

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17880 *Pleno. Sentencia 156/2011, de 18 de octubre de 2011. Conflicto positivo de competencia 843-2000. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayuda a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999. Competencias en materia de enseñanza, deporte y cultura: ejercicio de la potestad subvencional para facilitar la integración de los deportistas de alto nivel en el sistema educativo universitario. Incumplimiento de los requisitos formales de lo básico, insuficiencia de rango normativo de la resolución que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugenio Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente del Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 16 de febrero de 2000 el Letrado de la Generalitat de Cataluña don Ramón Riu y Fortuny, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondiente al año 1999.

La fundamentación del conflicto, resumidamente, es la siguiente:

a) En primer lugar, se señala que en el requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación, el Gobierno de la Generalitat manifestó que las ayudas reguladas en la Resolución de 8 de septiembre se incardinan netamente, de acuerdo con su finalidad, en el ámbito de la enseñanza y del deporte, materias en las que la Generalitat dispone de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal y de competencia exclusiva, respectivamente, en razón de lo establecido en los arts. 15 y 9.29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Por tanto,

atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional concerniente a los diferentes tipos de subvenciones, reiterada desde la STC 13/1992, las ayudas que se impugnan se encuadran en las materias indicadas.

También se aduce que el Gobierno del Estado había aceptado en su momento el requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat frente a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, de similar alcance a la resolución ahora impugnada y que se sustentó en planteamientos análogos, lo que se acredita en la documentación que acompaña la demanda. Sin embargo, en el presente caso el Gobierno de la Nación no ha dado respuesta alguna al requerimiento de incompetencia, falta de respuesta que determina que se haya formalizado el recurso positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional.

b) A continuación, el Letrado de la Generalitat comienza su alegato de fondo respecto a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, indicando que, según la doctrina constitucional, el encaje competencial de una disposición debe hacerse atendiendo a su objeto, contenido y finalidad en relación con los títulos competenciales que estén en presencia. En este sentido, la exposición de motivos de la resolución impugnada expresa que uno de los objetivos del Consejo Superior de Deportes es fomentar, en colaboración con las universidades, la práctica deportiva en la Universidad, previéndose en los arts. 6, 52 y 53 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, que se adopten medidas para facilitar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo. La propia exposición de motivos señala que el objeto de la resolución se extiende a todas las Universidades privadas del Estado. La demanda precisa que aunque el apartado tercero de la resolución identifique como beneficiarios de las ayudas a las Universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Ciencia, tal referencia no puede excluir, dado el alcance del art. 58 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, a las Universidades privadas ubicadas en Cataluña y reconocidas por la ley autonómica.

En cuanto al objeto material de la convocatoria, queda definido en el apartado primero de la resolución, financiándose las medidas docentes, organizativas o económicas dirigidas a facilitar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo, concretándose aún más dichas medidas en el apartado cuatro. En último término, la norma busca fomentar el deporte, de manera que los deportistas de alto nivel puedan simultanear su actividad deportiva con los estudios universitarios, de modo que estos últimos no constituyan un obstáculo para el desempeño de aquella actividad. También la demanda aduce que la adscripción orgánica de la entidad que emite la resolución es también un elemento a valorar, aunque su valor no sea determinante, para realizar el encuadramiento competencial de estas ayudas. En definitiva, de acuerdo con lo razonado, el Letrado de la Generalitat considera que la norma impugnada se encuadra en las materias de enseñanza universitaria y deportes.

Conforme a los arts. 9.29 y 15 EAC la Generalitat de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva en materia de deporte, por lo que, de acuerdo con el art. 25.2 del propio Estatuto de Autonomía, aquélla ha de ejercer la integridad de las potestades normativas y ejecutivas en dicha materia. Asimismo, en virtud del art. 15 EAC la Generalitat ejerce la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza, sin perjuicio de lo previsto en el art. 27 CE y de las leyes orgánicas que lo desarrollen, así como de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento. Por tanto, en virtud de las materias implicadas a la Generalitat le corresponden, cuando menos, las potestades de desarrollo legislativo y ejecución en su territorio, por lo que la resolución impugnada entra en contradicción con el reparto constitucional de competencias al haber definido aquélla con todo detalle el objeto, los beneficiarios y las condiciones y procedimiento de acceso a estas subvenciones y, a la vez, haber reservado a las instancias centrales la convocatoria de las ayudas y la integridad de las funciones administrativas de gestión, concesión y pago de las mismas.

c) El Letrado de la Generalitat manifiesta a continuación que el Tribunal Constitucional ha resuelto un gran número de procesos en relación con las subvenciones, reiterando la necesaria adecuación de las mismas al sistema de distribución constitucional de competencias, fijando con claridad los criterios interpretativos a tener en cuenta en la STC 13/1992, de 6 de febrero.

En dicha resolución el Tribunal ha establecido que la potestad de gasto público no crea competencias a favor del Estado, de manera que la regla general ha de ser la gestión autonómica de las subvenciones en aquellas áreas materiales en las que tal competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, siendo procedente que para ello se proceda a distribuir, en los propios presupuestos generales del Estado o de modo inmediatamente posterior, los fondos destinados a cada tipo de subvención entre las Comunidades Autónomas, en aplicación de unos criterios objetivos acordados conjuntamente, poniéndose a disposición de dichas Comunidades las cantidades que les correspondan con la finalidad de que sean éstas las que lleven a cabo la gestión administrativa, concesión y pago de las ayudas.

En el fundamento jurídico 8 de dicha STC 13/1992 se contienen las categorías generales de delimitación material de los distintos tipos de subvenciones, de acuerdo con las materias implicadas, categorías generales que se han aplicado en todas las Sentencias posteriores. Así, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, como ocurre en este caso respecto del deporte, y el Estado no dispone de ningún título competencial, genérico o específico, aquél puede asignar sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores, pero la determinación de su destino ha de hacerse de modo genérico. Igualmente, dicha doctrina constitucional estableció que cuando las subvenciones se proyecten sobre sectores materiales en los que el Estado disponga de un título genérico o para establecer bases y las Comunidades Autónomas ostenten el desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases, serán estas Comunidades Autónomas las encargadas de concretar normativamente la afectación o destino de las ayudas, de desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento y de realizar su gestión o tramitación.

El Tribunal únicamente admite unos supuestos excepcionales en los que las subvenciones puedan ser gestionadas por los órganos del Estado, lo que tiene lugar cuando dicha gestión centralizada resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de la ordenación básica del sector, para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio del Estado o para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales de las subvenciones. Para la representación procesal de la Generalitat ninguno de estos supuestos excepcionales concurre en las subvenciones impugnadas, por lo que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 infringe la Constitución.

La representación autonómica también advierte de que el fundamento jurídico 13 D) e) de la STC 13/1992 determinó la inconstitucionalidad de una partida presupuestaria que dotaba de ayudas a todas las Universidades. La STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 2 c) t), también se orientó en igual sentido respecto a subvenciones a Universidades para programas físico-deportivos, aunque si no declaró la inconstitucionalidad de la partida fue porque permitía prever que las ayudas, por su enunciado, no iban destinadas a las Universidades de Cataluña sino tan sólo a las de las Comunidades Autónomas en las que el Estado ejercía competencias por no haber asumido aún dichas Comunidades Autónomas la competencia en materia de enseñanza universitaria.

Complementariamente, el Letrado de la Generalitat manifiesta que respecto de estas subvenciones no puede admitirse la existencia de los supuestos excepcionales previstos en la STC 13/1992, especialmente si se tiene en cuenta que la doctrina del Tribunal demanda que la procedencia de la centralización ha de aparecer razonablemente justificada en cada caso o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de que se trate (SSTC 13/1992, 79/1992, 330/1993, 213/1994, 50/1995 y 242/1999). Pues bien, continúa afirmando el Letrado autonómico, en este caso no se vislumbra razón alguna para que se superen los fondos estatales si éstos se territorializan,

ni existe necesidad de su gestión centralizada para asegurar las mismas posibilidades de disfrute a sus destinatarios, puesto que son objetivables los criterios de distribución territorial, ni tampoco está en cuestión la plena efectividad de las subvenciones, pues las actividades a subvencionar tienen una localización territorial precisa en cada Universidad. Por todo ello, la resolución impugnada entra en contradicción con el marco competencial expuesto.

d) De otro lado, el Letrado de la Generalitat pone de manifiesto que la resolución impugnada conlleva una palmaria vulneración de la propia dicción de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. Así, su art. 6, apartado segundo, dispone que la Administración del Estado procurará la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo y su plena integración social y profesional, derivándose de su tenor literal que ello deberá hacerse en colaboración con las Comunidades Autónomas. Igualmente, el art. 53, dentro del título VI de dicha ley, dedicado al deporte de alto nivel, se refiere a las medidas a adoptar en coordinación con las Comunidades Autónomas, entre ellas la de compatibilizar los estudios de los deportistas y su actividad deportiva. Por ello, es injustificable que la resolución no articule mecanismo alguno de colaboración con las Comunidades Autónomas ni prevea su intervención en la regulación, gestión y pago de las ayudas.

A mayor abundamiento, como adelantó dicha representación procesal, la Resolución de 8 de septiembre de 1999 cita en su apartado segundo, entre las normas reguladoras del régimen jurídico de las subvenciones, la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, por la que se establecieron las bases para la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a créditos presupuestarios del Consejo Superior de Deportes, Orden esta última que fue objeto de requerimiento de incompetencia por parte de la Generalitat por motivos equivalentes a los aquí expuestos, lo que se acredita como documento anexo. Y dicho requerimiento fue aceptado por el Gobierno del Estado en acuerdo adoptado el 22 de mayo de 1998, del que también se acompaña copia, acordando introducir modificaciones en diversos aspectos, entre ellos la de proceder a la territorialización de los fondos presupuestados y a su transferencia a la Generalitat, aunque este criterio del Gobierno no se concretó en la publicación de una nueva norma.

Por todo lo expuesto, el Letrado de la Generalitat solicita del Tribunal que admita a trámite este conflicto positivo de competencia y declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que el Estado debe territorializar entre las Comunidades Autónomas las dotaciones presupuestarias, poniendo a su disposición los fondos correspondientes con el fin de que puedan ser gestionados y concedidos por aquéllas.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de su Sección Segunda de 29 de febrero de 2000, acordó admitir a trámite el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días se persone en el procedimiento y formule alegaciones, de acuerdo con el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare dicha resolución, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la resolución del conflicto (art. 61.2 LOTC). Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario oficial de la Generalitat de Cataluña.

3. Con fecha de 24 de marzo de 2000 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el procedimiento y formula las alegaciones que, resumidamente, a continuación se exponen:

a) El Abogado del Estado comienza su escrito recordando el objeto del conflicto que se refiere a la Resolución de 8 de septiembre de 1999 del Consejo Superior de Deportes, en la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas

a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999, siendo su objeto, según su art. 1, apoyar a dichas Universidades privadas con el fin de promover la realización de proyectos y programas que impulsen el acceso, seguimiento y finalización de los estudios académicos de todos los deportistas universitarios de alto nivel que cumplan los requisitos que se enuncian. Su finalidad, según su preámbulo, es la adopción de medidas que faciliten la integración del deportista de alto nivel en el ámbito universitario.

A continuación señala que la demanda no concreta con exactitud su pretensión, pues mientras que de las consideraciones que se realizan en su página 15 se deduciría que se reclama sólo la gestión, admitiendo la competencia estatal para establecer sus condiciones, sin embargo en las consideraciones anteriores la impugnación parece extenderse a la totalidad de la resolución, sin que se detallen las razones de la impugnación de cada una de sus disposiciones.

b) Antes de analizar la constitucionalidad de la resolución, el Abogado del Estado considera necesario hacer dos matizaciones. La primera se concreta en manifestar su desacuerdo respecto a la absoluta equiparación que hace la demanda entre la resolución impugnada y el contenido de las letras f) y g) de la base 2 de la Orden de 23 de enero de 1998, objeto en su día de requerimiento de incompetencia aceptado por el Gobierno de la Nación en los términos que acredita la parte demandante. En este sentido, afirma que la indicada letra f) tenía un objeto diferente a lo que ahora se cuestiona, pues se refería a subvenciones dirigidas a cooperar con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con los entes locales, en planes de actividad deportiva escolar y universitaria y para la construcción y mejora de actividades deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición, centros de alto rendimiento e institutos nacionales de educación física. Otro tanto ocurre con la letra g) que se refería a subvenciones para promover con las universidades la participación en programas deportivos universitarios y cooperar con aquéllas para la dotación de instalaciones y el desarrollo de sus programas. Por último, aduce que el apartado 10 de la base quinta de la antes citada Orden de 23 de enero de 1998, al tratarse de ayudas a Universidades para el fomento de actividades deportivas, tampoco puede identificarse con las previsiones de la resolución recurrida.

La segunda matización se refiere a la STC 16/1996, citada por la demanda, en concreto a las partidas presupuestarias del «organismo 18.101. Consejo Superior de Deportes», cuya partida 441, citada por la demanda, tampoco es, según el Abogado del Estado, término de comparación adecuado, ya que se refería a subvenciones para la realización por las universidades del reciclaje de profesores y para la financiación de campeonatos universitarios nacionales. También alude a la valoración que hizo el Tribunal en dicha Sentencia de la partida 751, partida que *mutatis mutandis*, podría considerarse análoga a la que se está estudiando. Al respecto señaló que no se podía desconocer que el Estado ostenta competencias sobre «educación y cultura que pueden incidir sobre el deporte», sin perjuicio de las que «la Ley 10/1990, del Deporte atribuye al Estado, en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en cooperación también con las Comunidades Autónomas, del deporte de alto nivel». Por tanto, concluye el Abogado del Estado, el reconocimiento por el Tribunal de competencias estatales sobre el deporte y, en especial, sobre el deporte de alto nivel, en los términos previstos por la Ley del deporte, constituye un título legítimo del Estado para el otorgamiento de las subvenciones impugnadas.

c) El Abogado del Estado examina a continuación los títulos competenciales que apoyan la constitucionalidad de la resolución impugnada. Comienza afirmando que la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, establece en su art. 6 que el deporte de alto nivel se considera de interés para el Estado por su función representativa de España en las pruebas o competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, destinando su título VI al deporte de alto nivel, y precisando al respecto algunas de las medidas dirigidas a facilitar la preparación técnica de los deportistas, su incorporación al sistema educativo y su plena integración social y profesional.

Por su parte, el Real Decreto 1467/1997, de 19 de septiembre, desarrolla el régimen jurídico de los deportistas de alto nivel, regulando la condición de tales y los beneficios correspondientes, entre ellos los previstos en su art. 11, que se refieren al seguimiento de estudios, a la compatibilización de los mismos con su preparación deportiva y a las actuaciones de los centros y Universidades al respecto. Precisa, asimismo, que el apartado 6 habilita al Consejo Superior de Deportes para suscribir convenios con las Comunidades Autónomas y con Universidades privadas para mejorar las condiciones de estos deportistas.

De lo expuesto deriva el Abogado del Estado la existencia de suficientes títulos competenciales de intervención sobre la materia de deporte de alto nivel, títulos que se derivan fundamentalmente de la competencia en materia de educación (art. 149.1.30 CE) y en materia de cultura (art. 149.2 CE), además del ya mencionado interés estatal y supracomunitario sobre dicho deporte de alto nivel.

Tomando como referencia la argumentación de la parte actora y al hecho de estar ante una medida de fomento, hay que partir de la jurisprudencia del Tribunal, especialmente de la STC 13/1992, encontrándose en ella suficientes argumentos para justificar tanto la regulación que en la resolución se prevé del objeto de la subvención como para su gestión centralizada. En efectos, la especificidad del deporte de alto nivel determina que el Estado pueda habilitar medidas dirigidas a su fomento en el ámbito universitario, teniendo esta especificidad un marcado carácter supraautonómico. Ello habilita la regulación que la resolución hace en sus apartados primero, tercero, cuarto, décimo y duodécimo, esto es para determinar los beneficiarios, el objeto de la norma, el contenido de los proyectos que pueden ser objeto de subvención y las condiciones que aseguren el cumplimiento de la finalidad de la convocatoria. Por otra parte, por la especificidad del deporte de alto nivel, por su interés para el Estado, por su carácter supraautonómico y porque resulta prácticamente imposible conocer *a priori* el número de Universidades privadas que pueden incorporarse al programa ni el número de deportistas que cursan su estudios en ellas, queda suficientemente justificada la gestión centralizada de estas subvenciones, no pudiéndose establecer los criterios objetivos que permitirían la distribución territorial de los fondos.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que, tras la tramitación oportuna, dicte Sentencia por la que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

4. Por providencia de fecha 18 de octubre de 2011 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia ha sido promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel, correspondientes al año 1999.

Para el Letrado de la Generalitat de Cataluña, dicha Resolución vulnera las competencias de aquélla en materia de enseñanza y deporte [arts. 15 y 9.29, respectivamente, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979]. Por el contrario, el Abogado del Estado aduce que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 se sustenta en las competencias del Estado en materia de enseñanza y cultura (art. 149.1.30 y 2 CE) y de modo más mediato en el interés estatal y supracomunitario sobre el deporte de alto nivel.

2. El preámbulo de la resolución impugnada pone de relieve cómo «en los últimos años se ha venido desarrollando un programa de ayudas a deportistas de alto nivel universitarios, con el fin de hacer posible el simultanear la actividad deportiva y sus estudios académicos, lo que ayudaría a la total integración de estos deportistas en el sistema educativo universitario», en concordancia con algunas de las previsiones

normativas de la Ley 10/1990, de 15 de octubre del deporte, cuyos arts. 6, 52 y 53 se refieren al deporte de alto nivel y a la incorporación de sus deportistas al sistema educativo. Por tal razón, el preámbulo concluye afirmando que se establece un programa de ayudas «con el fin de extender estos principios a todas las Universidades del Estado».

De acuerdo con ello, la Resolución de 8 de septiembre de 1999 define en su apartado primero que el objeto de la convocatoria se dirige a subvencionar a las Universidades privadas para que promuevan proyectos y programas que «impulsen el acceso, seguimiento y finalización de los estudios académicos de los deportistas universitarios» que cumplan determinados requisitos, entre ellos el de ser deportistas de alto nivel. De modo más preciso, el apartado tercero de la resolución señala como beneficiarios a «las universidades privadas que estén reconocidas legalmente por el Ministerio de Educación y Cultura». Los apartados cuarto y quinto, a su vez, establecen, respectivamente, los requisitos que han de satisfacer los proyectos para los que se solicita la ayuda, así como los requisitos que deben cumplirse al formalizar las solicitudes y la documentación que ha de acompañar a éstas. En cuanto a la tramitación propiamente dicha de las solicitudes de ayuda, la resolución la configura de modo centralizado, esto es, con exclusión de toda intervención de las Comunidades Autónomas, según ponen de relieve sus apartados sexto a decimotercero.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, debemos delimitar el objeto del presente conflicto. Como afirma el Abogado del Estado, aunque pudiera extraerse de alguna consideración de la demanda que el reproche constitucional dirigido a la resolución se centra en la tramitación y gestión administrativas de las subvenciones, es lo cierto que tanto el encabezamiento como el *petitum* de la demanda plantean el conflicto positivo de competencia respecto de toda la resolución, lo que se aviene perfectamente con la argumentación de fondo que ha quedado resumida en los antecedentes, argumentación que considera vulneradas las competencias normativas y ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en las materias de enseñanza y deporte. Todo ello concuerda, a su vez, como es de rigor de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 116/1984, de 4 de diciembre, FJ 3; 104/1989, de 8 de junio, FJ 2; y 128/1999, de 1 de julio, FJ 3, entre otras), con el previo requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Generalitat, que en su día solicitó del Gobierno del Estado el acuerdo de «derogar la referida Resolución y de proceder a la distribución territorial entre las Comunidades Autónomas de los fondos presupuestados por el Estado para dotar dichas subvenciones, transfiriendo a la Generalitat de Cataluña la cuantía correspondiente a fin de que pueda desarrollar normativamente el objeto y establecer las demás condiciones de acceso a las subvenciones y las convoque, gestione y conceda Cataluña». En conclusión, el objeto del presente conflicto positivo de competencia se extiende a la totalidad de la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes.

Una vez delimitado el objeto del proceso, antes de comenzar el examen de fondo del conflicto de competencia planteado y toda vez que las argumentaciones de las partes tienen como referencia inmediata las respectivas atribuciones competenciales del Estado y de la Generalitat de Cataluña que se derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1979, debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el conflicto, habremos de atenernos de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras).

3. Dado que el presente conflicto de competencia lo es sobre la norma que regula un sistema de ayudas a las Universidades privadas para que éstas instrumenten programas que permitan a los deportistas de alto nivel insertarse en el sistema educativo, hemos de resolverlo teniendo en cuenta, como punto de partida, nuestra reiterada doctrina sobre las subvenciones estatales. Pues bien, «la determinación sustancial de esta doctrina es que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado.

La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (STC 13/1992, FJ 4)» [STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 B)].

De acuerdo con este planteamiento general, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, sintetizamos cuatro supuestos a los que han de ser reconducidas las distintas regulaciones subvencionales, supuestos que, como veremos, tienen como referencia las diferentes modalidades de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia en la que se inscriban las subvenciones.

Debemos, por tanto, determinar cuál sea la materia en la que procede encuadrar las subvenciones a las Universidades privadas que prevé la Resolución de 8 de septiembre de 1999. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la representación de la Generalitat considera que aquéllas han de encuadrarse en las materias de enseñanza y deporte, mientras que el Abogado del Estado sostiene que las materias más directamente implicadas son las de enseñanza y cultura, debiendo tenerse en cuenta también el interés general del Estado en el deporte de alto nivel y también la relevancia supracomunitaria de este deporte.

La Resolución impugnada tiene como objeto y finalidad, según hemos visto al examinar su preámbulo, ayudar a «la total integración de estos deportistas [de alto nivel] en el sistema educativo universitario». Por tanto, las materias «deporte» y «enseñanza» son las directamente concernidas por la regulación subvencional que se controvierte en este proceso, estándolo en menor medida la materia «cultura», lo que también se desprende de las alegaciones del Abogado del Estado, que plantea ese posible encuadramiento. Para determinar en cuál de ambas materias, deporte o enseñanza, procede encuadrar la Resolución de 8 de septiembre de 1999, atenderemos a la que resulte más específicamente afectada.

Debemos comenzar nuestro examen descartando que estas subvenciones puedan encuadrarse en la materia «deporte» como consecuencia de la conexión existente entre el interés general del Estado y el deporte de alto nivel y, también, que proceda igual encuadramiento por la relevancia supracomunitaria de este deporte. En cuanto a lo primero, porque «el interés general ... ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3 b)]. Y en cuanto a la relevancia supracomunitaria del deporte de alto nivel, porque el criterio de la supraterritorialidad «no puede ser determinante del carácter efectivamente básico ... ya que sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias [STC 197/1996, FJ 17 a)]. En este mismo sentido, venimos insistiendo en que las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)» (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6 y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11).

De otro lado, se aprecia que la resolución impugnada no se dirige a propiciar la práctica del deporte de alto nivel mediante el establecimiento de estímulos orientados a este fin, ni siquiera contiene un apoyo financiero a los deportistas para que puedan ejercer la correspondiente actividad deportiva, sino que promueve que las Universidades privadas, beneficiarias directas de las subvenciones (apartado tercero), establezcan programas específicamente educativos dirigidos a los deportistas de alto nivel, pues incluyen contenidos de esta naturaleza (tutorías, fechas de exámenes, apoyos docentes, becas o créditos), como acredita el mismo apartado tercero. Se trata, por tanto de apoyar a las Universidades para que éstas elaboren programas de enseñanza que permitan que los deportistas de alto nivel realicen y culminen estudios universitarios, lo que convierte a la materia de «enseñanza» en la más específicamente afectada por la resolución controvertida.

4. De acuerdo con el encuadramiento realizado y consecuentemente con lo señalado en el anterior fundamento jurídico 2, debemos examinar las competencias que al Estado y a la Generalitat de Cataluña les corresponden en materia de enseñanza, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de 2006.

Al Estado le corresponde la «regulación de las condiciones, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y 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» (art. 149.1.30 CE), estándole asignada también «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» (art. 149.1.1 CE). Por su parte, la Generalitat de Cataluña tiene atribuida la competencia exclusiva, «si procede», sobre «la regulación y la gestión de los fondos estatales» dirigidos a «becas y ayudas a la formación universitaria» [art. 172.1 g) EAC], si bien dicha enunciación de la competencia como exclusiva no puede desvirtuar las competencias reservadas constitucionalmente al Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 108), en este caso las del art. 149.1.30 CE.

Por tanto, las ayudas reguladas en la Resolución de 8 de septiembre de 1999 habrán de acomodarse a este sistema de reparto competencial, lo que supone, de acuerdo con lo que avanzamos en el precedente fundamento jurídico 3, que dicha resolución guarda relación con los supuestos b) o d) descritos en la STC 13/1992, FJ 8, debiendo pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos le es de aplicación en razón a sus características.

El supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992 «se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), 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. En estos supuestos el Estado puede 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, 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 complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» [STC 13/1992, FJ 8 b)].

El supuesto contemplado en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 se produce cuando «no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» [STC 13/1992, FJ 8 d)].

5. El Abogado del Estado, como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes, sostiene el carácter básico de la totalidad de la resolución impugnada, esto es, predica dicho carácter básico tanto de la regulación del régimen de otorgamiento de las subvenciones, como de su gestión, resolución y pago centralizados, a cargo del Consejo Superior de Deportes, de manera que, en su opinión, a estas subvenciones les es de aplicación el supuesto d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 y, por consecuencia, el régimen regulador impugnado resulta correcto en términos constitucionales. Según se refleja también en los antecedentes, a ello se opone el Letrado de la Generalitat, que entiende que se vulneran las competencias autonómicas tanto en lo relativo a la regulación del régimen de acceso a las subvenciones como de su gestión.

Puesto que el Estado es competente para regular, ex art. 149.1.30 CE, las subvenciones que nos ocupan, debemos examinar si la Resolución de 8 de septiembre de 1999 satisface los requisitos exigibles, según nuestra doctrina, a la normativa básica, pues ello es determinante para reconducir las presentes subvenciones a uno de los dos supuestos de la STC 13/1992 a que hemos hecho referencia.

Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, este Tribunal viene insistiendo en que la equilibrada aplicación del sistema de distribución competencial se hace especialmente difícil en los supuestos en los que al Estado le corresponde establecer la normativa básica, «pues la atribución al Estado de estas competencias deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que pueda alterar el sistema constitucional y estatutario, tiene por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CC AA deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas» (STC 69/1988, FJ 5), derivándose de este planteamiento que «la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal confieren los arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y 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 y estructura» (STC 69/1988, FJ 5). De acuerdo con ello, distinguimos entre las exigencias de orden material y formal que debe satisfacer la normativa básica.

En cuanto a las exigencias de orden material, mantuvimos que «corresponde a este Tribunal como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad

Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, FJ 5).

En lo relativo a las exigencias o requisitos de orden formal, las normas básicas han de formularse a través de la ley formal, pues «sólo a través de este instrumento normativo alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y establece de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico —fundamentos jurídicos 5 de la STC 32/1981 y 1 de la STC 1/1982—, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica» (STC 69/1988, FJ 5). Esta doctrina general la matizamos diciendo que, como excepción a dicho principio de ley formal, «el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos 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. Esta excepción, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por la vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado en la Ley formal» (STC 69/1988, FJ 5).

6. Estos criterios han de ser mantenidos también, lógicamente, respecto de las normas estatales que instrumenten subvenciones a cargo de los presupuestos generales del Estado en las áreas materiales en las que al Estado le corresponda, *ex Constitutione*, dictar las normas básicas.

Por tanto, desde la perspectiva material, debemos apreciar si tiene carácter básico, *ex art. 149.1.30 CE*, la normativa reguladora de estas subvenciones contenida en la Resolución de 8 de septiembre de 1999, tanto en lo que se refiere a los requisitos que han de satisfacerse para acceder a las subvenciones (apartados primero a cuarto de dicha resolución) como en lo atinente a su tramitación centralizada (apartados quinto a decimotercero). Pues bien, ninguna duda existe acerca del carácter básico de los requisitos y criterios que ordenan el objeto de las subvenciones, estableciendo sus destinatarios —las Universidades privadas— y los requisitos de los proyectos que dichas Universidades privadas deben establecer para posibilitar a los deportistas de alto nivel el acceso, el seguimiento y la finalización de los estudios universitarios, pues todo ello concuerda con el carácter ordenador de las políticas públicas que caracteriza a la legislación básica. En cuanto a su tramitación y resolución centralizadas, también debemos reconocer su carácter básico, toda vez que, como se señala en la doctrina del Tribunal contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, la valoración de los aspectos contenidos en el apartado tercero de la Resolución de 8 de septiembre de 1999 requiere ser realizada por el Estado para todo el territorio nacional, asegurando, así, que todas las Universidades privadas —y, a su través, los deportistas de alto nivel— tengan iguales posibilidades de acceso a la subvención de los programas académicos que han de establecerse. En definitiva, ha de ser el Estado quien valore cuáles sean, de entre los diferentes programas que presenten las Universidades, los que mejor satisfacen la finalidad pretendida por la norma reguladora —que no es otra que permitir la más óptima integración social de estos deportistas de muy especial cualificación—, lo que justifica la centralización de la gestión de estas subvenciones.

7. En cuando a la perspectiva formal, la regulación subvencional que nos ocupa debe también satisfacer las exigencias formales de la normativa básica contenidas en la antes reproducida STC 69/1985, FJ 5. Desde dicha perspectiva formal, hay que partir de que en las materias de competencia compartida en las que, como ocurre en este caso, corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución de dichas bases, la instrumentación de los programas subvencionales debe hacerse con el soporte de la ley formal siempre que sea posible, o, en todo caso, a través de norma reglamentaria del Gobierno que regule los aspectos centrales del régimen jurídico de las subvenciones, que debe comprender, al menos, el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad o modalidades técnicas, los sujetos beneficiarios y los requisitos esenciales de acceso.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que las subvenciones estatales responden con frecuencia a actuaciones coyunturales o singulares en las que no siempre es posible contar con el respaldo de la ley formal para sustentar la acción reglamentaria del Gobierno, puesto que la ley formal no siempre puede atender a los objetivos de las políticas públicas en una realidad cambiante. Así lo hemos reconocido al afirmar que no era necesario que «para una acción coyuntural de este tipo su pretensión de norma básica alcanzase a exigir inexcusablemente una ley formal» (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Sin embargo, inmediatamente a continuación precisamos que «una vez ha procedido el Estado a dictar [normativa básica], mediante un instrumento normativo que, por lo demás, y ya de por sí, no es el ordinario ... debe llevarnos a excluir la posibilidad de que el Estado continúe indefinidamente reformulando esas bases, no ya mediante la modificación o sustitución de dicho Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, sino mediante sucesivas Ordenes emanadas del Ministerio en cada caso competente.»

En suma, la regulación del régimen subvencional a través de normas de rango inferior al real decreto sólo puede ser admitida en ocasiones muy excepcionales apreciadas por este Tribunal como de tal naturaleza. No puede olvidarse que este Tribunal ha insistido en que la regulación de subvenciones mediante orden ministerial, «por su rango normativo, no se aviene con las exigencias formales de la normativa básica» (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 9; 98/2001, de 5 de abril, FJ 7; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8 y 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 9), pues si en estas resoluciones aceptamos el rango normativo de las órdenes ministeriales controvertidas, lo fue como consecuencia de la cobertura que otorgaba a dichas órdenes la intervención previa de las Cortes Generales —a través de la ley o por la aprobación de planes específicos— y la posterior del Gobierno fijando el marco regulatorio mínimo mediante real decreto. Este criterio respecto a la cobertura formal de la normativa básica ha de ser exigido, incluso con mayor rigor, en los supuestos de subvenciones estatales centralizadas en los ámbitos materiales en los que la Constitución reserva al Estado la normativa básica, toda vez que esa gestión centralizada se erige en excepción que limita el ejercicio ordinario por las Comunidades Autónomas de sus competencias.

Trasladando al presente supuesto estos criterios, podemos entrar a apreciar si se produce el cumplimiento de las exigencias formales de la normativa básica, teniendo en consideración que la resolución impugnada invoca en su preámbulo los arts. 52 y 53 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte como cobertura de las subvenciones que regula.

Pues bien, el art. 52 de dicha ley tan sólo contiene los criterios a tener en cuenta para que determinados deportistas puedan ser considerados como «deportistas de alto nivel». En cuanto al art. 53, prevé en su apartado 1 que la Administración del Estado en coordinación, en su caso, con las Comunidades Autónomas, adoptará las medidas necesarias para facilitar la incorporación al sistema educativo de los deportistas de alto nivel, previsión que pudiera sustentar las ayudas controvertidas en este proceso. Pero es lo cierto que su apartado 2, al concretar las medidas que han de tomarse «a los fines previstos en el apartado anterior», no contiene referencia alguna a programas subvencionales a las Universidades para apoyar la incorporación de los deportistas de alto nivel al sistema educativo. Aunque, de acuerdo con lo señalado en los fundamentos

jurídicos precedentes, la cobertura legal pudiera ser excepcionada, en absoluto puede serlo, partiendo de esa premisa, la falta de norma reglamentaria del Gobierno, que resulta confirmada por la propia resolución impugnada que, en su apartado segundo, cita tres disposiciones que completan el régimen jurídico de estas subvenciones, siendo así que se trata de dos órdenes ministeriales, que por su rango no satisfacen el requisito formal de las bases, y del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, norma ésta de carácter procedimental para todo tipo de subvenciones estatales (art. 2 del Reglamento que aprueba dicho Real Decreto), que no contiene, por tanto regulación sustantiva sobre las ayudas que examinamos.

Es obvio, de acuerdo con todo lo expuesto, que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 del Consejo Superior de Deportes, que se controvierte en este proceso, no satisface los requisitos exigibles a la normativa básica en la materia de enseñanza en que se encuadran las subvenciones que regula. En efecto, la débil cobertura legal que le otorga la Ley 10/1990 no tiene el complemento normativo necesario, esto es, una norma reglamentaria del Gobierno de la Nación reguladora del marco subvencional mínimamente exigible —relativo, como antes dijimos, al objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica, los beneficiarios y los requisitos de acceso— lo que determina que dicha resolución, por su notoria insuficiencia de rango, no pueda ser calificada de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat de Cataluña, parte actora de este proceso.

8. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la Resolución de 8 de septiembre de 1999 ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la declaración de que aquella vulnera sus competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999, y en consecuencia declarar que dicha resolución vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugenio Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan el Vicepresidente del Tribunal Constitucional, don Eugeni Gay Montalvo y los Magistrados don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros del Pleno debemos manifestar nuestra discrepancia de la presente Sentencia, que se proyecta en dos ámbitos:

1. La discrepancia alcanza, en primer lugar, a la estructura del razonamiento seguido, que consideramos forzada para llegar a una determinada conclusión. El razonamiento parte del encuadramiento de las subvenciones en la materia «enseñanza» (FJ 3). Este encuadramiento se relaciona a continuación con los varios supuestos contenidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, razonándose después, en el fundamento jurídico 4, que la Resolución controvertida, por encuadrarse en materia en la que el Estado puede establecer bases, «guarda relación con los supuestos b) o d) descritos en la STC 13/1992», debiendo gestionar las ayudas la Comunidad Autónoma en el caso del supuesto b) o el Estado en el caso del supuesto d), y concluyendo que los debe gestionar el Estado (FJ 6). Después de alcanzar esta conclusión, el fundamento jurídico 7 examina si la Resolución cumple la doctrina constitucional sobre las exigencias formales de las normas básicas, señalando que no lo hace.

En nuestra opinión, si el encuadramiento se hace en la materia «educación», teniendo en ella el Estado la competencia básica (art. 149.1.30 CE), la Sentencia debiera haber establecido si la Resolución se acomoda a nuestra doctrina sobre las bases y seguir, luego, las pautas que impone esta doctrina, lo que responde a nuestra habitual forma de proceder: examinar primero si se cumplen los requisitos formales y, si así fuere, examinar después si también se respetan los requisitos materiales de las bases. Esta es nuestra doctrina, que se cita literalmente como parámetro en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia, al remitir a la STC 69/1988, que se ocupa primero de los aspectos formales y después de los materiales («corresponde a este Tribunal... revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica»). Por tanto, la Sentencia de la mayoría lo hace al revés, debiendo haber examinado de forma prioritaria los requisitos formales, cuyo incumplimiento es suficiente para estimar el conflicto sin entrar en un examen material como el que se lleva a cabo.

2. En segundo lugar, el encuadramiento realizado tampoco es el correcto. Aún partiendo, como es habitual en los conflictos competenciales, del concurso de dos o más títulos, en el presente caso creemos que el título prevalente es el de «deporte». En efecto, la Resolución enjuiciada convoca ciertamente ayudas para universidades privadas pero éstas son el mero escenario de recepción de aquéllas. Se trata, en primer lugar, de ayudas convocadas por el Consejo Superior de Deportes, dato al menos indiciario de su naturaleza. En segundo lugar, según prevé la propia Resolución, se trata de una medida que facilite «la integración del deportista de alto nivel en el ámbito universitario», y con ello su adecuada preparación como tales deportistas, lo que viene corroborado por otros muchos elementos de la Resolución, cuya reproducción sería tediosa, para justificar que lo que se busca es el impulso de los deportistas de élite a través de las Universidades y no al contrario.

Lo relevante del encuadramiento para este conflicto, es que la calificación del título competencial prevalente es decisiva para concretar el régimen jurídico de las ayudas. En efecto, tratándose de la materia «universidades» (art. 149.1.30 CE), según la mayoría, debe aplicarse un régimen de gestión por parte del Estado atendiendo a las categorías de la STC 13/1992, mientras que, de considerarse el título prevalente el «deporte», de

titularidad autonómica (STC 148/2000, FJ 4), se estaría en el supuesto a) de la clasificación de esa misma Sentencia, lo que comportaría que las ayudas que el Estado decidiese convocar habrían de territorializarse en su gestión.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil once.–Eugeni Gay Montalvo.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Firmado y rubricado.