el sistema de becas que se impugna, pues todo el proceso negociador habido no ha dado frutos, al no reconocerse la competencia autonómica para gestionar dichas becas e intervenir en su regulación.

b) La Orden impugnada convoca el concurso para la concesión de las becas y ayudas para la realización de los estudios de carácter universitario y medio que se relacionan en su Capítulo I. Son, pues, ayudas compensatorias, atendiendo, entre otros gastos, a los derivados de la distancia del domicilio familiar, la residencia fuera de éste, el material escolar, los precios públicos por servicios académicos y universitarios, etc.

La regulación de los requisitos académicos y económicos necesarios para acceder a las becas, regulados en los Capítulos II, III, IV y V, es tan detallada que resulta imposible que la Generalidad de Cataluña la complemente o module para su territorio. Lo propio ocurre con el procedimiento de concesión, el control y la revocación de las ayudas, quedando reservada, además, al Ministerio de Educación y Ciencia numerosas funciones en el nivel de ejecución administrativa.

La norma se inscribe netamente en el ámbito material de la enseñanza, en razón al criterio material de su regulación, a su finalidad y a la adscripción orgánica de su productor. En esta materia el art. 15 EAC ha atribuido a la Generalidad de Cataluña la competencia plena para la regulación y administración, en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 CE y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, así como de las facultades que el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE reserva al Estado y de la alta inspección.

No obstante los límites expuestos a la competencia autonómica, no se justifica el alcance normativo de la regulación impugnada ni las funciones de ejecución que se reserva en ella el Estado.

Aunque el art. 27 CE tiene un contenido prestacional, como se desprende de la interpretación dada al mismo

por la STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, lo cierto es que esa dimensión prestacional no es uniforme en todos los niveles y grados de la enseñanza, puesto que el apartado 4 marca la diferencia a favor de la enseñanza básica, única que habrá de prestarse de forma gratuita. En los restantes niveles, la dimensión prestacional se circunscribe al deber de los poderes públicos de crear centros docentes.

En todo caso en el art. 27 CE no está expresamente reconocida la extensión del deber público de crear un sistema de becas para que todos tengan acceso a los niveles de enseñanza no obligatoria, sino que dicha extensión se ha configurado en la legislación orgánica y ordinaria como una proyección del principio de justicia material en la distribución del gasto social. Ello tiene como consecuencia un menor alcance de las normas básicas que, al respecto, pueda dictar el Estado para el desarrollo del art. 27 CE, no siendo posible admitir la invocación del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE. En cuanto a la competencia estatal del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, no puede extenderse hasta el mismo nivel que para los supuestos que están efectivamente recogidos en el art. 27 CE como obligaciones de los poderes públicos. Por tanto esta competencia estatal no puede agotar la regulación de la materia (STC 137/1986), de modo que la regulación básica estatal del sistema de becas no puede resultar exhaustiva ni uniforme, sino que ha de permitir a las Comunidades Autónomas disponer de un margen normativo que haga posible el ejercicio de sus propias opciones políticas en desarrollo de dicha normativa básica. Ese margen normativo deberá ser más amplio en los aspectos prestacionales no expresamente previstos en el art. 27 CE que en los que lo están efectivamente.

De otro lado, desde la STC 37/1981 el Tribunal Constitucional ha venido repitiendo que la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles no puede entenderse de modo uniforme y monolítico. En este sentido, en lo relativo a las becas, debe constatar que determinadas circunstancias económicas, como los índices de precios, o académicas, como los planes de estudio universitario o los contenidos de las enseñanzas, no son idénticos en todo el territorio nacional, con lo que la imposición de unos requisitos completamente uniformes para todo el sistema de becas no genera sino situaciones de desigualdad.

El propio Estado ha reconocido ya en su día que las Comunidades Autónomas podían intervenir en el sistema de becas. Así, el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, en su Disposición adicional segunda, prevé que las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia educativa podían asumir todas las funciones precisas para la convocatoria y concesión de estas becas y ayudas. En esta misma dirección, en el Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero, de traspaso de servicios a la Generalidad de Cataluña en materia de Universidades, se traspasó la gestión de becas y ayudas al estudio universitario, de acuerdo con los criterios establecidos por la Administración del Estado, así como la tramitación de las exenciones de pago de las tasas académicas. El Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo, de traspaso de funciones y servicios del Estado al País Vasco en materia de Universidades, fue aún más lejos, traspasando a la Comunidad Autónoma la regulación, respetando los criterios básicos fijados para todo el territorio nacional, y la gestión de las convocatorias de becas para estudiantes de enseñanza superior con vecindad civil en el País Vasco. Desde entonces esta Comunidad Autónoma ha venido haciendo su convocatoria anual de becas y ayudas al estudio universitario, sin que hasta la fecha se haya objetado que ello quebraba la igualdad de los españoles en el acceso a esas ayudas o en el ejercicio de su derecho a la educación.

De otro lado, incluso la propia legislación orgánica ha reconocido que las Comunidades Autónomas pueden intervenir en la instrumentación del sistema de becas. Así, el art. 26.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU), y los arts. 63.1 y 3 y 67 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), ponen de relieve que el legislador orgánico ha contemplado la intervención sustantiva de las Comunidades Autónomas en esta materia, lo cual se constató específicamente en la tramitación parlamentaria de los arts. 66 y 67 LOGSE.

En definitiva, tanto la distribución competencial en materia de enseñanza como la regulación legal de las prestaciones públicas para compensar las desigualdades en la educación, no sólo no impiden la intervención de la Generalidad de Cataluña en la regulación y concesión de estas becas, sino que la reconocen. De aquí que resulta manifiesta la inconstitucionalidad de los arts. 15, 40, 41, 42, 43, 49.2, 51, 52, 55, 56, 57, 58 y 62 de la Orden impugnada, por reservar al Ministerio de Educación y Ciencia o a instancias de él dependientes diversas funciones administrativas en orden a la gestión, concesión, revocación o control de las becas.

En cuanto se refiere, específicamente, a las funciones de control, tampoco pueden tener encaje en la competencia estatal para ejercer la alta inspección en materia de enseñanza, puesto que se trata de funciones de control administrativo ordinario que sólo puede realizar la Generalidad, sin que ello suponga que ésta niegue al Estado la posibilidad de establecer cuantos mecanismos de cooperación sean precisos para que el Ministerio de Educación y Ciencia disponga de cuanta información precise para ejercer sus competencias en esta materia.

Asimismo resulta clara la inconstitucionalidad por incompetencia de los arts. 19 a 37 de la Orden, que contienen la regulación de los requisitos económicos y académicos para el acceso a las becas, ya que no permite desarrollo normativo alguno a la Generalidad de Cataluña.

Señala, por último, la representación procesal autonómica que resulta admisible que el Estado ejercite su competencia básica para determinar algunos de los requisitos exigidos, pero no es posible identificar individualizadamente cuáles de dichos requisitos resultan legítimos desde la perspectiva del orden constitucional de competencias y cuáles no, pues todos confirman un modelo de regulación sistemático, completo y coherente que ignora las competencias autonómicas, por lo que la inconstitucionalidad debe sostenerse respecto de todo el conjunto normativo por no presentar la estructura propia de una norma básica.

c) Para la representación procesal de la Generalidad la Orden de 15 de junio de 1994 constituye un ejemplo paradigmático de la potestad subvencional del Estado, a la que resulta plenamente aplicable la doctrina contenida en la STC 13/1992. En esta Sentencia se declara que la potestad de gasto público no crea competencias a favor del Estado. Por el contrario, la regla general debe ser la gestión autonómica de las subvenciones en las materias o sectores que han sido atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, como es el caso de la enseñanza. Por ello, es preciso que las subvenciones se territorialicen entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos, conteniéndose dicha territorialización en los propios Presupuestos Generales del Estado o en forma inmediatamente posterior, de modo que aquéllas puedan realizar la gestión administrativa, la concesión y el pago de las subvenciones.

En la propia STC 13/1992 el Tribunal enjuició la impugnación de diversas partidas presupuestarias de subvenciones relativas a la educación compensatoria, tratándose, por tanto, de una materia muy próxima de

la ahora controvertida, resolviéndose en su FJ 13 d), ñ), o), p) y q) que corresponde a la Generalidad la convocatoria, la gestión íntegra y la concesión de las que se destinaran a Cataluña. Lo propio ha hecho también la STC 330/1993, relativa a otras ayudas en materia de enseñanza.

No resultaría admisible que en este caso proceda la gestión centralizada por razones excepcionales, admitida por la doctrina constitucional, puesto que la necesidad de ello no se ha justificado en la propia Orden ni puede deducirse de su contenido, según es exigido por las SSTC 91/1992 y 330/1993, entre otras. Además, este planteamiento quedaría desvirtuado por el hecho de que desde hace años la convocatoria anual de becas y ayudas para el estudio universitario ya no es única, puesto que el Gobierno Vasco hace su propia convocatoria y gestiona y concede dichas ayudas (véanse, en tal sentido, las Ordenes de 27 de julio de 1993 y de 28 de junio de 1994, publicadas en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 26 de agosto de 1993 y 8 de julio de 1994). Estas Ordenes, además de atribuir a las instancias autonómicas o universitarias la gestión de las ayudas, regulan algunos requisitos de los solicitantes de la ayuda (edad, condiciones de acceso por razón de distancia, cuantías, ponderación de las notas, renta familiar, etc.) de modo diferente al establecido en la Orden impugnada, por lo que no puede sostenerse que la intervención autonómica conlleve la vulneración del principio de igualdad. La igualdad en el acceso a las ayudas puede quedar garantizada por la objetividad de los criterios que se emplean para la distribución territorial de las subvenciones, habida cuenta de que se dispone de un censo exhaustivo de la población estudiantil por Comunidades Autónomas, su procedencia, nivel de renta, renta por Comunidades, índices de precios, e incluso la demanda exacta en los últimos años. Las pequeñas desviaciones que pudieran producirse respecto a las previsiones no pueden justificar la gestión centralizada de las ayudas.

Además, difícilmente una regulación plenamente uniforme de las condiciones de acceso a las becas garantiza la igualdad en su percepción, habida cuenta de la diversidad de otros elementos complementarios del sistema educativo. Así, los importes de las matrículas de las Universidades no son idénticos en todo el Estado, sino que los determina cada Comunidad Autónoma. Tampoco son idénticos las condiciones académicas de los alumnos de todo el territorio nacional, puesto que el Gobierno sólo fija las directrices generales de los Planes de Estudio.

Hace alusión, por último, a una serie de cuadros comparativos que, en su opinión, demuestran que el sistema vigente no garantiza la equidad en su distribución territorial, valorando la renta familiar, porcentaje de becas y de alumnos y su distribución por Comunidades Autónomas.

La representación autonómica termina su escrito solicitando que en su día se declare que corresponden a la Generalidad de Cataluña las competencias controvertidas.

2. Mediante providencia de la Sección Cuarta, de 8 de noviembre de 1994, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, realice las alegaciones que considere conveniente, comunicando la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma se impugnare la referida Orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, y publicar la incoación de dicho conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 2 de diciembre de 1994 el Abogado del Estado comparece en el procedimiento y solicita una prórroga de diez días para formular alegaciones.

4. La Sección Primera, mediante providencia de 5 de diciembre de 1994, acuerda conceder al Abogado del Estado la prórroga de diez días solicitada para formular alegaciones.

5. El día 21 de diciembre de 1994 se registra el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que, sintéticamente, se expone lo siguiente:

a) El Abogado del Estado comienza su alegato manifestando que la impugnación de la Orden de 15 de junio de 1994 supone una reivindicación competencial novedosa, pues la Generalidad había admitido hasta el momento la regulación estatal del sistema de becas. Ello determina que resulten improcedentes las consideraciones hechas en la demanda acerca de la falta de lealtad del Estado, máxime cuando no se comparte que la doctrina de la STC 13/1992 sobre subvenciones, que se aduce que el Estado ignora, deba ser aplicada sin más al asunto debatido.

Rechaza la representación del Estado la aplicación mecánica de la doctrina de la STC 13/1992 a las becas y ayudas a la educación, afirmando que el único razonamiento que se opone a que sea procedente la gestión centralizada es la situación del País Vasco. Al respecto, admite efectivamente que se produce allí la territorialización de las ayudas y su gestión por la Comunidad Autónoma.

b) El Abogado del Estado rechaza a continuación que las becas constituyan simples subvenciones, puesto que se trata de prestaciones básicas constitucionalmente exigidas para la efectividad de un derecho fundamental, como es el derecho a la educación. Por tanto, el criterio o parámetro que resulta aplicable es el art. 149.1.1 en relación con el art. 27 CE, si bien también invoca el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE. Las competencias estatales de normación y ejecución del sistema de becas no deben ser enjuiciadas desde la perspectiva de la STC 13/1992, sino desde la óptica de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Así se deduce de la STC 86/1985, FJ 3, en la cual se produce la conexión entre ayudas a los centros docentes, donde el perfil iusfundamental es menor que en el supuesto ahora debatido, y se manifiesta su configuración como prestaciones públicas. También en la STC 154/1988, FJ 5, el Tribunal Constitucional ha admitido la reserva a la competencia estatal de aquellos aspectos que sean básicos para el ejercicio de los derechos fundamentales. Este planteamiento ha arraigado en la doctrina constitucional puesta de relieve en Estados compuestos, singularmente, Alemania y Estados Unidos, que resalta la exigencia de una cierta homogeneidad social, especialmente exigible cuando se trate de derechos fundamentales. Esta función se realiza en nuestro ordenamiento a través del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE. La igualdad de las condiciones básicas que deben ser garantizadas se refiere tanto a condiciones estrictamente jurídicas como a condiciones fácticas previas a su ejercicio. Cita en este sentido las SSTC 146/1986, FJ 5, y 64/1989, FJ 3.

En definitiva, la gestión unitaria del sistema de becas es una condición básica para la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, pues remueve el principal obstáculo para su efectividad, que no es otro que la insuficiencia de recursos. Por tanto, no sólo la normación básica, sino también la de desarrollo y su ejecución han de ser realizadas con absoluta igualdad. El Abogado del Estado rechaza, en consecuencia, los criterios estadísticos que invoca la demanda, pues se refieren a condiciones académicas que, ciertamente, difieren de unas

Comunidades Autónomas a otras, pero no a las condiciones económicas personales o familiares del titular del derecho a la educación, que es el aspecto decisivo para el respeto de la igualdad.

En cuanto al argumento de la territorialización existente en el País Vasco, es igualmente rechazable, pues ello es una mera consecuencia indirecta del sistema de cupo, de modo que el Estado no puede gestionar en una Comunidad Autónoma el sistema de becas por el hecho de que no dispone de fondos para ello, dado el singular sistema de financiación de aquella Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado termina su alegato solicitando que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas y la apertura de un período de prueba (art. 89.1 LOTC) a fin de presentar informes sobre la situación del sistema de becas.

6. La Sección Cuarta, mediante providencia de 17 de enero de 1995, acuerda incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones del Abogado del Estado y oír, en plazo de diez días, a la representación de la Generalidad de Cataluña para que exponga lo que considere conveniente acerca del recibimiento a prueba solicitado por aquél.

7. Mediante escrito registrado el día 7 de febrero de 1995 la representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que, siendo el procedimiento entablado un conflicto positivo de competencia que debe dirimirse de acuerdo con lo previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía y no según lo que se desprenda del ejercicio de las competencias discutidas, el recibimiento a prueba solicitado por el Abogado del Estado es innecesario y superfluo, pues, según lo aducido por aquél, se trata de informes cuantitativos sobre el sistema de becas que no demuestran nada sobre la titularidad de la competencia que se cuestiona, máxime cuando los resultados que se aporten no podrán demostrar la imposibilidad de establecer un sistema que garantice, a la vez, la igualdad y la titularidad de la competencia. En todo caso, si el Tribunal considera necesario recabar más información, solicita que la Generalidad de Cataluña pueda aportar también la información complementaria correspondiente.

8. El Pleno, mediante providencia de 14 de febrero de 1995, acuerda recibir el proceso a prueba para que las representaciones procesales del Estado y de la Generalidad de Cataluña, en el plazo común de treinta días, presenten los informes solicitados.

9. El Abogado del Estado, en escrito de 24 de marzo de 1995, cumplimenta el trámite de prueba aportando un informe de la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia, solicitando plazo para formular alegaciones sobre los informes y documentos que hayan podido aportarse en el presente trámite.

En el informe que se aporta, que incluye una relación de cuadros estadísticos, se manifiesta que todo el sistema de becas tiene como objetivo la garantía del derecho a la educación reconocido en el art. 27 CE. No se trata de atender a criterios de proporcionalidad territorial ni de redistribuir rentas entre Comunidades Autónomas, sino de atender al expresado derecho, siendo evidente que la previa territorialización de las ayudas no lo garantiza, puesto que las variables que determinan el acceso a la subvención son diferentes cada curso académico. Fueran cuales fueran los criterios objetivos utilizados, y por muy ajustada que fuera su determinación, nunca sería posible conocer cuántos alumnos se encontrarían en cada una de las Comunidades Autónomas en las mismas condiciones. La Orden impugnada contiene criterios de prelación (arts. 45 y siguientes) dentro de un crédito

limitado. Sólo la aplicación centralizada de los criterios de prelación (rendimiento académico; disfrute anterior de beca; ponderación de otros criterios complementarios expresada en un fórmula matemática) permite asegurar la igualdad.

10. La representación procesal de la Generalidad de Cataluña, con fecha 27 de marzo de 1995, registra en el Tribunal el escrito de cumplimentación de la providencia de 14 de febrero de 1995, que acordó el recibimiento a prueba. En dicho escrito, al que se acompaña una voluminosa documentación de los órganos de la Generalidad de Cataluña competentes en materia de enseñanza, se sostiene que la actual normativa genera disfunciones y desigualdades en la percepción de las becas y ayudas, debiéndose encontrar soluciones alternativas en el marco de la regulación y gestión descentralizada del sistema que eviten que se privilegien a determinadas zonas del territorio nacional en perjuicio de Cataluña.

11. La Sección Cuarta, en providencia de 4 de abril de 1995, acuerda tener por recibida la documentación aportada por el Abogado del Estado y por la representación de la Generalidad de Cataluña, dando vista de ella a las partes para que aleguen lo que estimen oportuno en el plazo de diez días.

12. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 19 de abril de 1995, solicita una prórroga para formular las alegaciones sobre la documentación aportada como prueba por la Generalidad de Cataluña, según lo acordado por el Tribunal en providencia de 4 de abril de 1995.

13. La Sección Tercera, mediante providencia de 25 de abril de 1995, acuerda conceder al Abogado del Estado cinco días de prórroga para la cumplimentación del trámite expresado.

14. En escrito registrado el día 25 de abril de 1995, el Abogado del Estado evacúa el trámite antedicho, manifestando que existe una absoluta necesidad de que la normativa reguladora de becas y ayudas y su gestión correspondan al Estado, pues ello es una exigencia del principio de igualdad en el goce del derecho a la educación. De los cuadros estadísticos aportados por la Generalidad se desprende que existe una patente correlación inversa entre niveles de renta y volumen de becas concedido, lo que es estrictamente acorde con el principio de igualdad. Son significativas, así, las diferencias entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas, como Andalucía y Extremadura, pero ello es lo que se pretende, pues se está ante un mecanismo de compensación o redistribución de desigualdades previas. De otro lado, la concesión de las becas se realiza atendiendo a un estricto orden de prioridades, dada la limitación de los recursos existentes, lo que exige que la valoración se haga sobre el total de solicitantes del territorio nacional, de modo que sea la misma instancia la que realice la comparación de todos los solicitantes.

Los documentos aportados por la Generalidad de Cataluña, según el Abogado del Estado, ponen de manifiesto que el sistema es excesivamente igualitario, por lo que se reclama un sistema más flexible que permita un disfrute en su territorio de un mayor número de becas, lo que viene a apoyar la posición del Estado.

15. Con fecha 12 de mayo de 1995 el Letrado autonómico cumplimenta lo solicitado en providencia de 4 de abril de 1995.

Comienza indicando que la legislación orgánica que ha desarrollado el contenido del derecho a la educación ha admitido expresamente la intervención de las Comunidades Autónomas en la instrumentación de la política general de becas, en el establecimiento de modalidades

de exención de pago de tasas académicas, en la definición de objetivos y en la ejecución de las medidas de educación compensatoria. Pues bien, si tal ha sido el criterio de la legislación orgánica, ello no puede ser negado por una simple Orden, y menos bajo la invocación de la garantía del derecho que ha sido desarrollado precisamente por esa legislación orgánica.

Aduce también que de la documentación aportada por la Generalidad se desprende que no hay ninguna correspondencia entre el porcentaje de becas percibidas y el porcentaje de alumnos por Comunidad Autónoma, entre el nivel de renta por Comunidad Autónoma y el porcentaje de becas. La Generalidad no rechaza que a través de la política de becas se tienda a que puedan realizar estudios quienes carecen de medios económicos para ello. Ese es un objetivo legítimo, un deber de los poderes públicos, pero que no puede alcanzarse «a pesar» del sistema de distribución de competencias, sino, al contrario, «a través» de él.

Cuestiona la representación procesal de la Generalidad que el sistema actual permita el acceso a las becas a quienes tienen más necesidad económica, pues no se valoran algunos elementos esenciales a tal fin, como son el índice de precios al consumo, las diferentes valoraciones catastrales o el esfuerzo fiscal, siendo por ello evidente que la adopción de un valor único de renta disponible para todo el Estado no cumple aquella finalidad. Un sistema descentralizado, que permita ponderar otros elementos complementarios, resultaría más adecuado. También rechaza que la variación anual del número de becarios por Comunidad Autónoma exija la gestión centralizada, por carecer de criterio previo sobre dicha variación. Manifiesta, en tal sentido, que el Estado conoce bien las variaciones que se van produciendo, que las mismas son de pequeños porcentajes y que tal conocimiento permite elaborar criterios objetivos para territorializar los fondos.

En cuanto al criterio del Ministerio de Educación y Ciencia de que la gestión de las becas por el País Vasco se debe a que esa Comunidad Autónoma las gestiona con sus propios fondos, en virtud de la peculiaridad de su sistema de cupo, manifiesta que en nada desvirtúa los argumentos de la Generalidad, puesto que la peculiaridad de tal sistema consiste en que, aun cuando el Gobierno Vasco habilita sus propios fondos para estos fines, en realidad se descuentan de los que el Gobierno Vasco debería aportar al Estado, evaluando las necesidades de estas ayudas en su territorio. Luego resulta palmario que criterios equivalentes u otros distintos podrían emplearse para distribuir entre las restantes Comunidades Autónomas los fondos estatales. Además, lo significativo es que en la convocatoria de las becas en el País Vaso se regulan de modo distinto al general las cuantías de las ayudas y las condiciones exigibles, sin que se alegue que ello quiebra el principio de igualdad.

16. Con fecha 17 de noviembre de 1997 el Letrado de la Generalidad de Cataluña don Xabier Castrillo Gutiérrez, en la representación que ostenta, formaliza conflicto positivo de competencia contra la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-1998, impugnando sus arts. 15, 18 al 37, 40, 42.1, 51, 54, 55.1, 56, 57 y 62. En su escrito de alegaciones expone lo que, resumidamente, se indica a continuación:

a) Comienza señalando que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, con carácter previo a la promoción de este conflicto, formuló requerimiento previo de incompetencia al Gobierno de la Nación, requerimiento que no ha obtenido respuesta.

Este conflicto presenta evidentes puntos en común con el que se planteó contra la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, que se encuentra pendiente de la decisión del Tribunal y que lleva por número el 3386/94. Ambas controversias resultan coincidentes en el fondo, aunque el tenor de las dos Órdenes sea parcialmente distinto. En la Orden que ahora se impugna sólo se reconocen a la Generalidad de Cataluña algunas competencias de gestión, lo que está muy lejos del debido respecto al orden competencial en materia de enseñanza.

b) En cuanto al encuadramiento competencial de la Orden impugnada, la representación procesal autonómica manifiesta que no debería existir disparidad entre las partes para hacerlo en la materia «educación» o «enseñanza». La diferencia entre el Estado y la Generalidad estribará presumiblemente en el alcance que aquél pretenda dar a los títulos competenciales del art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> CE, con lo que se vacía de contenido la competencia normativa de la Generalidad y se lesiona también su competencia de gestión en esta materia (art. 15 EAC), competencia que es de carácter pleno para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Al Estado le corresponden las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución.

El derecho a la educación, reconocido por el art. 27 CE, incorpora, según la STC 86/1985, una dimensión prestacional que deberán atender los poderes públicos. Por ello, aunque el art. 27.4 CE dispone que la enseñanza básica se proporcionará de forma gratuita, cabe que dicha gratuidad se complete con un sistema de ayudas para facilitar a los estudiantes el acceso a los restantes niveles educativos.

El sistema de becas, previsto ya en la Ley 14/1979, General de Educación, y en el Real Decreto 2298/1983, que contiene el sistema normativo vigente, ha sido recogido en la legislación orgánica que desarrolla el art. 27 CE. Dicha legislación orgánica recoge la intervención de las Comunidades Autónomas competentes en la instrumentación de la política de becas, debiendo remitirnos en este punto a lo recogido en el antecedente núm. 3 b), dado que el Letrado autonómico reitera lo ya expuesto en relación con la Orden de 15 de junio de 1994.

Deduce de todo ello el Letrado de la Generalidad que la competencia estatal en relación con las becas y ayudas al estudio debe limitarse a la determinación de los aspectos básicos, mientras que su desarrollo normativo y ejecución corresponde a las instancias autonómicas.

c) A pesar de lo previsto en la legislación orgánica y de la jurisprudencia constitucional en relación con el poder subvencional, singularmente la STC 13/1992, la Orden de 30 de junio de 1997 contiene la completa regulación de condiciones para el acceso a las becas, fijando con detalle las clases, objeto y cuantía de las mismas, los requisitos académicos y económicos que han de cumplir los destinatarios y el procedimiento para su concesión, que reserva a las instancias centrales.

Aunque la Orden encargue a las Comunidades Autónomas la realización de determinados trámites de gestión, en un simulacro de encomienda de gestión impuesta unilateralmente y al margen del procedimiento previsto en el art. 15 de la Ley 30/1992, ello no satisface

las pretensiones de la Generalidad, pues le otorga el mismo trato que a las Delegaciones Provinciales del Ministerio en las Comunidades Autónomas en que aún no se han transferido las funciones y servicios en materia de enseñanza, lo que la convierte en mero auxiliar de la Administración del Estado.

Por ello, se impugnan los arts. 15, 40, 42.1, 51, 54, 55.1, 56, 57 y 62, en cuanto que reservan a órganos estatales las principales actuaciones administrativas, centralizando los aspectos relevantes, como la resolución sobre la parte de la cuantía global que debe asignarse a cada uno de los conceptos subvencionables, el número de solicitudes que se atiendan y la convocatoria, concesión y pago de las ayudas.

La exigencia de ordenar todas las solicitudes admitidas en el territorio nacional en una lista única impone criterios idénticos de puntuación e impide cualquier desarrollo normativo autonómico, por lo que los arts. 18 al 37 exceden de lo que deben considerarse normas básicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en este punto e incluso para garantizar la eventual igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación.

d) La apelación reiterada al art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, que se manifestó también en la tardía contestación al requerimiento formulado en su día contra la Orden de 15 de junio de 1994, que se acompaña a la demanda actual para ejemplificar que la aceptación parcial de aquél, entonces realizada, aun siendo insuficiente para la Generalidad, ni siquiera ha sido tenida en cuenta por la Orden que ahora se impugna y pone de relieve una comprensión de la citada cláusula que no tiene en cuenta los criterios que sobre la misma se contienen en la STC 61/1997, en la que, según el Letrado autonómico, que cita diversos párrafos de sus fundamentos jurídicos, no se sostiene la uniformidad de las condiciones básicas que deben garantizar la igualdad, sino que resulta posible la divergencia autonómica.

De ello deduce el Letrado de la Generalidad de Cataluña que, no siendo idénticas en todo el territorio nacional las circunstancias económicas y sociales de los estudiantes en los niveles medios y universitarios de la enseñanza, debe quedar justificado un tratamiento normativo en parte diferenciado en función de esa diversidad. Así ocurre en el País Vasco, donde para el curso académico 1997/1998 se ha publicado la Orden del Consejero de Educación, Universidades e Investigación de 29 de julio de 1997, que supone la regulación, convocatoria y resolución autonómica de las becas.

e) En conclusión, el Estado debería proceder a distribuir territorialmente entre las Comunidades Autónomas competentes, según criterios objetivos, los recursos presupuestados, de modo que aquéllas puedan realizar la correspondiente convocatoria siguiendo los criterios básicos fijados por el Estado, resultando difícil de admitir que tales criterios básicos deban buscarse en las convocatorias anuales de becas en lugar de hallarse en una norma de rango superior, dotada de una cierta permanencia para garantizar a las Comunidades Autónomas un marco estable.

De acuerdo con lo expuesto solicita la acumulación de este procedimiento con el que lleva por número el 3386/94 y que se dicte Sentencia reconociendo las competencias reivindicadas por la Generalidad de Cataluña.

17. Mediante providencia de 25 de noviembre de 1997 la Sección Primera acuerda admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días realice las alegaciones que considere conveniente, comunicando la incoación del conflicto a la

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma se impugnare la referida Orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, y publicar la incoación de dicho conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña». Asimismo se acuerda oír al Gobierno de la Nación para que exponga lo conveniente sobre la acumulación de este conflicto al número 3386/94.

18. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones mediante escrito registrado en el Tribunal el día 23 de diciembre de 1997, las cuales se sintetizan a continuación:

a) Comienza manifestando que el contenido de la Sentencia que se dicte en este procedimiento y en el conflicto de competencia núm. 3386/94, con el que guarda indudable conexión, no puede desbordar lo dispuesto en el art. 66 LOTC, es decir, el necesario pronunciamiento declarativo sobre la titularidad de la competencia y el eventual pronunciamiento constitucional de carácter invalidatorio, por lo que la pretensión de la representación procesal autonómica de que se declare que el Estado debe territorializar los fondos presupuestarios no puede ser acogida.

A continuación concreta el objeto del conflicto, que se ciñe a la regulación de los arts. 18 al 37, que la Generalidad considera exhaustiva y no básica, y a las funciones ejecutivas atribuidas al Estado en los capítulos VI y VII.

b) En cuanto a los títulos competenciales en que procede incardinar la Orden impugnada, el Abogado del Estado considera que son el art. 149.1.30 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución. A este título se añade el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, esto es, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Las becas y ayudas reguladas en la Orden impugnada pueden legítimamente vincularse con el contenido constitucional del derecho a la educación (art. 27 CE). Este derecho ha sido desarrollado, en lo que aquí interesa, por el art. 6.1 g) de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación (LODE), y, más específicamente, por el art. 25 de la Ley Orgánica 11/1983, de reforma universitaria (LORU), y en el art. 66 de la Ley Orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE). Por último, el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, constituye el amparo normativo directo de la Orden impugnada.

Según el Abogado del Estado, «desde el punto de vista competencial, la incidencia de la competencia del Estado se proyecta desde el citado artículo 149.1.30 en la medida en que las becas son un elemento esencial para el acceso a la educación por lo que el Estado dispone de un título de intervención de carácter básico "a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes público en esta materia" que se refuerza o intensifica con la previsión del artículo 149.1.1 CE en cuanto se relaciona con la competencia exclusiva para garantizar el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad entre todos los españoles. No puede por lo tanto equipararse con el contenido de otras intervenciones que corresponden al Estado en materia de educación como puede ser la ordenación general del sistema educativo o la fijación de las enseñanzas mínimas. La competencia que se ejerce guarda relación directa e inmediata con la garantía misma del derecho a la educación en los niveles no gratuitos propios de la ense-

ñanza postobligatoria. Las ayudas económicas reguladas en esta Orden Ministerial pretenden, en desarrollo de la normativa citada, asegurar la igualdad en la regulación de las condiciones de obtención de los recursos que el Estado destina a estos fines. En este sentido, cobra plena vigencia la invocación del art. 149.1.1.<sup>a</sup> en la medida en que la garantía del acceso en condiciones de igualdad a las ayudas al estudio exige que exista una regulación uniforme en todo el territorio nacional sobre los requisitos necesarios para acceder a ellas así como, en los términos que se expondrán más adelante, una gestión centralizada de su concesión.

Por ello, y en resumen, la competencia básica sobre un concreto sector material, el educativo, que reconoce al Estado el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> en el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, se complementa y refuerza con la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del mismo derecho a la educación que el Estado interpreta en el sentido de establecer una regulación común de los requisitos para obtener becas y su gestión.»

Además, el Tribunal se ha pronunciado en un caso similar a éste en relación con ayudas estatales a empresas periodísticas y agencias informativas (STC 64/1989, 190/1989 y 191/1990), en el que se entrelazaban títulos competenciales similares (arts. 20 y 149.1.1.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> CE). En igual sentido se pronuncia la STC 189/1989, FJ 3.

El Abogado del Estado rechaza que la doctrina de la STC 61/1997 pueda invocarse, como hace la representación procesal autonómica, en relación con estas becas y ayudas, puesto que en aquella resolución se discutía el juego de la competencia de Estado para regular las condiciones básicas del derecho de propiedad proyectado sobre el sector «urbanismo», y el derecho de propiedad no es un derecho fundamental, como lo es el de la educación, siendo las competencias del Estado mucho más intensas en relación con la educación que con el urbanismo, que es de exclusiva competencia autonómica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Abogado del Estado sostiene que los artículos impugnados por el exceso de su dimensión normativa no vulneran los límites del art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> CE, pues contienen los elementos imprescindibles para asegurar la igualdad en las condiciones de percepción de las becas por los estudiantes.

En cuanto a las funciones ejecutivas objetadas, expone que la Orden de 30 de junio de 1997 tiene en cuenta, en tanto se modifica el Real Decreto 2298/1983, la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia que le formuló la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden de 15 de junio de 1994, de modo que la Generalidad de Cataluña dispone de competencias gestoras sobre estas becas, como son la configuración de los órganos de selección de becarios, la inadmisión de las solicitudes que no cumplan los requisitos, las propuestas de revocación de becas o la expedición de las credenciales de becario.

La percepción igualitaria se asegura mediante la confección de una lista única para todo el territorio nacional, concediéndose por el Estado las becas en función de los recursos disponibles. Esta centralización se sustenta, ante todo, en que no pueden equipararse las becas con el poder subvencional del Estado, pues no todas las prestaciones públicas son subvenciones. Nos encontramos ante prestaciones económicas configuradas como un derecho subjetivo para garantizar el ejercicio de un derecho constitucional con arreglo al principio de igualdad.

Pero, además, la propia STC 13/1992 admite [FJ 7 y 8 d)] que pueden centralizarse las subvenciones cuando se den determinadas circunstancias que en este caso se producen. Se trata de la limitación de los fondos

presupuestarios, lo que determina que el Estado otorgue las becas entre los posibles beneficiarios incluidos en la lista única hasta el agotamiento de los créditos disponibles. Si se territorializara el crédito se crearían compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, pudiendo darse la posibilidad de que los potenciales beneficiarios de la ayuda de distintas Comunidades Autónomas, que cumplieran exactamente los requisitos, fueran tratados desigualmente, obteniendo uno la ayuda y el otro no. Más aún, sería posible que, si se territorializara la partida, pudiera obtener ayuda quien estuviera en situación personal o familiar más beneficiosa que otros alumnos de diferente Comunidad Autónoma que no la percibieran. Por tanto, la necesidad de asegurar la igualdad en la percepción y la limitación de los créditos presupuestarios justifican la gestión centralizada.

c) En cuanto a la situación del País Vasco manifiesta que, en rigor, las becas estarían territorializadas en dicha Comunidad si la competencia estatal hubiese sido considerada como carga no asumida por aquélla y efectuase la correspondiente aportación al cupo. La situación es distinta, ya que dicha competencia ha sido considerada carga asumida por la Comunidad autónoma y, por tanto, no hay reparto (territorialización) de fondos estatales en el País Vasco para pagar las becas, sino que éstas son financiadas exclusivamente con recursos autonómicos.

El Abogado del Estado termina su alegato solicitando que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Mediante otrosí manifiesta que procede la acumulación de este conflicto con el que lleva por número el 3386/94.

19. Mediante Auto de 18 de febrero de 1998, el Pleno acuerda acumular el conflicto positivo de competencia número 4710/97 al registrado con el número 3386/94.

20. Por providencia de 18 de septiembre de 2001, se señaló el siguiente día 20 de septiembre para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto de estos conflictos positivos de competencia acumulados la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios en el curso académico 1994-1995, y la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios durante el curso 1997-1998.

La impugnación se extiende, en cuanto a la primera de las Órdenes citadas, a sus arts. 15, 19 a 37, 40 a 43, 49.2, 51, 52, 55 a 58 y 62. Respecto de la segunda Orden, la controversia alcanza a los arts. 15, 18 al 37, 40, 42.1, 51, 54, 55.1, 56, 57 y 62.

La Generalidad de Cataluña, promotora de ambos conflictos, considera que dichas Órdenes vulneran sus competencias normativas y de ejecución en materia de «enseñanza» (art. 15 EAC), en virtud de las cuales le corresponde el desarrollo legislativo de las normas básicas que, ex art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, el Estado dicte «para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», así como su ejecución, lo que debiera haberle permitido intervenir en la regulación del sistema de becas para los estudios universitarios y medios y su ejecución, disponiendo a tal efecto de los fondos presupuestarios estatales que le correspondan, como consecuencia de la territorialización de aquellos fondos entre las Comunidades Autónomas competentes, según exige la doctrina constitucional relativa a las sub-

venciones. Sin embargo, el Estado habría vulnerado el citado art. 15 EAC al regular de modo exhaustivo los requisitos y el procedimiento de acceso a las becas y al retener las principales funciones ejecutivas, esto es, de tramitación y resolución de las solicitudes de beca que se presenten.

Por el contrario, para el Abogado del Estado dichas Órdenes no infringen las competencias de la Generalidad de Cataluña en la medida en que la regulación completa del sistema de otorgamiento de las becas contenida en aquéllas y la centralización de su gestión administrativa se justifican porque constituyen condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la educación (art. 27 CE), amparadas por ello en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE. Subsidiariamente, también aduce la representación procesal del Estado la competencia estatal sobre el establecimiento de las condiciones básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de enseñanza, lo que le permite que en casos excepcionales, como el presente, pueda realizar las funciones normativas y ejecutivas que se controvierten en ambos procedimientos.

2. Antes de examinar las dos Órdenes objeto de conflicto, debemos plantearnos las consecuencias que sobre estos procedimientos tienen dos hechos. En primer lugar, la aceptación parcial por el Gobierno de la Nación del requerimiento de incompetencia que le dirigió la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden de 15 de junio de 1994. En segundo lugar, el hecho de que las convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general ya hayan cumplido sus efectos, habida cuenta de que su vigencia se encuentra restringida al correspondiente curso académico y de que con posterioridad se han seguido produciendo nuevas convocatorias de becas.

a) En cuanto al primer aspecto, cabe apreciar que en nada afecta a la pervivencia del conflicto. Y ello porque, sobre constatar la tardanza con que se produjo dicha contestación, superando el plazo legal previsto para ello, lo que determinó que la Generalidad de Cataluña lo recibiera el día 25 de octubre de 1994, es decir, después de haber formalizado el conflicto de competencia ante este Tribunal, se aprecia que los términos de la aceptación no se compadecen con lo reivindicado por la Comunidad Autónoma. En efecto, en aquella contestación ninguna competencia normativa se reconoce a la Generalidad y las de carácter ejecutivo que ésta podría ejercitar se concretan en las de verificación, control y pago pero no en la de resolución de los expedientes, reconociendo la beca a los solicitantes a que corresponda. Teniendo ello en cuenta y que no se ha producido la correlativa modificación de la normativa vigente en el sentido apuntado en la contestación al requerimiento, se concluye que este primer hecho no afecta a la pervivencia de la controversia suscitada.

b) En cuanto al segundo aspecto, según nuestra doctrina, en los casos en que se producen modificaciones normativas e, incluso, derogaciones de las disposiciones objeto de conflicto «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas, STC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)» (STC 147/1998, FJ 3). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior «no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes —como aquí ocurre— sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos



respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio" (STC 182/1988, FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si "la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996)" (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4, con cita de la STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Las dos Órdenes impugnadas contienen una regulación minuciosa y detallada de los criterios de ordenación de las becas (tipos de becas; cuantías para cada uno de ellos; requisitos a cumplir, distinguiendo los de carácter económico y los académicos y, respecto de estos últimos, especificando los relativos a cada tipo de estudios; y sistemas de baremación que permiten establecer prioridades entre los solicitantes) y de los procedimientos de gestión de las mismas (presentación de solicitudes; verificación y control del cumplimiento de los requisitos; órganos de las Universidades, de la Administración del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas encargados de examinar las solicitudes presentadas; y resolución centralizada de estas últimas y de los correspondientes recursos administrativos).

En cuanto a las Órdenes ministeriales que regulan la concesión de estas ayudas para los siguientes cursos académicos (Órdenes del Ministerio de Educación y Cultura de 17 de junio de 1999, 18 de junio de 1999, 15 de junio de 2000, 21 de junio de 2000, y 16 de febrero de 2001), analizadas las mismas, se aprecia que las cuestiones que han determinado la promoción de los dos conflictos que estamos enjuiciando permanecen en similares términos en la nueva normativa, lo que permite considerar que subsisten respecto de ella las objeciones formuladas por la Generalidad a las Órdenes que constituyen el objeto de estos conflictos de competencia.

En definitiva, por todo lo expuesto podemos concluir que los conflictos positivos de competencia objeto de estos procedimientos acumulados no han perdido su objeto.

3. Para la Generalidad de Cataluña, como ha quedado dicho, es aplicable aquí el art. 149.1.30 CE, que reserva al Estado el dictado de las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia», pero señala que a ella le corresponde, de acuerdo con lo establecido en el art. 15 de su Estatuto de Autonomía, la competencia plena para «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

Según la representación autonómica, el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE no permite al Estado desarrollar una regulación de las becas tan exhaustiva como la contenida en las Órdenes impugnadas, ni tampoco retener las funciones ejecutivas de tramitación, gestión y pago de aquéllas, pues con ello se vacía la competencia autonómica en materia de «enseñanza», por lo que se solicita de este Tribunal que declare que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica estatal que regule el sistema de becas.

Para el Abogado del Estado, aunque indica que el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE resulta aplicable en estos conflictos, lo es con carácter subsidiario, pues el título competencial que debe considerarse prevalente y que justifica las medidas normativas objeto de controversia es el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, es decir, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», por las razones contenidas en los antecedentes 5 y 17.

4. Expuestas las posiciones de las partes, debemos examinar, en primer lugar, el papel que el sistema de becas desempeña en relación con el «derecho a la educación».

El art. 27 CE establece en su apartado 1 que «todos tienen el derecho a la educación», precisando en su apartado 5 que «los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes». Sin perjuicio de que no existe en este precepto constitucional una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas individualizadas en apoyo del derecho de todos los ciudadanos a la educación similar al que el propio precepto constitucional configura en su apartado 9 a favor de los centros docentes, las Leyes Orgánicas dictadas en desarrollo del art. 27 CE contienen, efectivamente, regulaciones concretas sobre el sistema de becas o ayudas al estudio.

Así, el art. 26.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU), establece que «con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las propias Universidades, instrumentarán una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de tasas académicas».

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de regulación del derecho a la educación (LODE), prevé en su art. 1.2 que «Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno», precisando en su art. 6.1 g) que los alumnos tienen un derecho básico «a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico o sociocultural».

Por su parte, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), con mayor precisión, dispone que «para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación, se arbitrarán becas y ayudas al estudio que compensarán las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos y se otorgarán en la enseñanza postobligatoria, además, en función de la capacidad y rendimiento escolar. Se establecerán, igualmente, los procedimientos de coordinación y colaboración necesarios para articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas concedidas» (art. 66.1).

En desarrollo de las expresadas previsiones normativas se dictó el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado. Según el mismo, «se entiende por beca o ayuda al estudio toda cantidad o beneficio que el Estado conceda a quienes deseen realizar o se encuentren realizando estudios para su promoción educativa, cultural, profesional y científica» (art. 1.1), siendo sus aspectos más relevantes la distinción entre becas o ayudas de carácter general, que

son las que se destinan «a los alumnos de los niveles no obligatorios de enseñanza posteriores a la Educación General Básica y se adjudiquen en función de renta familiar y aprovechamiento académico ponderadamente considerados» (art. 5) y las de carácter especial, que se destinan a la educación preescolar, general básica y formación profesional de primer grado, además de a determinados colectivos especialmente necesitados de protección o por razón de determinados servicios o actividades complementarias (art. 11). En cuanto a la gestión de las becas, la Disposición adicional primera reserva al Ministerio de Educación y Ciencia la «convocatoria, adjudicación definitiva, inspección, verificación, control y centralización de la información», mientras que las restantes actuaciones de gestión, selección, adjudicación provisional y resolución de reclamaciones se atribuye a las Direcciones Provinciales del Ministerio, a las Gerencias de las Universidades o, en su caso, a las Comunidades Autónomas (art. 20). Respecto a estas últimas, cuando tengan atribuida la competencia plena en materia educativa, la Disposición adicional segunda precisa que «lo dispuesto en el art. 20 de este Real Decreto se ajustará a lo que dispongan los correspondientes Reales Decretos de trasposos de funciones y servicios».

El Real Decreto 2298/1983 ha sido desarrollado por las Órdenes ministeriales reguladoras de las diferentes convocatorias anuales de becas y ayudas, en concreto, por las Órdenes sobre las que se traban los dos conflictos positivos de competencia objeto de estos procedimientos acumulados. Ambas Órdenes, notablemente similares entre sí en lo atinente a sus prescripciones normativas, contienen una regulación completa y detallada de los requisitos y el procedimiento a seguir para alcanzar las ayudas, con atribución a los órganos centrales de diversos aspectos de la tramitación y de la resolución de las solicitudes de becas, en los términos previstos en el citado Real Decreto.

De lo expuesto se desprende que el legislador orgánico ha dispuesto, como obligación de los poderes públicos, el establecimiento de un sistema de becas para garantizar el derecho de todos a la educación, lo que se ha materializado en diversas normas reglamentarias, algunas de las cuales son objeto de estos procedimientos. Es decir, tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación.

5. En relación con el art. 27 CE, que consagra el derecho de todos a la educación, hemos declarado que «incorpora ... sin duda, junto a su contenido primario de derecho a la libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4 de este art. 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9, de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca» (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3).

En esta misma Sentencia y fundamento jurídico, al examinar el alcance del art. 27.9 CE, que dispone que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca», también

afirmamos que «el citado art. 27.9, en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública. Esta, materializada en la técnica subvencional o de otro modo, habrá de ser dispuesta por la Ley», de manera que «el que en el art. 27.9 no se enuncie como tal un derecho fundamental a la prestación pública y el que, consiguientemente, haya de ser sólo en la ley donde se articulen sus condiciones y límites, no significa obviamente que el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. La Ley que reclama el art. 27.9 no podrá, en particular, contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo y deberá asimismo configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad».

Pues bien, esta doctrina debe ser tenida en cuenta ahora en relación con las becas y ayudas de la enseñanza postobligatoria. El art. 27.5 CE determina que «los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza». Tal garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional.

Sin embargo, no puede olvidarse que corresponde al legislador orgánico, ex art. 81.1 CE, el «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» y que, en este sentido la LORU, la LODE y la LOGSE han regulado tal desarrollo, conformando a las becas y ayudas en la enseñanza postobligatoria, como hemos constatado, como un elemento esencial del derecho a la educación que se sustenta en un doble principio: han de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de sus beneficiarios y deben otorgarse en función de la capacidad y rendimiento escolar (art. 63.1 LOGSE). Por tanto, el derecho a las becas o ayudas, como resultado de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, se ordena a asegurar su efectividad, pues «en un Estado social de Derecho (art. 1 CE), que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas (art. 9.2 CE), el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), y reconoce el derecho a la educación (art. 27.1 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación. Dentro de este programa de ayudas pueden incluirse ... prestaciones económicas en forma de becas» (STC 214/1994, de 14 de julio, FJ 8).

Recapitulando todo lo expuesto hasta aquí, se alcanzan dos conclusiones. En primer lugar, que el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación (art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho. Y, en segundo lugar, que dicho legislador orgánico no ha regulado el entero régimen jurídico de las becas, pues dicha configuración central se complementa con la normativa de rango reglamentario.

6. Como dijimos, las partes de estos procedimientos acumulados aducen la aplicabilidad a los mismos de las reglas 1.ª y 30.ª del art. 149.1 de la Constitución en defensa de sus respectivas posiciones.

Debemos comenzar nuestro examen por el art. 149.1.30.ª CE, que, como veremos, constituye el precepto más específico. Esta regla competencial, sobre atribuir al Estado la competencia exclusiva en una determinada área material, la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», le reserva también las «normas

básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

La mayor especificidad del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE se deriva de que mientras que la regla 1 del art. 149.1 CE se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, lo hace, de modo específico, sobre el derecho a la educación. De aquí que sea esta última regla competencial la que, en primer término, resulta aplicable al caso que ahora examinamos, pues aparece plenamente justificado que dichas becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sin mayor precisión normativa, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica que le está atribuida al Estado para garantizar, precisamente, ese derecho.

La expresada competencia estatal debe integrarse con la que, a tenor de su propio Estatuto de Autonomía, ostenta la Generalidad de Cataluña para «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía» (art. 15 EAC).

7. Sentadas las premisas anteriores, el sistema de becas controvertido constituye una regulación consistente en una aportación dineraria o beneficio que se concede «a quienes deseen realizar o se encuentren realizando estudios para su promoción educativa, cultural, profesional y científica» (art. 1 del Real Decreto 2298/1983) y cumplan determinados requisitos en el marco general de un sistema de educación compensatoria inspirado en los principios de igualdad de oportunidades y solidaridad constitutivo de un fin público esencial de un Estado social moderno.

Así, las Órdenes impugnadas regulan el ámbito objetivo del fin público y subvencionado, las clases y cuantías de las ayudas, los diferentes requisitos exigibles, la verificación y control de las mismas y las reglas de procedimiento para su otorgamiento, como es común en los más diversos regímenes subvencionales.

Con el mismo fin, hemos de recordar que, en relación con las ayudas o subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado, hemos manifestado que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado», o, lo que es lo mismo, «que el Estado ... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6). En los fundamentos jurídicos 7 y 8 de esa misma Sentencia hemos advertido que, cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorga-

miento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponda a las Comunidades Autónomas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992, de 11 de junio).

Dicho esto, el canon de enjuiciamiento expuesto debe ser completado con el que corresponde exigir, según nuestra doctrina, a las normas básicas estatales, con el fin de verificar después si las Órdenes impugnadas satisfacen los requisitos exigibles a dichas normas básicas que el Estado establezca para que los poderes públicos cumplan con su obligación de hacer efectivo el derecho a la educación.

8. Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, hemos venido insistiendo en que el control de la normativa básica exige valorar en la misma un doble ámbito, material y formal. El primero, responde a la necesaria «evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas». El segundo, trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la dimensión formal de la normativa básica «atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas». También añadimos que «como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases».

En este caso, no se aprecia el incumplimiento por parte de las Órdenes impugnadas de los requisitos formales de la normativa básica. El derecho a la obtención de las becas se configura en la propia legislación orgánica y ha sido desarrollado, en cuanto a las condiciones de acceso más genéricas, en norma reglamentaria con rango de Real Decreto, en concreto, en el Real Decreto 2298/1983, al cual se ha hecho ya referencia, complementándose dicho régimen jurídico mediante las diversas convocatorias anuales contenidas en las correspondientes Órdenes ministeriales, entre las que se encuentran las que constituyen el objeto de este proceso. Aunque ni el citado Real Decreto ni las Órdenes ahora examinadas declaren expresamente su carácter básico, ya hemos señalado que ello puede resultar admisible excepcionalmente si tal carácter se desprende de modo inequívoco de su contenido, como ocurre efectivamente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas.

En conclusión, habida cuenta de la doctrina expuesta sobre los requisitos formales de la normativa básica, pueden considerarse cumplidos en este caso dichos requisitos.

9. Despejada esta primera cuestión relativa al cumplimiento de los requisitos formales de la normativa básica, procede que nos pronunciemos sobre el carácter materialmente básico de los artículos impugnados.

Las Ordenes de 15 de junio de 1994 y de 30 de junio de 1997 guardan entre sí un grado de similitud muy notable, lo que impone su consideración conjunta. Para realizar esa valoración distinguiremos dos bloques de preceptos: De un lado, los que constituyen los elementos de ordenación de estas subvenciones (tipos de ayuda, cuantía de las mismas y requisitos a cumplir). Respecto de ellos, según hemos avanzado ya, la Generalidad de Cataluña objeta el excesivo grado de detalle de la regulación, lo que determinaría el vaciamiento de su competencia normativa en materia de enseñanza. De otro, los artículos que regulan aspectos relativos a la tramitación, supervisión, control y resolución de las solicitudes presentadas. En ellos se reprocha que el Estado regule la gestión misma del sistema de becas, centralizando las principales funciones ejecutivas, pues con ello se vulnerarían, a la vez, sus competencias normativas y de gestión.

En el primero de los bloques aludidos se integran los arts. 15, primer párrafo, 19 a 37 y 62 de la Orden de 15 de junio de 1994 y los arts. 15, primer párrafo, 18 al 37 y 62 de la Orden de 30 de junio de 1997. En el segundo bloque se incluyen los arts. 15, segundo párrafo, 40 a 43, 49.2, 51 y 55 a 58 de la Orden de 15 de junio de 1994 y los arts. 15, segundo párrafo, 40, 42.1, 51, 54, 55.1, 56 y 57 de la Orden de 30 de junio de 1997.

10. Entrando a examinar el primer bloque de preceptos, relativo a los elementos de ordenación de las becas, distinguiremos en él, a su vez, dos subgrupos. De un lado los artículos que se refieren a la cuantía de las becas y a los requisitos que se han de cumplir para obtenerlas (arts. 15, primer párrafo, primer inciso, y 19 al 37 de la Orden de 15 de junio de 1994 y arts. 15, primer párrafo, primer inciso, y 18 al 37 de la Orden de 30 de junio de 1997). Y de otro lado, los artículos que regulan los criterios de compatibilidad de dichas becas (arts. 15, primer párrafo, segundo inciso, y 62 de ambas Ordenes ministeriales).

a) Por lo que hace al primer subgrupo, cuantía y requisitos, y comenzando por el análisis de la cuantía de las ayudas, sólo se impugna la relativa al proyecto fin de carrera. Respecto a los requisitos para obtener la ayuda, que son de orden económico y académico, se impugna la totalidad de la regulación.

En la STC 13/1992, FJ 8 b), hemos declarado que la competencia del Estado para dictar normas básicas (en este caso, en desarrollo del art. 27 CE) le permite «consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación» debiendo precisar ahora que, en relación con las becas, dichas condiciones esenciales de otorgamiento pueden alcanzar hasta donde sea imprescindible «para garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia» (art. 149.1.30.ª CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, es claro que la cuantía de las ayudas forma parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las subvenciones, toda vez que constituye un aspecto central de la prestación, estableciendo su percepción uniforme en todo el territorio nacional, por lo que su regulación constituye normativa básica. Por ello el art. 15, primer párrafo, primer inciso de ambas Ordenes

Ministeriales no conculca las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza.

Pasando ya al examen de los requisitos exigibles para obtener la ayuda, la Generalidad de Cataluña no objeta que el Estado regule esta cuestión sino que lo haga con un grado de detalle que impide la existencia de una normativa autonómica complementaria.

Pues bien, ciertamente los requisitos para acceder a las ayudas también constituyen otro de los aspectos centrales de toda regulación subvencional, siendo susceptibles, por ello, de configurarse como normativa básica, de acuerdo con la doctrina antes expuesta.

En lo relativo a los requisitos económicos y académicos que se exigen para acceder a las becas, es claro que los mismos, por su propia naturaleza, que se refiere a los diferentes niveles de renta familiar y a sus formas de ponderación, de un lado, y al historial académico en los diferentes niveles de la enseñanza postobligatoria y en las distintas ramas o especialidades, de otro, pueden tener un considerable nivel de concreción y detalle, pues ello puede ser necesario para alcanzar la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea en este ámbito para todo el territorio nacional.

De esta naturaleza básica participan los preceptos que regulan los requisitos económicos para poder obtener la correspondiente beca. En los mismos se detallan los «umbrales de renta» y patrimonio familiares, la renta familiar y los elementos que la integran, la renta familiar disponible según la tipología existente y el modo de cálculo de la misma, las deducciones a dicha renta y los elementos a ponderar para poder conceder las becas.

La regulación de todos estos aspectos presenta carácter básico pues constituyen, junto con el montante económico, los elementos centrales que condicionan el acceso a las becas en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Su carácter detallado se justifica por el hecho de que se trata de computar diversas modalidades de rentas, según sea el tipo de actividad que las genera, contemplando, a su vez, diferentes estructuras familiares. Es claro que, por la naturaleza de los requisitos a tener en cuenta, resulta imprescindible el establecimiento de módulos o baremos cuantificables que permitan atribuir las becas a los solicitantes con mejor derecho en cada Comunidad, lo que si bien deja un menor margen al desarrollo normativo autonómico, permite, ciertamente, que la territorialización de los fondos estatales se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas.

Carece, no obstante lo dicho, de carácter básico el art. 25 de ambas Ordenes, que contiene la regulación de una serie de elementos que los órganos gestores de las becas «podrán ponderar» (art. 25.1) para su concesión u otorgamiento, así como los criterios en razón a los cuales «podrá denegarse» la correspondiente solicitud (art. 25.2 y 3). En la medida en que por su propia naturaleza, además de por su redacción literal, que pudiera incurrir en defectuosa formulación en la perspectiva técnica, los principios y criterios contenidos en el precepto permiten una aplicación discrecional por parte de los órganos gestores de las ayudas, siendo susceptibles por ello de un empleo diversificado, hemos de concluir que el art. 25 no tiene carácter básico.

En cuanto a los requisitos de carácter académico que han de cumplir los solicitantes de beca, en ellos se distingue entre los correspondientes a los estudios universitarios y superiores y los relativos a las enseñanzas medias. Teniendo en cuenta que el derecho a beca debe tener en consideración, de acuerdo con lo establecido por el legislador orgánico, el expediente académico, se justifica el carácter básico de los requisitos regulados, que se extiende a los siguientes aspectos: baremo según las distintas calificaciones, modo de ponderación de las puntuaciones medias en cada curso y en los diferentes

tipos de centros correspondientes a los distintos niveles de enseñanza, posibilidad de obtener beca en caso de superación del curso completo o exigencias de asignaturas en las que se ha de estar matriculado y supuestos de cambio de estudio, entre otros.

Es claro también aquí que la necesidad de garantizar un igual tratamiento a todos los solicitantes, dada la diversidad de situaciones que han de ser contempladas, permite que la normativa básica regule con detalle estos aspectos sin que por ello se vulneren las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En conclusión, de los preceptos examinados en este bloque, sólo el art. 25 de ambas Órdenes ministeriales vulnera las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza.

b) Los criterios de compatibilidad regulados en los arts. 15, primer párrafo, segundo inciso, y 62.1 de ambas Órdenes ministeriales también deben ser considerados como normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE.

En efecto, el criterio de compatibilidad de la beca con la exención de los precios públicos por servicios académicos, establecido en el primero de estos preceptos, constituye un principio común propio de la naturaleza de la normativa básica, incluso aunque los precios públicos por servicios académicos objeto de exención puedan ser diferentes en unas Comunidades Autónomas que en otras, e incluso, entre Universidades de la misma Comunidad, ya que lo relevante es el criterio de aplicación general establecido.

Lo mismo cabe decir en relación con el principio, regulado en el segundo de los preceptos de este bloque, de que ningún alumno podrá percibir más de una beca, siendo incompatibles las convocadas de acuerdo con estas Órdenes impugnadas con cualesquiera otras de la misma finalidad que puedan percibirse de otras entidades o personas públicas o privadas. Igual criterio cabe aplicar a la compatibilidad de las becas que venimos examinando con las becas de enseñanzas integradas y de otros centros con internado que dependan del Ministerio de Educación y Ciencia y con la beca Erasmus.

11. Procede ahora analizar el grupo de preceptos impugnados de ambas Órdenes Ministeriales que regulan el sistema de gestión de las becas. Está integrado por los arts. 15, segundo párrafo, 40 a 43, 49.2, 51, 52 y 55 a 58 de la Orden de 15 de junio de 1994, y por los arts. 15, segundo párrafo, 40, 42.1, 51, 54, 55.1, 56 y 57 de la Orden de 30 de junio de 1997.

Estos artículos regulan las siguientes cuestiones: la comunicación por parte de las Universidades a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa de la relación de los alumnos beneficiarios de becas para la realización del proyecto de fin de carrera que no han presentado y superado el mismo en determinado plazo; el porcentaje de becas objeto de control, la intervención de los órganos administrativos encargados de realizar dicho control, la revocación de las becas otorgadas en caso de ocultación o falseamiento de datos y el reintegro de las cantidades percibidas en tales casos; la intervención de los tutores de becarios de centros públicos en el procedimiento de gestión de las becas; la composición y actuación de los órganos encargados del estudio de las solicitudes presentadas; y la remisión de la documentación correspondiente a la Dirección General antes citada para que la misma resuelva los expedientes y conceda las becas, tras la confección de un listado único con todas las solicitudes que le han sido remitidas.

Los argumentos empleados por el Abogado del Estado para defender esta regulación que centraliza determinadas funciones ejecutivas y, en concreto, la resolución y pago centralizados, son escuetos, pues como

se desprende de sus alegaciones, resumidas en los antecedentes, aquél sostuvo con carácter principal la incardinación de las Órdenes impugnadas en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE y sólo mantuvo con carácter subsidiario su encuadramiento en el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE postulando, por tanto, la gestión por el Estado de las becas por darse las circunstancias descritas en la STC 13/1992, FJ 8 d).

En este sentido, el Abogado del Estado emplea como argumento principal la limitación de los fondos presupuestarios destinados a las becas, lo que hace necesaria la elaboración de una lista única de solicitudes, ordenada por orden de prelación, que permita el otorgamiento de las ayudas de acuerdo con los fondos disponibles. La territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que, efectivamente, no recibieran la ayuda. Con ello, se quebraría el principio de igualdad en la percepción de las becas.

Este planteamiento no puede ser admitido. Aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas a quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales. Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las «dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987, FJ 4)» (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10).

En esta misma Sentencia también señalamos que «las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine ... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan». También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que «pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos» (STC 186/1999, FJ 10).

Tampoco resulta justificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes de beca para todo el territorio nacional. El empleo de dicha lista única se ha considerado necesario por el Abogado del Estado como garantía del principio de igualdad, a fin de evitar que posibles becarios con mejor derecho en determinada Comunidad Autónoma dejen de percibir la ayuda en beneficio de otros en una Comunidad diferente. Sin embargo esta posibilidad, que, de existir, sólo se daría en el último segmento de becarios de la lista única, puede ser obviada con facilidad, dejando sin distribuir entre las Comunidades Autónomas un porcentaje de los fondos, de modo que, mediante los oportunos instrumentos

de colaboración y, específicamente, a través de mecanismos de coordinación (por todas, STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2), dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mejor derecho con independencia de su localización territorial, o utilizando cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento de otorgamiento del sistema de becas, impidiendo la gestión autonómica de la normativa estatal básica.

En suma, la regulación de todos estos aspectos no constituyen normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión de las ayudas que se inscribe en el ámbito de la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza, y ya hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32). Por tanto, debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello.

Vulneran asimismo las competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza las prescripciones contenidas en los preceptos antes citados que centralizan operaciones de tramitación de las becas, pues las mismas deben ser realizadas por aquélla.

No infringen, por el contrario, las competencias de la Generalidad de Cataluña los artículos 42.1 y 43.1. Dichos preceptos se refieren, respectivamente, a la necesaria revocación de las becas en caso de descubrimiento de datos o que existe incompatibilidad con otros beneficios, así como a la obligación de reintegrar las cantidades recibidas y los intereses de demora cuando así se derive del expediente instruido, imputándose una obligación solidaria frente a la Administración para realizar dicho reintegro a la persona principal de la familia y al solicitante. Ambos criterios normativos tienen la naturaleza de normas básicas, pues constituyen principios de general aplicación en todo el territorio nacional en la medida en que se encauzan a la necesaria salvaguardia del derecho a la obtención de la beca de quienes se encuentren, efectivamente, en la situación objetiva que determina el acceso a las mismas, derecho que se vería lesionado en caso de que accedieran al disfrute de la beca quienes ocultaren, falsearen datos o resultaran incompatibles con su obtención, siendo la obligación de reintegrar lo percibido indebidamente, en los términos expuestos, una consecuencia de lo anterior.

En conclusión, la invasión de las expresadas competencias autonómicas se circunscribe a los arts. 15, segundo párrafo, 40, 41, 42.2 y 3, 43.2 y 3, 49.2, 51, 52 y 55 a 58 de la Orden de 15 de junio de 1994 y los arts. 15, segundo párrafo, 40, 51, 54, 55.1, 56 y 57 de la Orden de 30 de junio de 1997.

12. Efectuado el análisis desde la perspectiva del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE nos corresponde ahora efectuarlo desde la propia del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, precepto también invocado por el Abogado del Estado en defensa de la competencia estatal para dictar la normativa impugnada. Pues bien, como podrá apreciarse a continuación la conclusión que hemos alcanzado no resulta enervada por lo aducido por la representación estatal, habida cuenta de nuestra doctrina acerca de dicha regla competencial.

Desde una perspectiva de delimitación negativa, hemos manifestado, en lo que aquí interesa, que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de

aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad», de manera que «su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

En cuanto a su delimitación positiva, hemos dicho en la misma Sentencia que «las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas».

En conclusión, según nuestra doctrina, el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», por lo que «el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, FJ 7 b)].

13. Hemos de convenir, en definitiva, que aunque el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE habilite al Estado junto con la normativa básica a que se refiere el art. 149.1.30 CE, para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, aquella regla competencial no puede cobijar en puridad la regulación contenida en las Ordenes impugnadas.

Así, de un lado, extravasan el ámbito propio del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE los preceptos de dichas Ordenes que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquel precepto constitucional está «constreñido al ámbito normativo», según quedó dicho.

Desde la perspectiva de su regulación material, y de otro lado, tampoco responden las Ordenes controvertidas a lo que ha de ser el contenido sustantivo de las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Dichas condiciones básicas, ya lo hemos dicho, deben hacer referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo. En este sentido, no puede ser considerado contenido primario del derecho a la educación ninguno de los elementos sustantivos que delimitan el acceso a las becas en las normas impugnadas. Ni los estudios objeto de beca, ni tampoco las clases y cuantía de las ayudas pueden estimarse integrantes de ese contenido primario del mencionado derecho fundamental, pues debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE y alcanzados por la legislación orgánica y, cumpliendo determinadas exigencias, por la reglamentaria general, y, de otro, los criterios de política educativa que instrumentan coyunturalmente su acceso al mismo. Es claro que la regulación controvertida se sitúa en este segundo ámbito, puesto que los estudios objeto de ayuda, las modalidades de ésta y sus cuantías no gozan de la estabilidad necesaria como para ser inclui-

dos en el núcleo esencial del derecho a beca en cuanto condición de efectividad del derecho a la educación. Tampoco forman parte de ese núcleo central, por las mismas razones, los requisitos económicos y académicos, ni los sistemas de baremación, pues los mismos aparecen, lógicamente, dotados de provisionalidad en razón a posibles circunstancias cambiantes.

Asimismo, ninguno de los aspectos citados pueden considerarse incluidos en el ámbito de las posiciones jurídicas fundamentales que delimitan el derecho a la educación en los términos concebidos por nuestra doctrina, esto es, en la medida en que no afectan a las facultades elementales de tal derecho, los límites esenciales del mismo, los deberes fundamentales que se imponen al respecto a los poderes públicos, las prestaciones básicas o los presupuestos previos del mismo.

Finalmente, si los aspectos indicados no permiten ser incluidos en el ámbito del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, menos aún puede serlo el resto de la normativa impugnada (sistemas de verificación y control y procedimiento de tramitación).

14. Por último, antes del fallo, debemos pronunciarnos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurrían algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), las Órdenes impugnadas ya han agotado sus efectos, por lo que la declaración de su nulidad podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3386/94, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los arts. 15, segundo párrafo, 25, 40, 41, 42.2 y 3, 43.2 y 3, 49.2, 51, 52, 55 a 58 y el inciso «a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa» del art. 62.1 de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1994-1995.

2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 4710/97, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los arts. 15, segundo párrafo, 25, 40, 51, 54, 55.1, 56, 57 y el inciso «a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa» del art. 62.1 de la Orden de 30 de junio de 1997 del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-1998.

3.º Desestimar los referidos conflictos positivos de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinte de septiembre de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Cam-

pos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 3386/94 y acumulado*

Mi respetuosa discrepancia con la Sentencia se refiere únicamente al reconocimiento del carácter básico de la totalidad de los preceptos impugnados que contienen algún tipo de regulación no sólo sobre los requisitos económicos y académicos que deben cumplir quienes soliciten las becas objeto de controversia, sino también acerca de la actividad de verificación y control.

Comparto la afirmación de que, a tenor del contenido que este Tribunal ha atribuido al art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE (por todas STC 65/1997), la competencia estatal ínsita en este precepto no es de aplicación en el presente caso. Estimo también que, de acuerdo con la Sentencia de la que parcialmente disiento, la materia competencial aquí concernida es la de enseñanza y que en ella el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE reserva al Estado únicamente el establecimiento de las normas básicas relativas al sistema de becas y ayudas en los distintos niveles y grados de enseñanza, en tanto que, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma recurrente, el contenido de esta competencia básica encuentra su límite en la competencia plena que esta Comunidad tiene estatutariamente atribuida en orden a la «regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades» (art. 15 EAC).

Según reiterada jurisprudencia constitucional, este reparto competencial supone, desde el punto de vista formal, que, salvo causas justificativas cualificadas, la regulación básica estatal debe contenerse en «leyes formales» que, además, deben explicitar ese carácter básico; y, desde la perspectiva material, significa que mediante este tipo de normación el Estado puede establecer un marco normativo unitario, pero debe dejar espacio suficiente para que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen esas previsiones básicas adaptándolas a sus circunstancias concretas e incluso fijando sus propias alternativas políticas.

Pues bien, en el presente caso las bases pretenden plasmarse en dos Órdenes ministeriales, que, además, nada declaran expresamente sobre su carácter básico. A pesar de ello, en esta Sentencia se admite, una vez más, que este hecho no vulnera los requisitos formales antes mencionados, ya que existen razones que justifican la excepción del mencionado principio. Concretamente, en el fundamento jurídico 8, con cita de resoluciones precedentes, se justifica esa excepción con el argumento de que las Órdenes son complemento necesario de un régimen jurídico legal y reglamentario previo y su carácter básico, aunque no se explicita, «se desprende de modo inequívoco de su contenido» por «de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas». Ambas argumentaciones son, a mi juicio, en gran medida tautológicas o circulares, ya que hacen supuesto de la cuestión planteada y no sólo no resuelven el problema suscitado, sino que, al contrario, al admitir que se trata de «una regulación completa», están reconociendo una extralimitación de las bases también desde el punto de vista material o sustantivo. El problema, sin embargo, no es privativo de la presente Sentencia. En realidad ésta no es más que un nuevo ejemplo de una ya larga y constante jurisprudencia constitucional en la que, tras la expresa proclamación de lo que en la STC 69/1988 se denomina «principio de ley formal», al aplicarlo a los casos con-

cretos descubre invariablemente que todos ellos constituyen una excepción justificada de dicho principio. En efecto, puede afirmarse que, después de una década, en nuestra jurisprudencia del «principio de ley formal» sólo se conocen sus excepciones; por ello quizá ha llegado el momento de replantearse la cuestión desde su raíz. Concretamente creo que en las actuales circunstancias el Tribunal debería decidirse a aplicar el principio solemnemente proclamado, a justificar con argumentos fuertes sus excepciones al objeto de que éstas sean tales, o, en caso contrario, estimo preferible, por razones de seguridad jurídica entre otras, abandonar expresamente la exigencia de los mencionados requisitos formales.

En cuanto a los requisitos materiales puede admitirse que en este caso, al resultar implicado el derecho fundamental a la educación, las bases fijadas por el Estado pueden alcanzar una especial intensidad a fin de garantizar al máximo la homogeneidad del sistema y un importante grado de unidad en el disfrute de esas ayudas. Sin embargo, en ningún caso el alcance de esas bases puede llegar a alterar el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, provocando la ablación total de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y convirtiendo lo que en esos textos es una competencia compartida en la que el Estado tiene atribuida únicamente la función de legislación básica y la Comunidad Autónoma una «competencia plena» —que incluye sin duda el desarrollo legislativo y la ejecución— en una competencia en la que el Estado se reserva toda la legislación atribuyendo a la Comunidad Autónoma únicamente la ejecución. Cuando el Estado posee sólo competencias básicas no puede agotar la normación en ningún sector de la materia concernida. Y esto es, cabalmente, lo que ocurre en la Sentencia de la que parcialmente discrepo ya que el ámbito de normación que le queda a la Comunidad Autónoma no le permite, no ya la fijación de políticas propias en el marco de las bases estatales, sino ni tan siquiera adaptar esas bases a las circunstancias específicas de la Comunidad Autónoma a fin, precisamente, de conseguir una homogeneidad real de los requisitos y condiciones para obtener las becas respecto de las que se ha trabado el presente conflicto competencial.

En efecto, basta una simple lectura de los preceptos impugnados, y del conjunto de las dos Ordenes, para constatar que, como he avanzado, la totalidad de la normación sobre los requisitos económicos y académicos exigidos para obtener las becas se atribuye de forma minuciosa, exhaustiva y sin resquicios al Estado. La extensión y el pormenor de la regulación contenida en los arts. 19 a 37 de la Orden de 1994 y 18 a 37 de la Orden de 1997 excusa su reproducción y muestra sin lugar a dudas esa voluntad de regulación agotadora de la materia. Por ello, la Sentencia, al aceptar el carácter básico de esos preceptos, vacía de contenido la competencia de desarrollo legislativo autonómico. En nuestra resolución únicamente negamos esa condición al art. 25 de las dos Ordenes recurridas, aunque no comparto el argumento que lleva a esta conclusión que no es otro que el hecho de que el propio legislador estatal optó por una redacción del precepto que deja a la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas su concreción, con lo que, al no imponer una sola opción, no cabe considerar básico dicho precepto. La voluntad de atribución exhaustiva de la normación al Estado se confirma al reconocer el carácter básico no sólo a la «regulación completa» de los requisitos para acceder a las becas, sino también a los artículos que regulan aspectos concretos del procedimiento de gestión de las becas como ocurre con los arts. 42.1 y 43.1 que regulan las causas de modificación de las becas con reintegro total o parcial de las mismas y el proceso para llevarlo a cabo, y quiénes quedan solidariamente obligados frente a la Administración en los supuestos en los que exista obli-

gación de reintegrar las cantidades recibidas. En suma, a mi juicio, la Sentencia transmuta lo que en la Constitución y el Estatuto de Autonomía es una competencia básica estatal y una competencia de desarrollo legislativo (en rigor una «competencia plena»), en una competencia legislativa exclusiva del Estado y en una simple competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. De este modo se desconoce el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido.

El dato de que el objeto de las bases sea una subvención no altera, antes al contrario refuerza, la anterior conclusión. Este Tribunal ha reiterado en numerosas ocasiones que los entes públicos, y entre ellos el Estado, no tienen atribuido «un poder general para subvenciones» situado al margen del orden constitucional de competencias; por ello, en los ámbitos materiales como el presente, en los que el Estado tan sólo tiene competencias básicas, aunque por supuesto puede asignar los fondos que estime oportunos al destino genérico que tenga por conveniente, debe hacerlo sin embargo «especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita [su] competencia ... básica ..., pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» (STC 13/1992, FJ 5, entre otras muchas).

Las ayudas controvertidas constituyen sin duda un tipo de subvenciones dotadas de particularidades y características específicas, pero, como reconoce la Sentencia, ésto no significa que no sean técnicamente subvenciones a particulares —tal como las define la Ley General Presupuestaria y como se reconoció en la STC 330/1993 respecto de unas becas para profesores que guardan una clara similitud con las aquí cuestionadas. En cualquier caso, en mi opinión, esas particularidades no pueden llevar a la conclusión de que a dichas becas no le es de aplicación la consolidada y reiterada doctrina de este Tribunal acerca de la llamada potestad subvencional de los entes públicos. Pues bien, desde esta perspectiva, no cabe duda, creo, que la exhaustividad con la que se regula el destino y las condiciones esenciales de otorgamiento de las becas no deja el más mínimo margen para que la Comunidad Autónoma recurrente pueda «con mayor detalle la afectación o destino» ni «para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento». La forma en la que el Estado ha ejercido su potestad subvencional no se ajusta, pues, al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil uno.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3386/94 y 4710/97, al que se adhieren los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Fernando Garrido Falla*

Con mi habitual proclamación del respeto al parecer mayoritario, cuando disiento de él, me veo de nuevo en la tesitura de dar publicidad por este Voto discrepante a mi tesis personal sobre el caso, sobre la que no tuve la fortuna de convencer a los Magistrados que con los suyos han formado la mayoría que avala la Sentencia.

1. Considero que el conflicto debía haberse desestimado, y proclamado la titularidad de la competencia del Estado para dictar las Ordenes objeto del conflicto; y ello en todo el contenido de las mismas, tanto en



lo que se refiere a lo que el FJ 9 de la Sentencia y en relación con él el FJ 10 califica de bloque de preceptos que «constituyen los elementos de ordenación de estas subvenciones (tipos de ayuda, cuantía de las mismas y requisitos a cumplir)», cuya constitucionalidad se declara sobre la base de su consideración como normativa materialmente básica, como en lo atinente a «los artículos que regulan aspectos relativos a la tramitación, supervisión, control y resolución de las solicitudes presentadas» (FJ 9), a que se refiere, justificando la declaración de inconstitucionalidad, su FJ 11. Para decirlo desde el principio, creo que la competencia del Estado, tanto normativa como administrativa, tenía firme asidero constitucional en la materia enunciada en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, siendo, a mi juicio, plenamente compartible la tesis del Abogado del Estado, y no la del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

2. Mi discrepancia de la Sentencia es radical en cuanto a su estructura general y sobre todo a su argumentación esencial, que creo resumible en dos líneas claves: a) la proclamada inaplicación al caso del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, el análisis de cuya aplicabilidad a él se aplaza hasta el FJ 12 (cuando, a mi juicio, era la cuestión básica a analizar desde el primer momento); y b) la consideración de las becas como una especie de subvenciones, aplicando para la regulación de su régimen la doctrina contenida al respecto en la STC 13/1992.

A su vez, dentro de esa estructura general, y como criterio constitucional rector de la solución del conflicto, se contiene (FJ 6) una opción por el encuadramiento del caso en la materia enunciada en el art. 149.1.30 CE, en vez de en la recogida en el 149.1.1, opción que tiene su base en lo que, en mi opinión, constituye una preocupante restricción del sentido y funcionalidad del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, apreciable en la reciente jurisprudencia de este Tribunal a partir de la STC 61/1997 (FFJJ 7 y 8), restricción que me suscita un fuerte rechazo intelectual.

Esa opción por la materia contenida en el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, como marco competencial rector del caso, supone de partida circunscribir las competencias posibles del Estado al respecto al plano normativo, con la consecuente localización del problema en la cuestión acerca de si la normativa debatida puede ser, o no, caracterizada como normativa básica de la concreta materia a que se refiere.

3. En una apreciación global y de conjunto no puedo compartir la idea de que en el marco de nuestra Constitución no pueda tener cabida hasta sus últimas consecuencias un programa nacional de becas, unificado bajo la competencia del Estado, e instrumentado como condición básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Creo que la unidad de ese programa, desde su plano normativo hasta el ejecutivo, tiene plena cobertura constitucional en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE.

Este precepto es, a mi juicio, un instrumento constitucional de unidad, que puede conectarse con la idea misma de unidad de la Nación española (art. 2 CE), y permite hacer efectiva en la conciencia de los ciudadanos su parigual condición de españoles. En un Estado social y democrático de Derecho, que es en el que se ha constituido España (art. 1 CE), en el que los derechos fundamentales son el fundamento del orden político y de la paz social (art. 10 CE), y en el que los poderes públicos tienen la misión (art. 9.2 CE) de hacer real y efectiva la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran, y remover los obstáculos que lo impiden, el que el Estado, para remover los obstáculos que se interponen en el ejercicio del derecho fundamental a la educación (art. 27.1 CE) por insuficiencia económica de los llama

dos a ejercerlo, pueda llevar a cabo un programa de becas, unificado en todos sus elementos, creo que se inserta con la naturalidad de lo obvio en la concepción que todos los españoles pueden tener de lo que pueden esperar de su Estado.

4. Desde esta consideración inicial es como creo que debía haberse construido nuestra Sentencia, cuya estructura argumental se hubiera ajustado en ese caso más estrictamente a los términos procesales del conflicto.

El sentido casi residual con el que se analiza en la Sentencia la aplicabilidad al caso del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, después de haber volcado la mayor parte de su esfuerzo dialéctico en el análisis de la aplicabilidad del marco del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, no me resulta convincente. En alguna medida, a mi juicio, se desfiguran los términos procesales del conflicto, al anteponer el análisis ex art. 149.1.30.<sup>a</sup> al del 149.1.1.<sup>a</sup> CE, habida cuenta que la defensa del Estado centró con carácter principal la justificación constitucional de las Órdenes cuestionadas en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE; mientras que al art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE se le atribuía más bien una función casi subsidiaria. Sobre esa base lo lógico, en mi criterio, hubiera sido que nuestro enjuiciamiento hubiera comenzado por el análisis de la aplicabilidad al caso del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, en cuanto posible norma de cobertura de las Órdenes, analizando, en su caso, la cobertura del art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE, en un plano subsidiario, si es que no se consideraba habilitación suficiente la del primero de los preceptos, o con carácter complementario de esa habilitación primaria.

En esa línea de reflexión crítica, creo que casi puede prestarse a la ironía la afirmación, con la que se inicia el FJ 12 de que «efectuado el análisis desde la perspectiva del art. 149.1.30.<sup>a</sup> nos corresponde ahora efectuarlo desde la propio del art. 149.1.1.<sup>a</sup>, precepto también invocado». El adverbio «también» no me parece que dé cuenta adecuada del modo en que se invocó ese precepto, que lo fue como clave fundamental de la competencia del Estado, con la que se pretendía justificar la constitucionalidad de las Órdenes cuestionadas.

No me convence la razón que se expresa en el FJ 6 para explicar que se comience «nuestro examen por el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE». Tal razón es la de que este precepto «constituye el precepto más específico».

La explicación de esa mayor especificidad del art. 149.1.30.<sup>a</sup>, según ese fundamento, es que «mientras que la regla 1 del art. 149.1. se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE lo hace de modo específico, sobre el derecho a la educación».

Esa concepción de lo genérico y de lo específico, aplicada a la relación sistemática entre el art. 149.1.1.<sup>a</sup> y el 149.1.30.<sup>a</sup> CE, no me resulta compartible. Lleva además de arranque una concepción restringida de la materia del art. 149.1.1 (pues de materia se trata, y sobre ello se abundará más adelante) limitada al solo plano normativo, lo que tampoco comparto.

Considero que una cosa son «las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esa materia» (art. 149.1.30.<sup>a</sup> CE), que tiene que ver con la elaboración de una normativa, ésta sí genérica, del desarrollo del art. 27 CE, y otra la regulación de «condiciones básicas», a que se refiere el art. 149.1.1.<sup>a</sup>, que tiene en sí una diferente extensión conceptual, de modo que, según los casos, puede referirse, a mi juicio, bien a una parte de la regulación genérica de los derechos y deberes constitucionales (en cuyo caso ciertamente podría darse la relación de género a especie, a que se refiere la Sentencia), bien a contenidos mucho más concretos de un determinado derecho, para garantizar la igualdad de todos los españoles en su ejer-

cicio, bien incluso a elementos meramente instrumentales de apoyo externo al ejercicio del derecho (caso al que creo que se aproxima más el actual, y en el que en la relación género-especie, lo específico estaría previamente del lado del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE).

En este sentido considero correcta la tesis del Abogado del Estado, cuando respecto del alcance del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, dice que es perceptible en él la finalidad garantizadora de una homogeneidad social mínima, y que las condiciones básicas a que se refiere pueden consistir «tanto en condiciones jurídicas (esto es, especificaciones normativas del ejercicio de los derechos), como a condiciones fácticas previas a su ejercicio».

5. Invirtiendo, pues, los términos del análisis de la Sentencia, para situarlo en primer lugar en la posibilidad, o no, del encuadramiento del caso en el marco del art. 149.1.1 CE, y aceptando el hecho de que la argumentación contenida en el FJ 12 de la Sentencia respecto a lo que en él se califica de «nuestra doctrina acerca de dicha regla competencial», tomada de la STC 61/1997, puede adecuarse ciertamente a la de esa Sentencia, debo manifestar que mi discrepancia se refiere precisamente a esa doctrina de partida, que, si no puedo compartir, en cuanto referida a derecho del rango constitucional que estaban en aquella ocasión en juego (los de propiedad inmobiliaria), me resulta todavía menos aceptable, cuando se traslada, como doctrina casi canónica, al caso actual, en el que el derecho al que se refieren las condiciones básicas cuestionadas es un derecho fundamental: el derecho a la educación del art. 27.1 CE.

No puedo aceptar la afirmación del FJ 12 de la Sentencia, tomada de la STC 61/1997, y en concreto de su FJ 8. En el pasaje de ésta, reproducido en la actual, se dice:

«las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1998) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explícitas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de competencias autonómicas.»

Tal pasaje creo que oscurece con términos de suma ambigüedad un precepto constitucional que, en mi criterio, es suficientemente claro, sin necesidad de mayores explicaciones.

Me parece conveniente hacer una primera observación respecto de ese pasaje, que en su fuente está precedido por la indicación de que lo que se dice es «de acuerdo con nuestra jurisprudencia», citando al respecto, como expresión de ella, la STC 154/1988.

Frente a tal proclamación de continuidad jurisprudencial considero que el pasaje citado introdujo una innovación de gran alcance, sin que personalmente haya sido capaz de encontrar en la STC 154/1988 el aval explícito de tal innovación interpretativa del sentido y función del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, a mi juicio restrictiva. Y me permito hacer tal observación, porque me parece que lo que juzgo innovación introducida en aquel momento de la Sentencia aludida, no creo que pueda erigirse en una especie de verdad consagrada, sino que puede ser objeto de rectificación, si se aportan razones

para ello, que es lo que me anima precisamente a la emisión de este Voto discrepante.

Especial preocupación me suscita que a la referida doctrina se le dé una eficacia expansiva, saltando del marco en el que se enunció (el del urbanismo), al de la igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales, que es de lo que aquí se trata.

6. Entiendo que la doctrina que analizo minimiza el sentido y funcionalidad posible de la materia enunciada en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, a base de graduar, de modo inconveniente, a mi juicio, los diversos contenidos hipotéticos de las condiciones básicas aludidas en el precepto, para limitarlos a los que se refieran «al contenido primario ... del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales», de modo que la igualdad a garantizar según el precepto «no puede consistir en una igualdad formal absoluta».

Discrepo fuertemente de tal concepción, porque entiendo que en el designio de garantizar «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y habida cuenta de que de derechos y deberes constitucionales se trata, no pueden admitirse grados en la igualdad, so pena de que el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esos deberes pueda llegar a ser realmente distinto en los diversos territorios de España. Creo, sencillamente, que en la garantía de la igualdad de ejercicio de esos derechos y en el cumplimiento de esos deberes la igualdad no admite adjetivaciones gradualistas.

Al introducirse interpretativamente esas gradualidades, para limitar el alcance del precepto, creo que se recorta una facultad, que nuestra jurisprudencia (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3 *in fine*) reconocía al Estado, según la cual «conviene, no obstante, señalar que este ejercicio expreso de competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1 impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición que de sí mismas hacen las reglas estatales, si, cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional».

Que las condiciones básicas deben referirse a las «posiciones jurídicas fundamentales», como dice el pasaje analizado de la STC 61/1997, creo que es afirmación que no puede ser discutida; pero sí matizada, en el sentido de que los derechos y deberes constitucionales ya deben ser considerados en sí mismos, por su carácter de tales, «posiciones jurídicas fundamentales». Lo que no me resulta admisible es que la idea de «posiciones jurídicas fundamentales», en vez de operar como criterio comparativo entre unos y otros derechos y deberes, se inserte en el contenido mismo de los constitucionales, para graduar dentro de ellos unos u otros de sus contenidos, en relación con criterios de igualdad. Como no me resulta tampoco aceptable, y por idéntica razón de la referencia a derechos y deberes constitucionales, la reducción de las condiciones básicas al «contenido primario del derecho» (pasaje citado), pues creo que con la igualdad que se procura en el precepto del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE se busca un resultado global y no la ordenación de determinados contenidos jerarquizados del derecho; por lo que todo el contenido del derecho y no solo una parte, según la índole de la condición, puede ser concernido por la condición, si ello es preciso. Y con razón reforzada, cuando la referencia a los derechos es, no solo a derechos constitucionales, sino dentro de ellos a los fundamentales.

7. La concepción de la que discrepo creo que lleva en sí la confusión entre condiciones básicas y normativa

básica (pese a que en su fuente —STC 61/1997, FJ 7— se proclamase expresamente la diferencia entre uno y otro concepto) con la consecuencia de que, a la hora de analizar críticamente si la regulación cuestionada puede considerarse como de condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación, se aplique el esquema conceptual de la normativa básica, utilizándolo así como canon del juicio sobre si se trata o no de condiciones básicas para el ejercicio del citado derecho, y como canon del juicio sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma demandante, en relación con lo que previamente se ha planteado como materia de encuadramiento.

Ante todo me importa destacar que el precepto del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE no es, a mi juicio, una «regla competencial», según la calificación que se le da en el inicio del FJ 12 de la Sentencia, sino una «materia». Y materia de la misma entidad constitucional como tal a las del resto de ellas recogidas en los apartados del art. 149.1 CE. Como tal materia, y no como simple regla competencial, constituye un ámbito de atribución de competencia exclusiva al Estado. Con la particularidad de que, así como en otras materias (v. gr. en la del apartado 30) se incluyen explícita o implícitamente, reglas de acotamiento de la competencia atribuida al Estado respecto de ellas, en ésta no se utilizan elementos conceptuales para esa posible limitación, lo que, en mi criterio, lleva a la consecuencia de que respecto de esa materia el Estado tiene atribuidas todas las competencias. Con ello no se quiere decir que quede abierto el campo para regular a través del vehículo conceptual de las condiciones básicas todo el contenido del derecho de que se trate, pues el régimen normativo del derecho es mucho más amplio que el de la condición básica, de su ejercicio, que solo tiene relación con una parte de ese contenido.

Podría decirse, y así se hace en el FJ 12 *in fine* de la Sentencia, tomándolo una vez más de la STC 61/1997, FJ 7 b), que ese título competencial está «constreñido al ámbito normativo». Pero de nuevo esa restricción no me resulta convincente (ni la ha hecho nuestra jurisprudencia en otros casos, según se verá después) pues, de hacerlo así, el concepto de «condiciones básicas» acaba convirtiéndose en normativa básica de ciertas condiciones, esfumándose de ese modo la sustantividad jurídica de la materia del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE.

Considero que en la idea de regulación de condiciones básicas debe advertirse que el adjetivo «básicas» se refiere a las condiciones, y no a la regulación. Por ello estimo que no puede trasladarse la idea expresada en dicho adjetivo («básicas») de la condición a la regulación, para someter ésta al régimen de distribución de competencias entre la atribuida para la ordenación de las bases o de la normativa básica y para la regulación complementaria o la ejecución; que es el esquema argumental seguido en la Sentencia.

La regulación de la condición básica, a que se refiere el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, creo que no puede estar sometida a ese régimen de distribución competencial, sino que la regulación viene atribuida plenariamente al Estado como competencia exclusiva, sin distinciones referidas ni a los diferentes contenidos materiales de esas condiciones básicas, ni a la jerarquía formal de las normas a través de las cuales se lleve a cabo la regulación.

Entiendo que el concepto «regulación», utilizado en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, no puede restringirse a la sola idea de emitir determinadas normas, sino que es en sí más amplio. Al efecto es significativo, no solo el sentido gramatical del término (interpretación gramatical), sino también el que resulta de su relación con otros conceptos recogidos en el propio art. 149.1 CE (interpretación sistemática).

En cuanto al primero, el término «regulación» según el Diccionario de la Real Academia Española (vigésima edición) significa «acción y efecto de regular», y «regular», en su segunda acepción (que creo la más ajustada al caso), significa «ajustar, reglar o poner en orden una cosa». Desde esta vertiente gramatical de la idea de regular y de regulación, creo que, cuando se trata de la regulación de una condición básica, finalísticamente establecida para garantizar la igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental, la «puesta en orden de una cosa» (la condición básica en este caso) puede incluir todos los elementos precisos para conseguir ese efecto, incluyendo entre los mismos, no sólo el de dictar la norma, sino el de articular los mecanismos de ejecución de sus mandatos, si ello es preciso para conseguir el «efecto» que con la regulación se persigue; pues solo con ese conjunto integrado de normación y ejecución puede conseguirse «poner en orden una cosa», en este caso la condición básica de que se trate.

En concurrencia con la interpretación gramatical que se acaba de proponer, si se acude al criterio sistemático, debe advertirse cómo el art. 149.1[CHL1] CE utiliza distintos conceptos como los de «legislación básica» (núms. 17 y 23), «básicas» (núms. 27 y 30), «bases» (núms. 13 y 25) y «bases del régimen jurídico» (núm. 18), de sentido estrictamente referido a un plano normativo; por lo que existe una base clara para entender que la utilización en ese contexto constitucional del término regulación responde al propósito de expresar una idea diferente de la de dictar un determinado tipo de normas.

Desde un punto de vista lógico y finalístico, y en la tesitura de discernir cuál deba ser el alcance de la idea de regulación en el precepto constitucional en el que se incluye, me parece correcto entender que, si el fin con el que se configura la definición de la materia recogida en ese precepto es el de «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», ese designio finalista solo se puede garantizar si no se diferencia entre un plano normativo y un plano de ejecución, el primero confiado al Estado, y el segundo a las plurales Administraciones de las diversas Comunidades Autónomas, pues este segundo factor de diversidad puede impedir el fin de igualdad que es el alma de la condición básica.

Entendido así el precepto, sería rechazable la tesis (que en cierta medida está implícita en la construcción general de la Sentencia) de que para el ejercicio de la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas a que el precepto se refiere, el Estado debe tener una previa atribución de competencia sobre la materia respecto de la que deban proyectarse las condiciones básicas; pues si así se interpreta, para evitar solapamientos con otras materias de competencia estatal o autonómica (que es lo que prácticamente viene a hacerse en el pasaje de la STC 61/1997, transcrito en el FJ 12 de la actual objeto de mi consideración crítica), la materia del párrafo 1 del art. 149.1.<sup>a</sup> CE acaba supeditándose, y no solo coordinándose, a la ordenación material de los restantes apartados, con la consecuencia real de la devaluación en grado sumo de la funcionalidad de ese precepto. No ya el hecho de que sea una materia más, sino el de su situación en cabeza de la enunciación del amplio elenco de las atribuidas a la competencia estatal, creo que pueda considerarse un dato de relevancia jurídica indudable, expresivo de la importancia que en la Constitución se da a esa materia, como instrumento de igualdad.

Desde esa misión de igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE no solo no puede subordinarse a los ámbitos materiales de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en sus distintos Estatutos, sino que, a mi juicio, es un condicionante a respetar

por aquéllas, al ejercer las competencias, normativas o de ejecución, que sobre las restantes materias puedan tener atribuidas. Véase, pues, como mi visión del precepto es cabalmente la contraria de la que ha venido a asentarse en la última jurisprudencia.

8. No está de más indicar cómo en otra época este Tribunal aceptó explícitamente el posible encuadramiento en la materia del párrafo 1 del art. 149.1 CE, de competencia del Estado, no sólo de normación, sino de administración. Me refiero a las SSTC 64/1989 —FFJJ 3 y 4— y 189/1989 —FJ 3—, cuya doctrina, aplicada al caso actual, bien hubiera podido fundar un fallo de signo opuesto. En ambos casos, íntimamente relacionados, se trataba de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, en las que la conexión con el derecho fundamental (en ese caso el de información), en cuanto condición básica para su ejercicio, era bastante más lejana que la que se da en el actual entre la beca y el ejercicio del derecho a la educación. Pese a esa mayor distancia las Sentencias legitiman la constitucionalidad de las ayudas del Estado por aplicación del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, si bien se aplica también el 149.1.27.<sup>a</sup> CE. Pero en cuanto al primero, en cuanto *ratio decidendi* de la Sentencia, a tener en cuenta respecto a la aplicabilidad de esa misma *ratio* en el caso actual, se dice en el FJ 3 de la Sentencia de primera cita:

«no parece dudoso afirmar que el establecimiento y regulación que por el Estado se ha llevado a cabo de un conjunto articulado de ayudas a favor de empresas periodísticas y agencias informativas, en la forma y términos en que se ha hecho [eran los de la Ley estatal 29/1984, recurrida entonces por la Comunidad Autónoma de Galicia], bien puede justificarse en las competencias que al Estado constitucionalmente le corresponden para fijar las bases en la materia de prensa y medios de comunicación social y para regular las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del art. 20 de la Constitución.»

Y más adelante, y tras haber razonado la conexión de las ayudas a las empresas con el interés del ciudadano, se dice:

«Resulta evidente, de este modo, el carácter básico de la regulación establecida por el Estado, dado que con ella se persigue que las prestaciones públicas consistentes en subvenciones y otras ayudas a las empresas periodísticas y agencias informativas, sean esencialmente las mismas en todo el territorio nacional. Este objeto es el que permite también incardinar la Ley en la reserva competencial establecida en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, puesto que regula una condición básica para garantizar la ya mencionada igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz.»

Por último, el FJ 4 *in fine* de esa misma Sentencia se refiere a la impugnada remisión reglamentaria, y dice al respecto:

«Si bien es cierto que las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma de Galicia pueden llevar implícita la correspondiente potestad reglamentaria (art. 37.3 EAG) debe tenerse en cuenta que la regulación de las ayudas previstas por la Ley, en la medida en que necesite ser definitivamente concretada a nivel reglamentario, no puede admitir para garantizar la igualdad (art. 149.1.1.<sup>a</sup>) un desarrollo normativo radicalmente plural y diferenciado por cada una

de las Comunidades Autónomas que tengan competencias de desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales en materia de prensa. Sin prejuzgar, por tanto, el uso que de la referida autorización hiciera el Gobierno aprobando el Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, lo cual escapa del presente proceso constitucional, la autorización en sí, dada al Gobierno por la Disposición adicional primera de la Ley impugnada, tampoco resulta contraria a la Constitución, ni impide el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Galicia de sus competencias propias.»

En la STC 189/1989, que puede considerarse continuación de la 64/1989, y en la cual se decidió el conflicto de competencia promovido por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 2089/1984, de desarrollo de la Ley 29/1984 (recurrida en el recurso resuelto por la STC 64/1989), se aborda ya de modo inmediato la atribución al Estado de competencias de ejecución en relación con el régimen de las ayudas, y se dice al respecto en el FJ 3:

«en la medida en que sea necesaria una concreción reglamentaria del régimen de las ayudas previstas las propias exigencias de igualdad que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución establece, impiden un desarrollo normativo y una ejecución plural diferenciados en cada Comunidad Autónoma que ostente competencias de desarrollo y ejecución de las normas básicas en materia de prensa.»

Y más adelante en el mismo FJ:

«el Real Decreto impugnado establece un desarrollo reglamentario de un sistema de ayudas estatales legalmente previsto y que -como ya se ha dicho- ha sido dictado dentro de la competencia estatal para establecer las bases del régimen de prensa y de los medios de comunicación social, con la finalidad de preservar la igualdad en el ejercicio de la libertad de información en todo el territorio del Estado (art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.27.<sup>a</sup> de la Constitución); normas básicas que, como se hace evidente con la lectura del Decreto impugnado y por la misma naturaleza de la materia, requieren junto a una previsión legal, una concreción de carácter reglamentario uniforme para todo el Estado y una administración única por las propias exigencias de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución impone. No puede, por consiguiente, dudarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria en el presente caso se encuentra en el seno de la competencia estatal, y que no es constitucionalmente ilícito que el sistema subvencional único sea también administrado por una única Administración.»

Si, siendo mayor la distancia lógica entre las ayudas a las empresas periodísticas y agencias de información y el derecho fundamental de los ciudadanos a la información, este Tribunal legítimo, tanto la existencia de la norma reglamentaria que desarrollaba la Ley que establecía las ayudas, como la atribución de competencias típicas de administración o ejecución a la Administración del Estado, no alcanzo a comprender cómo en el caso actual, en el que la conexión inmediata de las becas con el derecho fundamental es absolutamente nítida, y en el que las Órdenes cuestionadas se insertan en un sistema de regulación de las becas, que arranca de una previa base de leyes orgánicas, pueda negarse la legitimidad de la atribución a la Administración del Estado de las facultades que en ellas se le atribuyen.

Considero así que a la hora de buscar en nuestra precedente doctrina una pauta de orientación, la similitud de situaciones no se da respecto de lo que se revolió en la STC 61/1997, que se refiere a una cuestión muy alejada del caso actual, sino más bien en esas otras Sentencias que acabo de examinar; por lo que el pretendido continuismo con la doctrina de la Sentencia alusiva a una situación disímil es discontinuidad respecto de la de las Sentencias que abordaron una situación similar.

Mi opinión es que la doctrina de estas Sentencias de más lejana data es la más adecuada al caso actual, que debía haberse resuelto, aplicando la misma *ratio decidendi* que entonces llevó a la desestimación, respectivamente, del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencia.

9. Desde el marco jurídico del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE la cuestión a resolver es la de si en la regulación de las becas nos encontramos, o no, ante condiciones básicas, de las aludidas en dicho precepto; puesto que ese examen (como ya indicó la STC 154/1988, citada antes, apartado 5) nos corresponde, sin que baste la sola auto-calificación de la norma estatal.

Para afirmar que estamos ante la regulación de condición básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, no es necesario que nos amparemos en el criterio de «la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación», a que se refería el pasaje ante transcrito (apartado 5) de la STC 154/1988; pues, que ello es así en este caso, me parece incontrovertible, resultando en realidad ociosa una mayor inquisición normativa para llegar a tal conclusión.

Según ha quedado indicado en otro momento anterior (distinción entre condiciones básicas y normativa básica), no se trata de decidir si la normativa que regula las condiciones en este caso puede merecer, o no, la calificación de norma básica, sino si la condición, que es el objeto de la regulación de esa normativa, puede ser calificada, o no, de básica.

La Sentencia de la que disiento, aunque desde un ángulo de análisis, a mi juicio, inadecuado, deja, no obstante, constancia del significado de las becas en relación con el derecho fundamental a la educación y de la esencialidad de las mismas para garantizar la efectividad de tal derecho (FJ 5).

No creo que pueda provocar ninguna perplejidad, al enfrentarse con la calificación de las becas como condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, el hecho de que la normativa objeto del presente conflicto de competencia consista en Ordenes ministeriales; pues no se trata de que el Estado haya configurado unas condiciones básicas en normas de tan reducido rango, regulándolas *ex novo* en ellas, sino que dichas Órdenes se insertan en el marco de un sistema integrado de regulación de las becas, en el que el establecimiento de éstas se hace en Leyes Orgánicas, según se expresa en la propia Sentencia, rango normativo que no puede ofrecer duda alguna en cuanto a la viabilidad constitucional para la introducción de las becas en el ordenamiento como tales condiciones básicas del ejercicio del derecho. Baste al respecto la mera remisión a los arts. 26.3 de la Ley Orgánica 11/1983, 1.2 y 6.1 de la Ley Orgánica 8/1985 y especialmente al 66.1 de la Ley Orgánica 1/1990, citados en el FJ 4 de la Sentencia. La propia forma como se expresa el art. 66.1 de la Ley de última cita («Art. 66.1. Para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación, se arbitrarán becas y ayudas al estudio que compensarán las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos y se otorgarán en la enseñanza postobligatoria, además,

en función de la capacidad y rendimiento escolar. Se establecerán, igualmente, los procedimientos de coordinación y colaboración necesarias para articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas concedidas») supone una casi reproducción, aplicada al derecho a la educación, del enunciado de la materia contenida en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, precepto constitucional que, por cierto, se cita, junto a otros, en la Disposición final primera de la Ley como cobertura constitucional de la Ley.

No cabe dudar así de que el sistema de becas constituye en sí una condición básica de garantía de la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Afirmada esa condición, que la regulación de ese sistema, que tiene su base en normas de rango de ley, se desglose y desarrolle en varios niveles de rango reglamentario (Real Decreto 2298/1983 y Órdenes objeto del conflicto), no debe ofrecer ninguna reserva desde el prisma constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE no existe ninguna limitación de la competencia del Estado, ligada al rango posible de las normas de la regulación.

Por ello ni el detallismo del contenido de las Órdenes, ni siquiera sus relaciones con el Real Decreto que las sirve de soporte, son elementos que puedan afectar desde el plano constitucional de la distribución de competencias al perfecto encuadramiento de los órdenes en la materia definida en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, y por tanto a la atribución exclusiva del Estado de la competencia al respecto.

Debe concluirse, por todo ello, que la regulación cuestionada, que no puede aislarse del marco sistemático a que corresponde, encuentra plena habilitación constitucional, en cuanto a la competencia del Estado para dictarla y para llevarla a efecto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, mediante las correspondientes medidas de ejecución, debiendo reiterar aquí en abono de esa conclusión, la cita de las SSTC 64/1989 y 189/1989.

10. La segunda de las claves argumentales de la Sentencia, según la valoración que hice al principio, se refiere a la consideración de las becas como subvenciones, para aplicar a su regulación desde tal prisma conceptual la doctrina de la STC 13/1992.

Al margen de lo cuestionable de esa doctrina en su proyección general (sobre lo que no es oportuno detenerse aquí, pues ello haría este Voto en exceso extenso, si es que no lo es ya), no me parece correcto equiparar las subvenciones de fomento de ciertas actividades con las becas, que responden a la finalidad de igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental. No creo que deba ser la visión desde el prisma del gasto público o presupuestario la pauta a seguir (desde cuyo prisma conceptual tal vez pudiera hacerse esa equiparación), sino que lo determinante para su calificación, a mi juicio, debe ser la posición constitucional del que recibe uno u otro tipo de ayuda estatal, y la finalidad constitucional a que responden las ayudas. Con esta observación no considero que la doctrina de la STC 13/1992 (FJ 7 de la Sentencia actual) pueda ser en este caso canon de enjuiciamiento idóneo.

No se trata de una «competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado», a rechazar, sino de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE de tan reiterada cita, en cuyo ejercicio arbitra la ayuda económica.

11. Por último, no me parece que el marco competencial del art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que es desde el que se reclama la competencia cuestionada (con éxito parcial en la Sentencia en cuanto a los artículos de las Órdenes que regulan aspectos de

ejecución), sea el adecuado al caso, pues aunque el derecho fundamental a la educación tenga una conexión innegable con la enseñanza, a través de la que se satisface, creo que pueden distinguirse uno y otro concepto. No veo la razón de que el derecho a la educación pueda degradarse en su significación constitucional a uno de los contenidos del régimen de la enseñanza, de modo que el titular de la competencia en materia de enseñanza deba serlo también de la directamente referida a la regulación de los contenidos jurídicos del derecho a la educación, o de condiciones externas a él pero básicas para garantizar la igualdad de su ejercicio.

En cualquier caso, aun en el negado de que la competencia para la regulación del derecho a la educación pudiera disolverse en la correspondiente a la materia de enseñanza, la genuina transversalidad de la materia del art. 149.1.1.<sup>ª</sup> CE en relación con las actividades incluíbles en otras materias, bien de competencia estatal, bien autonómica, justificaría perfectamente que, en lo que afecta a las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, los concretos contenidos en que se materializan esas condiciones no queden atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma.

No está de más señalar que la regulación de las becas ni tan siquiera constituye una porción importante cuantitativamente de la regulación del derecho a la educación, y menos de la actividad de enseñanza, sino que desde la óptica del régimen de ésta y del derecho a la educación constituye un contenido muy limitado, lo que aleja cualquier recelo de vaciamiento de contenido de las competencias autonómicas.

12. La conclusión de todos los razonamientos precedentes, ya anticipada desde el principio de este Voto, no puede ser otra que la de la desestimación del conflicto de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la proclamación de la competencia del Estado para dictar las Órdenes cuestionadas.

En tal sentido emito mi Voto.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil uno.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Manuel Jiménez de Parga.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez respecto de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3386/94 y 4710/97*

### 1. Sentido del voto que se formula.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 LOTC, reflejo en este Voto particular algunas reflexiones defendidas en la deliberación del Pleno respecto de la fundamentación jurídica sobre la que se basa el fallo de la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3386/94 y 4710/97.

Estas reflexiones, que no pretenden en modo alguno poner en cuestión la lógica del reconocimiento, dentro del marco configurado por el bloque de la constitucionalidad, de las competencias específicas que corresponden a la Generalidad de Cataluña en la materia «enseñanza», se formulan con el mayor respeto a las opiniones en algunos extremos no coincidentes con ellas manifestadas por otros componentes del Pleno durante el curso de las deliberaciones que han conducido a la votación del fallo de la Sentencia.

2. Los títulos competenciales que deben ser tomados en consideración al analizar la disciplina de las becas o ayudas para el estudio.

En mi opinión no resulta correcto equiparar el singular sistema de asistencia o de complemento de la capacidad económica que suponen las becas o ayudas para el estudio a otras ayudas o subvenciones financieras encuadrables en el campo de las clásicas medidas de fomento de determinadas actividades de índole o naturaleza patrimonial, como sería el caso de las otorgables a determinadas explotaciones agrarias, instalaciones industriales u organizaciones comerciales (o, incluso, dada su finalidad última de facilitar el desarrollo de una actividad ordenada a la prestación de un servicio público, de las que pudieran instrumentarse para favorecer el establecimiento o la mejora de centros docentes). A esta conclusión entiendo que conducen inequívocamente las dos siguientes observaciones:

Primera: La de que la función o el sentido último de las becas o ayudas para el estudio es, esencialmente, posibilitar o facilitar el efectivo ejercicio de un derecho fundamental de tan relevante significación en el proceso de asegurar la igualdad entre los ciudadanos españoles como, sin duda, es el derecho a la educación. Nos movemos aquí en campos singularmente trascendentes, en la esfera propia de los principios de igualdad de oportunidades y de libre desarrollo de la personalidad, el último de los cuales constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE).

Y segunda: La de que los destinatarios de los apoyos económicos que representan las becas o las ayudas para el estudio no son los Centros docentes, los establecimientos prestadores del servicio público de la enseñanza (esto es, si se quiere, las instituciones a través de las cuales se desarrolla o actúa la actividad docente, la enseñanza), sino que, en rigor, los destinatarios de las becas o las ayudas al estudio, los becarios o beneficiarios, son los escolares, alumnos o discentes, en su condición o carácter de titulares últimos del derecho fundamental a la educación.

Por las razones indicadas entiendo que el título competencial primario o esencial que habilita para el establecimiento de una política de becas o ayudas al estudio, y para configurar la disciplina jurídica relativa a la concesión de dichas becas o ayudas, no es el de «enseñanza», el cual es el que resulta específicamente contemplado en el art. 15 EAC, sino el de «educación», título que, en su dimensión más profunda, ha de entenderse referido a las nociones de recibir educación o de ser educado. De ahí que, si se estima que esta dimensión o contenido de la actividad considerada no deja de tener también una significación específica dentro del ámbito configurado por el título al que hace referencia el art. 149.1.30.<sup>ª</sup> CE, la atribución competencial establecida en esta sede tenga que resultar intensamente influida o mediatizada por la idea de que constituye una exigencia insoslayable en un Estado social y democrático de Derecho (como es el que, según solemnemente proclama su art. 1.1, configura la Constitución Española) la de garantizar la igualdad del tratamiento de todos los ciudadanos (materia respecto de la cual el art. 149.1.1.<sup>ª</sup> CE atribuye competencia exclusiva al Estado) en el ejercicio de un derecho fundamental tan estrechamente vinculado con la finalidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (misión inexcusable de los poderes públicos, según estatuye el art. 9.2 CE).

3. Conclusiones deducibles de las anteriores observaciones sobre algunos extremos de la fundamentación de la Sentencia.

a) De conformidad con los criterios avanzados considero que sería conveniente matizar o «rebajar» algunas de las afirmaciones que se hacen en la Sentencia esta-

bleciendo una proximidad o paralelismo entre las becas o las ayudas para el estudio y las subvenciones ordinarias o «típicas» dispensables a las organizaciones económicas o prestadoras de servicios. Desde luego entiendo que no debería excluirse tajantemente, en modo alguno, que con la regulación de las becas o las ayudas para el estudio pueda perseguirse la finalidad de hacer realmente efectiva y garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho fundamental a la educación (en su vertiente o dimensión de «derecho a recibir educación»). Antes bien, en mi opinión sería claramente conveniente reconocer en términos inequívocos y expresos que, efectiva y esencialmente, ésta es la finalidad a la que responden tanto la creación de las becas y las ayudas para el estudio como el dictado de la disciplina que preside su concesión.

b) Sostengo que resultaría igualmente oportuno resaltar en la Sentencia la idea de que, dada la singularidad de la cobertura o función asistencial que caracteriza a las becas o a las ayudas para el estudio, cobra singular relieve en relación con el régimen establecido respecto de ellas la necesidad de garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus destinatarios en todo el territorio nacional, lo que puede hacer razonablemente justificado un cierto grado de centralización en dicho régimen o disciplina (normativa que, recuérdese una vez más, debería, en virtud de una exigencia inexcusable, atender ante todo a hacer efectivo el derecho fundamental a recibir educación asegurando la igualdad real o efectiva de los ciudadanos españoles).

c) En el FJ 10 de la Sentencia se razona la negación del carácter básico de la normativa establecida en los arts. 25 de las dos Órdenes sobre las que se traba el conflicto con el argumento de que los datos patrimoniales a los que en dichos artículos se hace referencia se contemplan sólo a efectos de posibilitar, y no de imponer, la adopción de resoluciones favorables o denegatorias de las becas o de las ayudas para el estudio. Quizá no esté absolutamente libre de reparos esta conclusión, y lo que deba apreciarse en el caso sea la existencia de una defectuosa técnica o dicción en la formulación de la norma contenida en ambos textos (cuestión que, como se ha mantenido en otras ocasiones por este Tribunal, no debe llevar a la afirmación de la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad del precepto enjuiciado). A este respecto cabría observar que, si bien en diversos pasajes de los artículos citados se emplean expresiones facultativas, (como las de «podrán ponderar[se]» determinados elementos o extremos, «podrá denegarse la solicitud de beca» o «podrá ser denegada la beca»), en otros se utilizan términos claramente imperativos («la suma de los valores catastrales de las fincas urbanas de la familia ... no podrá superar -el subrayado es mío- los 4.000.000 de pesetas»). Pero en todo caso creo que resulta oportuno afirmar, y que así debería haberse hecho en la fundamentación jurídica de la Sentencia, que (con independencia de que los artículos cuestionados merezcan o no reproches de sentido o alcance diferente), no podría considerarse en modo alguno contrario a la Constitución el establecimiento de límites personales o familiares cuantitativos de renta o de patrimonio a efectos de la atribución del derecho a disfrutar de becas o de ayudas al estudio. Con ello se garantizaría el tratamiento igual de los ciudadanos españoles para la percepción de este tipo de asignaciones asistenciales, con independencia del mayor o menor nivel económico de las zonas del territorio nacional en que habiten.

Firmo este Voto particular, reiterando la consideración y respeto que me merecen los razonamientos desarro-

llados en la fundamentación jurídica de la Sentencia, con cuya parte dispositiva esencialmente coincido.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil uno.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

**19480** *Sala Primera. Sentencia 189/2001, de 24 de septiembre de 2001. Recurso de amparo 2057/97. Promovido por don Felipe García Fernández frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid y de un Juzgado de Instrucción en un juicio de faltas por imprudencia en accidente de tráfico.*

*Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la igualdad en la aplicación de la Ley y a la legalidad penal: Sentencia no incongruente, que fija motivadamente y sin desigualdad una indemnización por fallecimiento.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2057/97 interpuesto por don Felipe García Fernández, representado por el Procurador don José Luis García Barrenechea y defendido por la Abogada doña Amparo Domingo Castellanos, contra la Sentencia de la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid, de fecha 20 de marzo de 1997, dictada en apelación de juicio verbal de faltas, seguido en el Juzgado de Instrucción núm. 25 de los de esta capital y asimismo contra la Sentencia de este último Juzgado, de 19 de junio de 1996. Han intervenido don Ángel Manzano Orozco, representado por la Procuradora doña Mercedes Rey García y asistido del Letrado don Santiago Sánchez Criado, y Hermes, S.A., de Seguros y Reaseguros, y Diviconfe, S.L., representadas por la Procuradora doña María Angustias Garnica Montoro y defendidas por el Abogado don Pedro Álvarez Benito, así como el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de mayo de 1997, procedente del Juzgado de Instrucción en funciones de guardia de Madrid, don Felipe García Fernández interpuso demanda de amparo constitucional frente a la Sentencia de la Sección Decimosexta de la Audiencia Provincial de Madrid, de fecha 20 de marzo de 1997, que confirmaba en apelación la dictada en instancia en juicio verbal de tráfico por el Juzgado de Instrucción núm. 25 de los de esta misma capital, por entender que las citadas resoluciones habían vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los arts. 14, 24 y 25 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, sustancialmente, los siguientes: