

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5972 *Pleno. Sentencia 95/2016, de 12 de mayo de 2016. Conflicto positivo de competencia 6975-2013. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios. Competencias sobre educación y universidades: nulidad de los preceptos reglamentarios que invocan la competencia estatal sobre condiciones básicas de igualdad; vulneración de competencias autonómicas al atribuirse facultades de gestión del componente variable de las becas al estudio a órganos de la Administración del Estado. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6975-2013, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el art. 5, apartados 1 y 2, la disposición final segunda, apartados 3 y 18, la disposición adicional tercera, apartado 5, y la disposición final primera del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como contra los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera.2 de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 28 de noviembre de 2013, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, promovió conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, y contra la resolución de 13 de agosto de 2013 de la Secretaría de Estado de Educación, Formación

Profesional y Universidades, ambos mencionados en el encabezamiento, por estimar que vulneran el orden competencial, al impedir el normal ejercicio por la Generalitat de Cataluña de las competencias que le corresponden con base en lo dispuesto en los arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) en materia de educación y universidades. En dicho escrito se sostiene, en esencia, lo que a continuación se indica.

a) El presente conflicto presenta la peculiaridad de que su objeto es al mismo tiempo una disposición de carácter general y una resolución, pues la misma controversia competencial se suscita con respecto a ambos, en cuanto que la resolución de 13 de agosto de 2013 constituye la aplicación para el curso académico 2013-2014 de las previsiones normativas contenidas en el Real Decreto 609/2013. La impugnación conjunta de la norma que regula las bases de unas subvenciones y del acto que procede a convocarlas no es extraña en la jurisprudencia constitucional (recientemente, SSTC 26/2013, de 31 de enero, y 150/2013, de 9 de septiembre).

El Real Decreto 609/2013 no se limita a fijar para el curso académico 2013-2014 los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio, sino que, además, introduce cambios en el régimen general de dichas subvenciones, mediante la modificación parcial del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Dicho Real Decreto 1721/2007 reguló los elementos estructurales básicos del sistema de becas y ayudas al estudio, pretendiendo garantizar la igualdad en el acceso a las becas en todo el territorio y dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia sentada en las SSTC 188/2001 y 212/2005, en orden a lo cual preveía la necesaria territorialización de las mismas para su gestión por las Comunidades Autónomas. Con ello se pretendía resolver la situación anómala apreciada seis años antes por la STC 188/2001, de 20 de septiembre, que había estimado parcialmente los conflictos de competencia 3386-1994 y 4710-1997 interpuestos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, declarando que vulneraban las competencias autonómicas determinados preceptos de las correspondientes convocatorias ministeriales de becas y ayudas al estudio, por no prever la territorialización y gestión autonómica descentralizada de tales subvenciones. Un pronunciamiento semejante se reiteró en la STC 212/2005, de 21 de julio.

No obstante, con carácter provisional, en tanto no se aprobare el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de las competencias que el Tribunal Constitucional había declarado que correspondían a la Generalitat de Cataluña, en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007 se dispuso un régimen transitorio en cuanto a la gestión de las becas, de modo que «las funciones ejecutivas autonómicas a que se refieren sus artículos 40, 41 y 42 serían realizadas por el Ministerio de Educación». Así se mantuvo en sede estatal la convocatoria y otras decisiones de carácter ejecutivo sobre las becas hasta su efectivo traspaso, permitiendo que las Comunidades Autónomas competentes realizaran funciones de tramitación, previa firma del correspondiente convenio con el Ministerio. En esta situación provisional han transcurrido seis años más, esto es, un total de doce años desde la STC 188/2001, y el anunciado traspaso de las becas aún no ha tenido lugar, como es notorio y se reconoce expresamente en el escrito de respuesta al requerimiento. En este escrito se menciona la existencia del acuerdo del pleno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 19 de julio de 2011, conforme al cual «ambas partes proseguirán la negociación del acuerdo de traspaso, intensificarán sus esfuerzos para resolver los problemas pendientes y se comprometen a alcanzar una propuesta de acuerdo que deberá ser sometida a la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat de Cataluña en los próximos meses». En lugar del traspaso de funciones, medios y servicios se han venido firmando convenios anuales por los que, a modo de encomienda de gestión, la Administración realiza las funciones de tramitación de las becas, pero sin poder ejercer con propiedad la plenitud de las competencias ejecutivas que le corresponden.

En la norma objeto del presente conflicto «se acomete una reforma de la estructura del sistema», pero sin avanzar hacia la configuración de un sistema que facilite el ejercicio de las competencias autonómicas al respecto y los oportunos traspasos. Al contrario, no solo se mantiene aquella situación provisional de retención estatal de funciones de gestión de las becas que no le corresponden al Estado, sino que atribuye al Ministerio las funciones de distribución del nuevo componente de las becas, la denominada «cuantía variable», pues para su reparto se recurre al método de la lista única. Todo ello supone la vulneración de las competencias asumidas por la Generalitat y provoca la necesidad de acudir nuevamente a la jurisdicción constitucional formulando el presente conflicto.

b) A continuación la representación procesal de la Generalitat alega sobre el marco competencial del presente conflicto. Los dos actos impugnados se refieren a las becas para estudios universitarios y no universitarios, por lo que la materia principalmente concernida es la de educación. Así lo confirma el Real Decreto objeto de conflicto, cuya disposición final invoca como título competencial el art. 149.1.30 CE, aunque añade la referencia al art. 149.1.1 CE, sobre lo que versarán posteriores alegaciones. La doctrina constitucional sobre el encuadramiento material de las becas y ayudas al estudio se contiene en las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 reconoce el derecho de todas las personas a disponer, en los términos y condiciones que establezcan las leyes, de ayudas públicas para satisfacer los requerimientos educativos y acceder a los niveles educativos superiores, en función de sus recursos económicos, capacidad y preferencias (art. 21.6 EAC). Por lo que se refiere al contenido de las competencias que corresponden a la Generalitat, la competencia compartida de la Generalitat en materia de educación no universitaria incluye, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, «el régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales» (art. 131.3 EAC) y la competencia en materia de enseñanza universitaria incluye «la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y gestión de los fondos estatales en esta materia» [art. 172.1 g) EAC].

En suma, en materia de becas se produce una situación de competencia compartida, de manera que a la Generalitat le corresponde la realización de las funciones que genéricamente recoge el art. 111 EAC y las funciones específicas de la actividad prestacional que se indican en el art. 114.3 EAC. El art. 114 EAC viene a positivizar, en sus diversos apartados, los criterios jurisprudenciales establecidos reiteradamente por el Tribunal Constitucional desde la STC 13/1992 y que se aplicaron a las becas y ayudas al estudio en las SSTC 188/2001 y 212/2005, ya citadas. En la STC 188/2001, FJ 11, el Tribunal excluyó con claridad y rotundidad que el tema de las becas se subsumiera en el supuesto de la letra d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, esto es, que se tratara de uno de los supuestos en que, como excepción, el Estado podía centralizar las funciones ejecutivas. En particular declaró que la limitación de fondos disponibles no requería la elaboración de una lista única de posibles beneficios de las becas como garantía del principio de igualdad, que era lo que alegaba el representante del Estado para justificar la reserva en el Ministerio de la competencia resolutoria sobre las becas. Desde su competencia del art. 149.1.30 CE, el Estado puede establecer los elementos básicos de la ordenación de las becas, pero, incluso admitiendo que esta regulación básica, por el hecho de resultar implicado el derecho fundamental a la educación, puede alcanzar una mayor intensidad que en otros casos a fin de garantizar al máximo la homogeneidad del sistema y un importante grado de unidad en el disfrute de las ayudas al estudio, en ningún caso el alcance de las bases puede llegar a alterar el orden de reparto competencial constitucional y estatutariamente establecido, de manera que anule totalmente la competencia autonómica de desarrollo normativo para adaptar la regulación básica estatal a la necesaria atención de las peculiaridades específicas de su respectivo territorio. Desde la inicial jurisprudencia constitucional (SSTC 1/1982, 44/1982 y 13/1989, entre otras muchas) se consideró consustancial a la noción de bases que el Estado no pudiera agotar la regulación

de la materia en el ejercicio de su competencia ni vaciar de contenido la competencia autonómica de desarrollo normativo.

En cuanto a la invocación del título del art. 149.1.1 CE por la disposición final primera del Real Decreto 609/2013, la jurisprudencia constitucional (SSTC 188/2001 y 212/2005) ha declarado que dicho título competencial no es de aplicación a las regulación de las becas y ayudas al estudio, puesto que no afecta al contenido esencial del derecho a la educación. Desde el art. 149.1.1 CE se puede incidir en el derecho a la educación, pero más allá de lo establecido en las leyes orgánicas sobre educación, ese título no puede servir para dar cobertura a una regulación variable sobre becas y ayudas al estudio. Además, el régimen de becas objeto del presente conflicto no es de aplicación a todos los estudiantes en todo el territorio estatal, puesto que la disposición final primera de la resolución excluye expresamente su aplicación al alumnado universitario y no universitario del País Vasco: ello responde a que dicha Comunidad recibió hace años el traspaso de competencias en esta materia, mediante los Reales Decretos 3195/1980 y 1014/1985. Por ello, no cabe acudir a la invocación del art. 149.1.1 CE que, por expresa determinación constitucional, debe afectar a todos los españoles.

c) Un tercer bloque de alegaciones tiene como objeto la reforma introducida por el Real Decreto 609/2013: el componente denominado «cuantía variable».

Con la nueva regulación, las becas constarán de una cuantía fija, formada por varios componentes, y una cuantía variable, que resulta de la ponderación de la nota media del expediente del beneficiario y de su renta familiar aplicando a tal efecto la fórmula prevista en el reformado art. 9.2 del Real Decreto 1721/2007. La cuantía variable no se establece como un derecho universal y queda condicionada a las disponibilidades presupuestarias, una vez asignadas las cantidades correspondientes a la cuantía fija. Además, se prevé que, para cada curso académico, el Gobierno pueda fijar importes mínimos y/o máximos de la cuantía variable. Al Ministerio de Educación le corresponde la función de repartir la cuantía variable.

De la detallada regulación establecida para la aplicación de la fórmula recogida en el nuevo art. 9.2 introducido en el Real Decreto 1721/2007 para el cálculo de la cantidad variable, incluyendo diversos coeficientes correctores, se deduce claramente que se cierra cualquier posibilidad de que las Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias sobre desarrollo normativo de las bases estatales en materia de educación puedan ponderar los elementos de la cuantía variable correspondiente a los beneficiarios de sus respectivos territorios en orden a atender sus propias peculiaridades. Por tanto, la nueva regulación del sistema de becas, introducida mediante el apartado 3 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013, vacía de contenido la competencia autonómica al respecto, lesiona el orden competencial y desperdicia la oportunidad de configurar un sistema que armonice los principios de igualdad en las condiciones básicas de respeto por la diversidad autonómica, lo que plausiblemente se podría conseguir si el Estado, a la par que establece por igual en todo el territorio las cuantías fijas a que se refiere el nuevo art. 9.1 del Real Decreto 1721/2007, permitiera que las Comunidades Autónomas competentes decidieran sobre los criterios de distribución de la cuantía variable prevista en el artículo 9.2 de la misma norma en su respectivo ámbito territorial, respetando siempre y en todo caso el importe que fije el Gobierno del Estado como mínimo y/o máximo para cada curso académico. En la misma vulneración incurre la nueva redacción del párrafo d) del art. 40.2 del Real Decreto 1721/2007 dada por el apartado 18 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013, pues centraliza en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la distribución de la cuantía variable, de modo que la competencia ejecutiva autonómica queda limitada a unas actuaciones de simple trámite, sin ninguna facultad decisoria.

No cabe aceptar como básica una regulación pormenorizada cuya aplicación tiene, además, carácter eventual. Lo básico debe quedar referido a los componentes fijos de las becas y al establecimiento del importe mínimo y/o máximo de la cuantía variable, pero no más allá. Y las Comunidades Autónomas deben utilizar su competencia de desarrollo normativo para modular la aplicación de la cuantía variable en su respectivo territorio,

ponderando los componentes de la fórmula a la que se refiere el artículo 9.2 y determinando el porcentaje del importe que se destinará a los estudiantes universitarios y no universitarios, respectivamente, pues en permitir esa modulación puede consistir la oportuna «atención a las peculiaridades territoriales» (STC 188/2001, FJ 11).

d) La disposición adicional tercera del Real Decreto 609/2013, relativa a la compensación a las universidades por la exención de matrícula, merece una consideración especial. El precepto obliga a las Comunidades Autónomas a asumir la diferencia entre el coste del precio público que se haya fijado para las matrículas universitarias y la cuantía que por el concepto de «beca de matrícula» [art. 9.1 a)] aporte el Ministerio de Educación. Con ello se compensa a las universidades y el beneficiario de la beca queda efectivamente exento de cualquier obligación económica. En síntesis, el precepto establece el deber de las Comunidades Autónomas de cofinanciar las becas estatales de matrícula, lo que afecta a la autonomía financiera de las mismas, en su vertiente de gasto (SSTC 13/1992, FJ 7, y 68/1996, FJ 11, entre otras). De acuerdo con la autonomía de gasto garantizada por el art. 156.1 CE y reconocida en el art. 211 EAC, la Generalitat ha de poder escoger y llevar a cabo sus propias políticas, fijando con libertad el destino y orientación del gasto público dentro de sus competencias. En cambio, la obligación que impone la mencionada norma es una medida unilateral, poco respetuosa con el principio de lealtad institucional en el ámbito de la autonomía financiera, que al condicionar las decisiones de gasto de la Generalitat vulnera el orden competencial e incide inconstitucionalmente en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La disposición adicional tercera traslada a la norma reglamentaria lo previsto en el art. 7.1 b) del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que obliga a la cofinanciación por las Comunidades Autónomas del sistema de becas adoptado por el Estado y que ha sido objeto de impugnación, entre otros, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 301-2013 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a cuyas alegaciones se remite el escrito.

e) A continuación se desarrolla el argumento, ya avanzado, de que la invocación del art. 149.1.1 CE en la disposición final primera del Real Decreto 609/2013 resulta incorrecta y no es acorde con el orden constitucional. A este respecto se citan en extenso las SSTC 188/2001 (FFJJ 12 y 13) y 212/2005 (FJ 5) y se señalan las muchas sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha declarado la incorrección de la pretensión estatal de sustentar la gestión centralizada de las subvenciones mediante la invocación del art. 149.1.1 CE [SSTC 150/2012, FJ 4; 173/2012, FJ 5 a); 177/2012, FJ 5 a); 243/2012, FFJJ 2 y 6; 21/2013, FJ 5, y 70/2013, FJ 4].

De hecho, en consonancia con el claro pronunciamiento de la STC 188/2011, la disposición final segunda del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, invocó un único título competencial, el del art. 149.1.30 CE. En la misma disposición final se menciona también el Real Decreto tiene carácter básico y se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley Orgánica de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y el art. 83 de la Ley Orgánica de Educación, normas que incluyen referencias explícitas a las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia educativa. Por ello, resulta extraño, además de constitucionalmente improcedente, que al dictarse ahora el Real Decreto 609/2013, que modifica el citado Real Decreto 1721/2007, se pretenda el amparo de un título competencial cuya aplicación ya quedó claramente descartada por la jurisprudencia constitucional y que ya no fue utilizada al dictarse en 2007 la norma general sobre becas y ayudas al estudio.

f) Finalmente, se aborda el art. 1.1 de la resolución de 13 de agosto de 2013, que efectúa la convocatoria de las becas para el curso académico 2013-2014. El Tribunal Constitucional ha considerado que el acto de convocatoria de unas ayudas o subvenciones se integra con naturalidad en el procedimiento de concesión, de manera que es un aspecto de gestión que corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias de ejecución (STC 26/1983, FJ 8). Por ello, el acto que lleva a cabo el art. 1.1 de la resolución constituye una función de carácter ejecutivo que, en Cataluña,

competente realizar a la Generalitat como titular de las competencias ejecutivas en esta materia, sin perjuicio de que deba respetar lo que al respecto establezca la normativa básica.

Del escrito de respuesta al requerimiento previo al presente conflicto se deduce que no está en discusión la titularidad de tal competencia, pues se reconoce que es autonómica según lo regulado en el art. 41 (Administración competente y publicidad) del vigente Real Decreto 1721/2007, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas que convoca la resolución. Como ya se ha indicado anteriormente, la falta de traspaso de medios en materia de becas y ayudas al estudio, desde que el Tribunal Constitucional reconociera la titularidad de la competencia en la STC 188/2001, es lo que permite que, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 155/1990, FJ 2), le corresponda provisionalmente al Estado el ejercicio de las funciones ejecutivas afectadas.

La reclamación competencial que se plantea en el presente conflicto en relación con el art. 1.1 de la resolución, más que a la titularidad de la competencia, que ya fue declarada en la STC 188/2001, se refiere a su efectivo ejercicio actual. Cabe lealmente entender y aceptar que, en aplicación del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos, sea necesario el ejercicio estatal de una competencia autonómica mientras los servicios no sean transferidos, pero este ejercicio debe quedar necesariamente limitado en el tiempo, pues lo contrario supone mantener indefinidamente una situación que, amén de anómala, deviene en burla del orden constitucional. Como afirma la jurisprudencia constitucional, la situación anómala debe ser provisional (STC 155/1990, FJ 2); «cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias» (STC 209/1990, de 20 de septiembre, FJ 4).

En definitiva, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat aboga por que se produzca sin más dilaciones el ineludible traspaso a Cataluña de la gestión de las becas y ayudas al estudio, pues entiende que no se ajusta a la debida lealtad institucional y constitucional que el Gobierno mantenga indefinidamente una anómala situación provisional que impide el normal ejercicio de las competencias autonómicas previstas en el bloque de la constitucionalidad, según declaró el Tribunal Constitucional en la STC 188/2001, de 20 de septiembre, hace más de 12 años.

g) Por todo lo expuesto, solicita al Tribunal Constitucional que tenga por planteado el conflicto positivo de competencia en los términos del escrito y que, en su virtud, dicte sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña.

Por otro lado, solicita al Tribunal Constitucional que, «en aplicación de lo previsto en el art. 92 y concordantes LOTC, adopte las medidas procedentes, o señale un límite temporal, para que no se pueda mantener indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones ejecutivas que no le compete ejercer, incumpliendo lo que se declaró hace ya más de 12 años en la STC 188/2001, de 20 de septiembre».

2. Mediante providencia de 17 de diciembre de 2013, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de 20 días alegara cuanto considerase conveniente. La incoación del conflicto fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de diciembre de 2013 y su corrección de errores en el de 20 de enero de 2014.

3. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 18 de diciembre de 2013 el Abogado del Estado se personó en este proceso constitucional y solicitó prórroga del plazo para formular alegaciones por diez días más. Por providencia de 19 de diciembre de 2013 el Pleno le tuvo por personado y acordó

prorrogar en diez días más el plazo concedido por providencia de 17 de diciembre de 2013, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 3 de febrero de 2014 el Abogado del Estado cumplimentó el trámite conferido, oponiéndose a las pretensiones deducidas y formulando diversas alegaciones.

a) El escrito comienza analizando la competencia estatal de regulación que deriva del art. 149.1.30 CE, en concreto la cuestión de si la configuración normativa de parámetros de valoración para la concesión de las becas a la enseñanza constituye un aspecto necesario a fin de que los poderes públicos garanticen el derecho de todos a la educación. Según la jurisprudencia constitucional, la fijación del objeto de las ayudas y sus modalidades constituye un elemento esencial de la competencia básica del Estado, que puede determinar la finalidad y orientación de su política educativa en aras de la efectividad del art. 27 CE (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio, FJ 9). En la STC 212/2005, FJ 5, se señaló la plena justificación de que las becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica para garantizar, precisamente, ese derecho (FJ 5); y que lo mismo ocurre con los requisitos exigibles para su otorgamiento y la cuantía de las diferentes líneas de ayuda, así como su posible aplicación en los diferentes niveles educativos, pues se trata de aspectos que son, todos ellos, elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional (FJ 9).

El Real Decreto 609/2013 se enmarca en la potestad de regulación que al Estado corresponde, pues la parte variable de una beca constituye una parte esencial de la misma. Si la materia subvencionada es común, es decir, unos estudios que los ciudadanos necesitan para su formación académica y que forman parte del sistema educativo general, el hecho de que las Comunidades Autónomas pudieran establecer las premisas o los requisitos legales para su acceso y para la obtención de la beca o ayuda de cuantía variable conllevaría una desigualdad en el acceso a los medios económicos públicos, dependiendo de la zona del país en el que se viviese. La variabilidad del montante individual de las becas no debe significar alteración de los criterios legales previos en su sentido cuantitativo o en la apreciación variable del aspecto cualitativo, pues ello supondría, al margen de la eventual idoneidad técnica de los órganos administrativos, ya fueran estatales o autonómicos, para valorar los requisitos exigibles, una desigualdad objetiva, afectando a un elemento que integra la efectividad del derecho a la educación (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 10).

Lo básico es, con palabras de la STC 188/2001, aquello que no puede ser cambiado por la legislación de desarrollo: es lo que debe ocurrir con los parámetros de cálculo y en general de cobertura legal de la parte variable de las becas, en la medida en que forma parte de la efectividad del sistema público de ayudas al estudio. Ello no puede ser trastocado a fin de proponer que lo que no puede ser cambiado es la cuantía que se establece de manera fija. Por ello, el art. 5.2, con los sistemas de cálculo allí concretados, no adolece de exceso de regulación, pues si la regulación de la cuantía de las becas constituye un aspecto básico, ello se ha de extender a todo su concepto: el carácter variable de una cuantía puede resultar el elemento más discriminatorio si no se sujeta a parámetros o promesas de determinación normativa general para cada caso.

b) El escrito aborda, en segundo lugar, la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal y las medidas transitorias de coordinación. El Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida con el Estado en relación con el «régimen de fomento al estudio, de becas y de ayudas estatales» en materia de enseñanzas no universitarias, salvaguardando las competencias estatales sobre la materia tanto de regulación como en su caso de ejecución [art. 131.3 d) EAC]. El problema se suscita en relación con la competencia de ejecución de la legislación básica sobre el aspecto variable de la cuantía de las becas.

La doctrina constitucional confirma el criterio de la atribución autonómica sobre la gestión y ejecución de la normativa básica, salvo que, como expresa la STC 188/2001, FJ 7, 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 los 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.

Por tanto, para valorar favorablemente la adecuación de la atribución de la competencia de ejecución al Estado un elemento esencial consiste en que la ejecución estatal sea determinante para garantizar la eficacia de las medidas y evitar el agotamiento de los fondos autorizados; criterio que se complementa con el de la cooperación entre ambas Administraciones territoriales en este ámbito de la gestión (STC 212/2005, FJ 10).

Ese criterio jurisprudencial es el que subyace a las previsiones del art. 5.2 del Real Decreto 609/2013 y su disposición final segunda, en cuanto que atribuyen al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la distribución, provisional y definitiva, de la cuantía variable de las becas, así como funciones ejecutivas de gestión de las respectivas solicitudes. El procedimiento que se establece en dichos preceptos para la asignación, concesión y pago de la cuantía variable de la beca se adecua a la doctrina del Tribunal Constitucional invocada. El contenido de la citada disposición legal se ha trasladado al convenio de colaboración para la gestión de becas para el curso 2013-2014 entre la Generalitat de Cataluña y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte —en concreto a la cláusula tercera (selección, adjudicación y pago)—, cuya firma es inminente.

Resulta evidente que la gestión de la cuantía variable de las becas se realiza en un marco de cooperación en el que a las Comunidades Autónomas que se acojan a la disposición transitoria primera les corresponden las funciones ejecutivas, reservando únicamente el Ministerio dos actividades de carácter interno referidas a la ordenación de los flujos financieros hacia las Administraciones educativas: por un lado, la determinación de los créditos disponibles en los presupuestos generales del Estado para abonar la cuantía variable, una vez descontados los créditos destinados a financiar las cuantías fijas de las becas; y por otro, la determinación y libramiento a cada Administración educativa de la cuantía que le corresponda en función de los beneficiarios. Una vez realizados estos libramientos, corresponderá a la Generalitat de Cataluña la resolución de concesión y el pago de dicho componente de la beca. Este marco de cooperación interadministrativa que se establece para la distribución de esta cuantía variable encuentra justificación en la doctrina constitucional, ya que garantiza las mismas posibilidades de obtención y disfrute por sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados a tal fin.

c) En un tercer apartado el escrito examina las cuestiones de la ejecución provisional estatal y del traspaso de servicios. La Comunidad Autónoma reprocha al Estado el hecho de que hayan transcurrido seis años desde la aprobación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, ahora parcialmente modificado por el Real Decreto 609/2013, relativo al ejercicio provisional de la Administración estatal de la competencia de ejecución, sin haberse llegado a un acuerdo de traspaso durante todo ese tiempo. Sin embargo, la misma STC 209/1990, de 20 de diciembre, que invoca la Comunidad Autónoma, fijó el siguiente presupuesto previo sin el cual no se entendería el reproche ulterior respecto de la prolongación de la provisionalidad: mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutaria, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado (FJ 4).

Por tanto, el tiempo de duración de esa provisionalidad no conlleva, aun transcurrido un periodo más o menos prolongado, la atribución *per se* de la competencia a la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, no se pone de manifiesto una dejadez o una ralentización fraudulenta y obstructiva por las autoridades educativas estatales en cuanto a fijar un acuerdo definitivo de transferencia en el seno de la comisión mixta respectiva,

que no es un acto unilateral del Gobierno. Si no se acierta a llegar a un acuerdo definitivo, ello deriva de la actitud de ambas partes, salvo que se probara una clara actitud contumaz por la parte estatal, lo que aquí no acontece.

La jurisprudencia ha declarado que durante ese periodo provisional de gestión o desempeño transitorio por el Estado de competencias de ejecución autonómica, ambas partes podrían coordinarse a través de los correspondientes convenios o instrumentos de cooperación, lo que se ha plasmado en el mismo Real Decreto 609/2013 y en el ya citado convenio de colaboración que debe firmarse entre la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña para la gestión de las becas en el curso 2013-2014.

Por lo tanto, no han resultado infringidas las competencias de la Generalitat de Cataluña relativas a la ejecución de la legislación del Estado en la materia (art. 131 EAC), dada la situación actual de ausencia de concreción de un acuerdo de voluntades completo que lleve a plasmar definitivamente en un acuerdo formal de la comisión mixta la relación, número y alcance de los medios personales y materiales y de los servicios que habrían de ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma. A su vez, debe decaer la impugnación de algunos preceptos de la resolución de 13 de agosto de 2013 por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios, en cuanto que resultan ajustados a la normativa que les sirve de fundamento –el Real Decreto 609/2013–, al criterio jurisprudencial anteriormente analizado y a la deseable coordinación entre las Administraciones territoriales en tanto se completa el proceso de traspaso de medios y servicios a la Comunidad Autónoma.

d) Por lo expuesto, el representante procesal del Gobierno solicita que se dicte sentencia en la que se declare la plena constitucionalidad del Real Decreto y de la resolución objeto del presente conflicto.

5. Por providencia de 10 de mayo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia debe dar respuesta a un proceso instado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra el art. 5, apartados 1 y 2, la disposición final segunda, apartados 3 y 18, la disposición adicional tercera, apartado 5 y la disposición final primera del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como contra los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera.2 de la resolución de 13 de agosto de 2013 de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios.

En el escrito rector de este conflicto positivo de competencia se aduce que con la aprobación del Real Decreto y de la resolución arriba mencionados se atribuyen al Estado y se ejercen por éste, respectivamente, funciones ejecutivas que deberían corresponder a las Comunidades Autónomas y que ello supone una vulneración de las competencias que le corresponden a la Generalitat de Cataluña en materia de educación y universidades con base en lo dispuesto en los arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por su parte, la representación procesal del Gobierno del Estado propone la desestimación del conflicto de competencias, por entender que el contenido de los dos actos objeto del conflicto se encuentra amparado en la competencia estatal sobre educación (art. 149.1.30 CE), en tanto no se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de las competencias por la Comunidad Autónoma.

2. Nuestras primeras consideraciones deben dirigirse a precisar la controversia planteada en relación con los dos actos objeto del presente conflicto.

a) El Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, se dicta al amparo del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Según la disposición final primera del Real Decreto 1721/2007, para cada curso académico el Gobierno aprobará un real decreto en el que se precisen las enseñanzas para las que se concederán becas y ayudas al estudio, sus cuantías y modalidades para cada enseñanza, así como los umbrales de renta y patrimonio familiar aplicables. Esto es lo que lleva a cabo el Real Decreto 609/2013: fija los parámetros cuantitativos (cuantías de las diferentes modalidades de becas y ayudas al estudio y niveles máximos de renta y patrimonio familiar) por los que se registrarán las convocatorias de becas y ayudas al estudio correspondientes al curso académico 2013-2014 financiadas con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y cuya regulación general se encuentra en el mencionado Real Decreto 1721/2007. Al mismo tiempo, la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 modifica en diversos extremos el Real Decreto 1721/2007. Por su parte, la resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, procede a convocar becas de carácter general para estudiantes que cursen estudios postobligatorios para el curso académico 2013-2014.

El conflicto se promueve exclusivamente en relación con algunos preceptos de los mencionados actos. Por lo que respecta al Real Decreto 609/2013, se impugnan, en primer lugar, los apartados 1 y 2 del art. 5, que regula la gestión por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la parte de los recursos asignados para la convocatoria del curso escolar 2013-2014 de becas y ayudas al estudio de carácter general que se destina a la llamada «cuantía variable». En segundo lugar, se impugna el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Real Decreto, que establece la obligación de las Comunidades Autónomas de compensar a las universidades públicas por la diferencia entre el coste de la matrícula y la beca de matrícula que el Ministerio proporciona a los estudiantes. En tercer lugar, se impugna la disposición final primera del Real Decreto que afirma los títulos competenciales en los que se basa dicha disposición general. Y en cuarto y último lugar, se impugnan determinadas modificaciones introducidas en el Real Decreto 1721/2007 por la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013: modalidades de las becas en las enseñanzas postobligatorias (apartado 3) y reglas relativas a la liquidación a las Comunidades Autónomas de las cantidades que le corresponda financiar al Estado de las becas y ayudas concedidas [apartado 18, únicamente en cuanto que añade el párrafo d) al apartado 2 del art. 40 del Real Decreto 1721/2007].

En cuanto a la resolución de 13 de agosto de 2013, se impugna su artículo 1.1, que convoca becas para estudiantes que en el curso académico 2013-2014 cursen enseñanzas postobligatorias con validez en todo el territorio nacional; su artículo 2.4, que contempla la distribución provisional y definitiva de la cuantía variable por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; su artículo 50, apartados 6 y 7, que atribuyen a órganos de la Administración general del Estado competencias de gestión sobre la determinación, la distribución y la concesión definitiva de la cuantía variable; y el apartado 2 de su disposición transitoria primera, que excluye que determinadas tareas contempladas en la resolución puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas firmantes de convenios de colaboración.

b) Como se ha expuesto en los antecedentes lo discutido en este proceso está principalmente vinculado a la actividad de gestión de las becas y ayudas al estudio en las que se concretan las actuaciones que las Administraciones públicas han de realizar en orden a la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 609/2013. Ahora bien, este conflicto pone de manifiesto un matiz distinto con respecto a procesos constitucionales anteriores.

Mientras que en anteriores procesos la controversia versaba sobre la titularidad autonómica de la gestión de las becas y ayudas al estudio en general (SSTC 188/2001 y 212/2005) o sobre el carácter territorializable de una concreta modalidad de becas y ayudas (STC 25/2015, relativa a las becas de movilidad), el presente conflicto ofrece la peculiaridad de que las partes no discrepan realmente sobre la titularidad autonómica de

las competencias ejecutivas contempladas en las disposiciones impugnadas. Ambas partes reconocen, partiendo de la doctrina sentada en las citadas SSTC 188/2001 y 212/2005, que la gestión de las becas y ayudas al estudio de carácter general corresponde, según el marco constitucional y estatutario, a las Comunidades Autónomas. Si bien se reitera la reivindicación competencial con ocasión de algunas previsiones incluidas en el Real Decreto 609/2013 o de la nueva convocatoria de becas para el curso académico 2013-2014 que se contiene en la resolución, de lo que discrepan básicamente las partes es de si el mantenimiento prolongado e indefinido, que alcanzaría los quince años en el momento de redactar esta Sentencia, del ejercicio provisional por el Estado de unas competencias ejecutivas que ya se declararon de titularidad autonómica, debido a la falta de adopción de los correspondientes decretos de traspasos, resulta una situación compatible con nuestro orden competencial, así como de la posibilidad y, en su caso, de la forma de ponerle fin.

La pretensión de la Generalitat de Cataluña no se limita, en suma, a que este Tribunal declare, como en casos anteriores, que el carácter pormenorizado de las bases vulnera la competencia autonómica y que la competencia de gestión, atribuida al Estado en los preceptos impugnados, corresponde a la Generalitat. Además de ello, formula en el suplico de su escrito, mediante su otrosí primero, la solicitud de que este Tribunal adopte, en aplicación de lo previsto en el art. 92 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), las medidas procedentes o, en su caso, señale un límite temporal «para que no se mantenga indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones ejecutivas que no le compete ejercer, incumpliendo lo que se declaró hace ya más de 12 años en la Sentencia TC 188/2001, de 20 de septiembre». Dicho en otros términos, la reivindicación competencial articulada en el suplico es instrumental de lo que parece constituir la finalidad última del conflicto aquí deducido: que este Tribunal ponga fin a la situación anómala de ejercicio estatal de competencias de titularidad autonómica.

No obstante, ni la indicada peculiaridad del conflicto ni el carácter en parte reiterativo de la reivindicación competencial que en él se deduce justifican que alteremos el contenido y el orden lógico de nuestro enjuiciamiento. Por tanto, en lo que sigue analizaremos la conformidad con el orden constitucional de las competencias atribuidas o ejercidas por el Estado en los preceptos impugnados, y solo entonces, si se concluye la disconformidad con el orden competencial de tales preceptos, abordaremos la otra pretensión que nos formula la Generalitat de Cataluña.

3. Expuesto el contenido de los actos y el alcance de la impugnación que se dirige contra ellos, debemos constatar que ninguna duda plantea su encuadramiento competencial. Con apoyo en la doctrina de las SSTC 188/2001 y 212/2005, ambas partes coinciden en considerar que el encuadramiento de estas ayudas ha de realizarse en la materia de educación. Ese criterio no puede sino confirmarse pues tal es la conclusión que alcanzamos en las citadas Sentencias, así como en la más reciente STC 25/2015, de 19 de febrero, que versó sobre otro conflicto de competencia promovido por la misma parte procesal en relación con el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, que es justamente la disposición general desarrollada para el curso escolar 2013-2014 y parcialmente modificada por el Real Decreto 609/2013 objeto del presente conflicto.

A los efectos de este proceso será bastante recordar que el título competencial estatal a tener en cuenta es el del art. 149.1.30 CE, y que este precepto reserva al Estado el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Dicha competencia estatal se relaciona con las autonómicas que, sobre las becas y ayudas al estudio en la enseñanza no universitaria y universitaria, se recogen, respectivamente, en los arts. 131.1.3 d) y 172.1 g) EAC, las cuales han de ser entendidas con el sentido y el alcance que ya expresamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 77 y 108.

4. La primera cuestión objeto del conflicto es la regulación de la gestión por el Estado de la llamada cuantía variable por el art. 5, apartados 1 y 2, y la disposición final segunda, apartados 3 y 18 del Real Decreto 609/2013, y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera, apartado 2, de la resolución de 13 de agosto de 2013.

En los apartados 1 y 2 del art. 5 del Real Decreto se regula la gestión por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la parte de los recursos asignados para la convocatoria del curso escolar 2013-2014 de becas y ayudas al estudio de carácter general que se destina a la llamada «cuantía variable», parte de la beca que se distribuye entre los solicitantes en función de la renta familiar y del rendimiento académico y cuyo importe global se obtiene una vez satisfechas las becas básicas y las cuantías fijas ligadas a la renta y a la residencia del solicitante. La nueva estructura de las becas en las enseñanzas postobligatorias, compuestas de cuantías fijas y variables, se introduce no solo para el curso académico 2013-2014, sino también en la regulación general contenida en el Real Decreto 1721/2007 por medio de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013. De hecho, el conflicto se deduce también en relación con los apartados 3 y 18 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera, apartado 2, de la resolución de 13 de agosto de 2013. Por ello, la impugnación de los mencionados preceptos será abordada de forma conjunta.

La representación procesal de la Generalitat sostiene que esa nueva regulación vacía de contenido la competencia autonómica en la materia y desperdicia la oportunidad de configurar un sistema que armonice los principios de igualdad en las condiciones básicas y de respeto por la diversidad autonómica, lo que se podría conseguir si el Estado, a la par que establece por igual en todo el territorio las cuantías, permitiera que las Comunidades Autónomas competentes decidieran sobre los criterios de distribución de la cuantía variable en su respectivo ámbito territorial, respetando siempre y en todo caso el importe que fije el Gobierno del Estado como mínimo y/o máximo para cada curso académico. Asimismo, rechaza como básica una regulación pormenorizada cuya aplicación tiene, además, carácter eventual: lo básico, a su juicio, debe quedar referido a los componentes fijos de las becas y al establecimiento del importe mínimo y/o máximo de la cuantía variable, pero no más allá, mientras que a las Comunidades Autónomas les correspondería la aplicación de la cuantía variable en su respectivo territorio, ponderando los componentes de la fórmula prevista y determinando el porcentaje del importe que se destinará a los estudiantes universitarios y no universitarios, pues la oportuna «atención a las peculiaridades territoriales» (STC 188/2001, FJ 11) podría consistir en permitir esa modulación. Por su parte, el Abogado del Estado rechaza el pretendido exceso de regulación y argumenta que si la regulación de la cuantía de las becas constituye un aspecto básico, ello se ha de extender a todo su concepto y que el carácter variable de una cuantía puede resultar un elemento discriminatorio si no se sujeta a parámetros normativos.

Para la adecuada resolución de esta impugnación debemos diferenciar dos quejas que se superponen en el escrito de la Generalitat: la queja dirigida al alcance de lo básico, al regular la cuantía variable, que examinaremos en este fundamento jurídico, y la queja dirigida a la gestión estatal de esa cuantía, que examinaremos en un fundamento jurídico ulterior. Sentado esto, para determinar, si a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, debemos tomar como parámetro la abundante doctrina constitucional en materia de subvenciones. Doctrina que, para su mejor aplicación, quedó recopilada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que, como recordó la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 4, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, sigue siendo referente constante en nuestra doctrina posterior.

A este respecto la STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 6 a), citando la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 7, señaló lo siguiente: «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 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 o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento 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)».

Comenzando, como quedó dicho, con la queja dirigida al alcance de lo básico, la Generalitat de Cataluña no discute que al Estado le corresponda establecer las condiciones esenciales de otorgamiento de las becas y ayudas al estudio, aunque defiende su preferencia por un modelo de ordenación de la cuantía variable que otorgara un mayor protagonismo normativo a las Comunidades Autónomas competentes. Su afirmación de que la regulación estatal de la cuantía variable vulnera en este punto las competencias autonómicas no se sustenta más que en dos escuetas alusiones que apenas desarrolla: el carácter pormenorizado de la regulación y su carácter eventual. Los dos argumentos han de ser rechazados.

Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal para regular las condiciones esenciales del otorgamiento de las becas y ayudas al estudio alcanza hasta donde lo permita la competencia sustantiva ejercida, en el presente supuesto hasta donde lo permita la competencia estatal sobre las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE (art. 149.1.30 CE), o, como viene reiterando nuestra doctrina, «hasta donde sea imprescindible para garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia (art. 149.1.30 CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional» [SSTC 188/2001, FJ 10 a); 212/2005, FJ 9, y 25/2015, FJ 3]. Es evidente que el Estado es competente para decidir el modelo de otorgamiento de las ayudas, y es lo que ha llevado a cabo el Gobierno, al adoptar el Real Decreto 609/2013, de acuerdo con sus competencias, a implantar a partir del curso académico 2013-2014 un modelo de becas basado en varios componentes fijos y en un componente variable. Nada de lo indicado por el escrito de la Generalitat permite sostener que, al regular ese componente variable, el Gobierno, ha ido más allá de lo que le facultan sus competencias; ni nada permite fundamentar la tesis de que el Gobierno solo podría prever el componente variable y tendría forzosamente que dejar su plena determinación a las Comunidades Autónomas. Tampoco la determinación por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del porcentaje destinado a cuantía variable que corresponderá a los estudiantes universitarios, por un lado, y a los estudiantes no universitarios, por otro, excede de lo básico, pues está intrínsecamente vinculada a la decisión del destino de las ayudas que se incardina en la competencia legislativa básica del Estado. Quizás puedan concebirse otras fórmulas para articular la competencia legislativa básica y la competencia autonómica de desarrollo legislativo en esta materia, pero lo decisivo en el presente proceso constitucional es que la opción del legislador

estatal entra plenamente dentro de sus competencias. Por todo ello, ha de concluirse que el establecimiento del régimen normativo aplicable a la cuantía variable no afecta a las competencias de desarrollo legislativo de la Generalitat de Cataluña.

Tampoco el carácter eventual de la cuantía variable, así considerada en cuanto que depende de que los componentes fijos de las becas no agoten la totalidad de los recursos asignados a esta finalidad en los presupuestos generales del Estado, es un argumento del que puedan extraer consecuencias sobre la extensión de lo básico, pues en último término sería extensible a toda la actividad de fomento: las ayudas están siempre condicionadas a la existencia de un crédito adecuado y suficiente para atenderlas, como a menudo se encargan de recordar sus normas reguladoras y, en todo caso, proclama con carácter general el art. 9.4 d) de la Ley general de subvenciones, de forma que bastaría la invocación de esa regla –que es expresión del principio constitucional de legalidad presupuestaria (art. 134.2 CE)– para excluir el carácter básico de la regulación de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas en cualquier materia que se rija por el esquema bases/desarrollo.

A la luz de las consideraciones realizadas y teniendo en cuenta la escasa argumentación con la que los recurrentes acompañan la impugnación en este punto, la misma ha de ser desestimada.

5. Por lo que respecta a la otra impugnación señalada, el ejercicio estatal de competencias ejecutivas en relación con la gestión de la cuantía variable, el punto de partida debe ser, como viene afirmando nuestra reiterada doctrina, la competencia autonómica.

En la STC 188/2001, FJ 11, establecimos un criterio, luego confirmado en la SSTC 212/2005, FJ 10 a), y 25/2015, FJ 3, según el cual, resultaban contrarias a las competencias de gestión de la Generalitat de Cataluña las disposiciones estatales allí examinadas «que centralizan operaciones de tramitación de las becas, pues las mismas deben ser realizadas por aquella». Dicho en otros términos, estimamos que nos encontrábamos en uno de los casos a los que se refiere la STC 13/1992 en su fundamento jurídico 8 b), conforme al cual «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» [STC 188/2001, FJ 10 a), reiterado en las SSTC 212/2005, FJ 9; y 25/2015, FJ 3]. Por el contrario, descartamos que resultará procedente la centralización aludida en la doctrina de este Tribunal contenida en la citada STC 13/1992, FJ 8 d), la cual «solo 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» (ibídem).

Como sintetizamos en la STC 25/2015, FJ 4, «la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar, como venimos insistiendo, en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, ya que la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes gestionen las subvenciones en materias en las que, como la educación, ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales, incluso cuando tal ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas».

El debate trabado entre las partes, una vez encuadradas competencialmente las ayudas controvertidas en la materia educación, se centra entonces en determinar el supuesto que, de los dos que acabamos de citar, resulta de aplicación a la gestión de la

cuantía variable de las becas. En otros términos, lo que habremos de determinar ahora, en relación específicamente con la cuantía variable de las becas y ayudas al estudio, es si, por excepción a la regla general que deriva de la doctrina anteriormente expuesta, concurren aquí razones que justifiquen la ejecución administrativa centralizada. Ahora bien, siempre que se trate realmente de aspectos relacionados con la gestión, y no con el establecimiento del régimen normativo aplicable a las becas y ayudas al estudio consignadas en los presupuestos estatales.

Antes de examinar la conformidad constitucional de las funciones que se atribuye el Estado en los preceptos impugnados, debemos realizar unas consideraciones sobre el funcionamiento de la cuantía variable. A diferencia de otros supuestos de becas o ayudas analizados por este Tribunal, la peculiaridad no estriba aquí en la finalidad de la ayuda, sino en el carácter variable de un componente de la beca al estudio (o de una parte de los fondos asignados a dicho fin). El carácter variable de la cuantía no se refiere a que su otorgamiento efectivo dependa de la disponibilidad de fondos una vez satisfecha la cuantía fija de las becas para todos los solicitantes, sino a que esos fondos restantes, de existir, se distribuyen entre los solicitantes con derecho a cuantía variable considerando el rendimiento académico y la renta per cápita del solicitante. Dicho de una manera sencilla, el dinero disponible para la cuantía variable se reparte entre todos los solicitantes con derecho a dicha cuantía variable, recibiendo más quienes acrediten un mayor rendimiento académico y al mismo tiempo un menor nivel de renta, y menos quienes acrediten un menor rendimiento académico o un mayor nivel de renta y, sobre todo, ambas circunstancias al mismo tiempo. En cualquier caso, la cuantía mínima para quienes sean beneficiarios de la cuantía variable es siempre de 60 €.

Desde el punto de vista administrativo, aunque la solicitud de beca del estudiante es única, si el estudiante cumple los requisitos académicos y económicos exigidos y no es denegada por uno de esos motivos, el procedimiento de otorgamiento se divide en dos resoluciones parciales, una referida a la cuantía fija y otra referida a la cuantía variable. De la cuantía variable se puede realizar una asignación provisional. De acuerdo con el art. 5.2 del Real Decreto 609/2013, para el cálculo del importe a distribuir de forma provisional para las cuantías variables, se tendrá en cuenta el importe de los recursos asignados a la convocatoria disponibles una vez asignados los importes que correspondan a las cuantías fijas en relación con el número de las solicitudes tramitadas en la convocatoria en curso. Esa distribución provisional le compete al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Finalmente, una vez recibidas en el Ministerio todas las solicitudes tramitadas por las Comunidades Autónomas y las Universidades, el Ministerio procede a realizar la distribución del 100 por 100 de la cuantía variable entre todas las solicitudes con derecho a la cuantía variable.

El Abogado del Estado defiende la adecuación constitucional de la atribución de la competencia de ejecución al Estado que contemplan los preceptos impugnados con dos argumentos distintos y excluyentes: por un lado, alega que el marco de cooperación administrativa en el ámbito de la gestión, articulado mediante convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, satisface las exigencias de la jurisprudencia constitucional, en particular porque solo se reservan al Ministerio de Educación las actividades internas de ordenación de los flujos financieros hacia las Administraciones educativas y, una vez realizados los libramientos, corresponde a la Generalitat de Cataluña la resolución de concesión y el pago del componente variable de la beca; por otro, se argumenta que la ejecución estatal es necesaria para garantizar la eficacia de las medidas y evitar el agotamiento de los fondos autorizados.

a) Empezaremos por atender al primer argumento alegado, pues, si el marco diseñado fuera efectivamente compatible con la jurisprudencia constitucional, no sería ya necesario atender al segundo argumento. Del Real Decreto 609/2013 y de la resolución de 13 de agosto de 2013 se desprende que la Administración General del Estado se reserva expresamente las siguientes funciones ejecutivas en relación con la concesión y gestión de la cuantía variable de las becas: la convocatoria de las ayudas (art. 1 de la resolución impugnada), la distribución provisional del 50 por 100 de la cuantía variable

(art. 5.2 Real Decreto 609/2013 y art. 2.4 de la resolución impugnada), la distribución definitiva del 100 por 100 de la cuantía variable (art. 5.2 Real Decreto 609/2013), que incluye tanto la elevación de la propuesta de concesión de las cuantías variables (art. 50.7 de la resolución impugnada) como la resolución definitiva de la convocatoria por el Secretario de Estado de Educación, Formación y Universidades (art. 50.7 de la resolución impugnada). Y, desde otra perspectiva, tales funciones vienen contempladas por la disposición transitoria primera de la resolución, en la que se contempla la posibilidad de que, mediante los oportunos convenios de colaboración con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las Comunidades Autónomas puedan realizar, respecto de las becas que se convocan por la presente convocatoria, con la salvedad de determinadas modalidades, las funciones, de tramitación, adjudicación y pago, así como la inspección, verificación, control y resolución de los recursos administrativos que puedan interponerse. Así pues, si no media convenio de colaboración, no se prevé intervención autonómica alguna, por lo que no hay duda de que las normas impugnadas parten de la atribución al Estado de la totalidad de las funciones ejecutivas en el ámbito de la gestión de las ayudas.

En suma, el argumento del Abogado del Estado de que la celebración de los convenios de colaboración, prevista en la propia resolución de convocatoria de las ayudas para el curso 2013-2014 (disposición transitoria primera), garantiza un resultado acorde con la distribución competencial no puede acogerse. Con independencia de que no se haya acreditado que se haya materializado efectivamente dicha posibilidad, celebrando el oportuno convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo cierto es que el régimen del convenio de colaboración que prevé el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la resolución de convocatoria excluye expresamente determinadas facultades ejecutivas, limitación frente a la cual también se dirige el presente conflicto de competencia. En cualquier caso, la razón determinante para rechazar la argumentación del Abogado del Estado es que la celebración de un convenio de colaboración no es un requisito constitucionalmente exigible para poder ejercer competencias que, en virtud del bloque de constitucionalidad, corresponden a uno de los poderes públicos territoriales; lo que la Comunidad Autónoma recurrente reivindica mediante el presente conflicto de competencia es precisamente el ejercicio competencial directo, sin la mediación de convenio alguno.

b) Así pues, procede examinar la otra explicación aducida: si, como alega el Abogado del Estado, la centralización de las funciones ejecutivas está en este caso justificada, como excepción a la regla general, en el argumento de la necesidad de garantizar la eficacia del sistema y evitar el agotamiento de los fondos autorizados.

El argumento no puede compartirse de acuerdo con nuestra doctrina reiterada en materia de becas. Tal como expusimos en la STC 25/2015, FJ 4, «[n]uestra doctrina en materia de becas ya ha rechazado “que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que 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”, puesto 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.”» En la STC 188/2001 este Tribunal descartó en particular por injustificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes de beca para todo el territorio nacional, con el fin de evitar que posibles becarios con mejor derecho en una determinada Comunidad Autónoma dejen de percibir la ayuda en beneficio de otros en una Comunidad diferente. Esta fue nuestra argumentación para descartar

dicho argumento: «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» (FJ 11). En suma, en este contexto este Tribunal ha descartado de forma reiterada el carácter determinante del argumento del agotamiento de los fondos, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (SSTC 186/1999, FJ 10; 188/2001, FJ 11, y 25/2015, FJ 4).

Resulta entonces que no se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal en el ámbito de la gestión final de las ayudas, actividad claramente discernible tanto de la determinación de las normas básicas del régimen de ayudas como de las tareas de consignación presupuestaria y de libramiento a las Comunidades Autónomas de los fondos que el Estado decida atribuir en cada ejercicio presupuestario a esta finalidad.

c) El hecho de que en la disposición final primera del Real Decreto sometido a conflicto se invoque expresamente como título competencial habilitante para el Estado el contemplado en el art. 149.1.1 CE, además del previsto en el art. 149.1.30 CE, no enerva, como veremos a continuación, la anterior conclusión, pues la invocación meramente formal de un título competencial no puede bastar para desplazar la operatividad del supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992. Antes bien, una interpretación sistemática de los supuestos contemplados en la STC 13/1992 nos lleva a entender que el título estatal invocado de manera formal debe existir también materialmente pues, de lo contrario, se correría el riesgo de vaciar de contenido este primer supuesto en aquellos casos en los que el Estado invocase indebidamente un título competencial. Ello nos obliga a pronunciarnos sobre la suficiencia, en el presente caso, del referido título competencial invocado por el Real Decreto sometido a conflicto.

En primer lugar, debemos recordar nuestra doctrina general sobre el art. 149.1.1 CE, de acuerdo con la cual dicho precepto constitucional «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» [STC 61/1997, FJ 7 b)], si bien «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Esta doctrina nos ha llevado a rechazar que el art. 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar ayudas condicionadas a la realización municipal de proyectos que generen empleo y de actuaciones que tengan en cuenta la sostenibilidad social (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4), ayudas en materia de asistencia social [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)] y ayudas para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales (SSTC 21/2013, de 31 de enero, FJ 5; y 70/2013, de 14 de marzo, FJ 4).

En segundo lugar, debemos recordar nuestra doctrina particular sobre el art. 149.1.1 CE en el ámbito de las becas y ayudas al estudio. Así, en la STC 188/2001, FJ 13, cuya doctrina fue reiterada en la STC 212/2005, FJ 5, Sentencias invocadas por ambas partes, declaramos que «aunque el art. 149.1.1 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 preceptos «que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquel precepto constitucional está “constreñido al ámbito normativo”» o que, desde la perspectiva de su regulación material, «no respondan 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, dijimos entonces, «deben hacer referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo», debiendo «distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el art. 149.1.1 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». En la segunda categoría se incluye la regulación de todas aquellas cuestiones (estudios objeto de ayuda, modalidades de ayuda, cuantías de las ayudas, requisitos económicos y académicos, sistemas de baremación, etc.) que «no gozan de la estabilidad necesaria como para ser incluidos en el núcleo esencial del derecho a beca en cuanto condición de efectividad del derecho a la educación».

Trasladando los anteriores criterios al presente caso, debemos concluir que los preceptos controvertidos del Real Decreto 609/2013 atribuyen competencias ejecutivas a órganos centrales del Estado o bien regulan cuestiones accesorias a la regulación contenida en las diversas leyes orgánicas dictadas para el desarrollo del art. 27 CE y en el principal reglamento de desarrollo adoptado en materia de becas y ayudas al estudio —el Real Decreto 1721/2007— y que, incluso, por referirse a un único curso académico, están lógicamente dotados de provisionalidad en razón a posibles circunstancias cambiantes. Si los aspectos indicados del Real Decreto 609/2013 no permiten ser incluidos en el ámbito del art. 149.1.1 CE, tampoco puede serlo el resto de su contenido y, menos aún si cabe, la resolución de convocatoria de las ayudas de 13 de agosto de 2013.

Por todo ello, debemos descartar que las ayudas objeto de conflicto, en general, y las competencias de gestión atribuidas a los órganos centrales del Estado por los preceptos impugnados, en particular, se puedan fundamentar en el título sobre 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 recogido en el art. 149.1.1 CE.

d) Como consecuencia de todo lo anterior, procede declarar que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que, en consecuencia, son inconstitucionales el art. 5.2 y la disposición final segunda, apartado 18, del Real Decreto 609/2013 y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, de la resolución de 13 de agosto de 2013, en la medida en que desconocen aquella competencia y atribuyen las facultades de gestión del componente variable de las becas al estudio a órganos de la Administración general del Estado.

En cambio, no incurrir en la referida vulneración competencial tres de las disposiciones impugnadas. En primer lugar, el apartado 3 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013, en cuanto que únicamente establece las modalidades de las becas en las enseñanzas postobligatorias y, en consecuencia, no incide en la titularidad de las competencias de ejecución en la materia. En segundo lugar, el apartado 1 del art. 5 del Real Decreto 609/2013, pues se limita a regular los recursos destinados a cuantía variable, estando amparada en la competencia legislativa básica del Estado la decisión de qué porcentaje de los recursos disponibles para la cuantía variable se dedica a los estudiantes universitarios y qué porcentaje a los no universitarios. En tercer lugar, el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la resolución impugnada, pues al limitarse a ordenar una solución provisional de ejercicio autonómico de la competencia mediante convenios de colaboración hasta que se celebren los debidos traspasos, no puede considerarse por su propio efecto vulneradora de la distribución competencial: el que determinadas tareas no puedan ser asumidas provisionalmente por las Comunidades Autónomas mediante los correspondientes convenios de colaboración será una limitación fruto de una solución provisional que el Estado ofrece libremente a las Comunidades Autónomas que estén interesadas, solución que podrá ser más o menos acertada, sin constituir por ello una invasión competencial con entidad propia, adicional a la que adolecen los demás preceptos impugnados.

En cuanto al alcance que ha de tener la vulneración de competencias en que, según acabamos de ver, incurrir los demás preceptos impugnados bajo este motivo de

impugnación, dado que en su mayor parte ya han agotado sus efectos y dado que la declaración de su nulidad podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, tal y como hemos hecho en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, 26/2013, de 31 de enero, entre otras), con relación a dichos preceptos la pretensión de la Generalitat de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anularlos. Es el caso del art. 5, apartados 1 y 2, del Real Decreto 609/2013, los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera, apartado 2, de la resolución de 13 de agosto de 2013.

Solo con respecto al apartado 18 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 y únicamente en cuanto que añade un párrafo d) al apartado 2 del art. 40 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas personalizadas —precepto dotado de estabilidad pues se modifica con vocación indefinida—, la declaración de inconstitucionalidad debe acarrear también su nulidad.

6. Otro precepto objeto del presente conflicto es el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 609/2013, que establece la obligación de las Comunidades Autónomas de compensar a las universidades públicas por la diferencia entre el coste de la matrícula y la beca de matrícula que el Ministerio proporciona a los estudiantes.

Como subraya el propio escrito rector del presente conflicto, la disposición adicional tercera traslada a la norma reglamentaria lo previsto en el art. 7.1 b) del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que obliga a la cofinanciación por las Comunidades Autónomas del sistema de becas adoptado por el Estado y que ha sido objeto de impugnación, entre otros, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 301-2013 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a cuyas alegaciones se remite el escrito.

En la reciente STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 7, resolviendo una impugnación idéntica deducida contra el art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4528-2012 interpuesto por la Junta de Andalucía, este Tribunal declaró que, aun afectando a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el precepto legal no produce una injerencia inconstitucional, y ello por dos razones: por un lado, porque queda en manos de la propia Comunidad Autónoma la decisión previa de elevar los precios públicos universitarios, dentro de las horquillas legales fijadas por la legislación estatal, y porque la carga financiera a asumir se circunscribe sólo al incremento que se establezca sobre el precio mínimo de los créditos ECTS, que es el que cubre la Administración general del Estado; por otro lado, porque «desde un punto de vista global el impacto de esta medida en los presupuestos autonómicos puede llegar a ser positivo, al ser compensado con creces por el incremento general de los precios públicos de los estudios oficiales», permitiendo así disminuir las transferencias anuales de las Comunidades Autónomas a su sistema universitario público. Por todo ello, concluimos que el art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 es «una medida de corresponsabilidad entre Administraciones públicas, que el Estado introduce como coordinador de las haciendas públicas (art. 156.1 CE), en una materia, como la regulación de las becas y ayudas al estudio en la que el Estado ostenta indiscutibles competencias».

En los términos expresados en la mencionada STC 26/2016, debemos declarar que el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 609/2013 no es inconstitucional.

7. Por lo que respecta a la impugnación de la disposición final primera que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para aprobar el Real Decreto 609/2013, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, procediendo, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso «1.^a» de la mencionada disposición final, por

cuanto que la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.1 CE no ampara las disposiciones contenidas en dicho Real Decreto.

8. Por último, antes del fallo debemos pronunciarnos sobre la solicitud, formulada en el otrosí primero del escrito de la representación de la Generalitat, de adoptar las medidas procedentes en aplicación del art. 92 «y concordantes LOTC» o, alternativamente, de señalar un límite temporal, para que no se pueda mantener indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados reales decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones que no le compete ejercer, incumpliendo lo que se declaró hace casi quince años en la STC 188/2001, de 20 de septiembre.

a) Por regla general las decisiones que ponen fin a los conflictos positivos de competencia no requieren medidas de ejecución. Como afirmamos en la STC 110/1983, de 25 de noviembre, FJ 2, las finalidades de un conflicto positivo de competencia son dos: por un lado, «la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta de que se trate»; por otro, «la interpretación y fijación del orden competencial y en la determinación de qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose así más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia». Por este motivo, el art. 66 LOTC prevé una doble dimensión de la Sentencia constitucional en caso de conflicto. Esta Sentencia debe «acordar, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de su competencia»; y, además, debe efectuar un pronunciamiento más general, relativo al orden competencial, ya que, como señala el mismo artículo, en su primer inciso, «la Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida».

La decisión que ponga fin al conflicto positivo de competencias vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos, como indican los arts. 164.1 CE y 61.3 LOTC. La especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita, según doctrina de este Tribunal, al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi* (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4). Como consecuencia, tal como declaramos en la citada STC 110/1983, «una vez declarada la titularidad de la competencia de que se trate, desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial». Y si bien puede plantearse un nuevo conflicto de competencia sobre una discrepancia competencial sobre la que ya nos hemos pronunciado con reiteración (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4), este Tribunal puede apreciar que el objeto de la controversia competencial a la que se pretende dar lugar está ya resuelto (STC 110/1983, de 28 de noviembre, FJ 5; y ATC 726/1986, de 18 de septiembre, FJ 2).

Por lo demás, la entidad recurrente no ha precisado suficientemente su petición. En particular no ha precisado qué Sentencia de este Tribunal estaría necesitada o sería susceptible de ejecución de acuerdo con la redacción del art. 92 LOTC vigente en el momento de formulación del presente conflicto de competencia (cuya redacción se mantiene casi inalterada en el actual art. 92.1 LOTC tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre), ya sea la presente Sentencia o alguna de las dictadas anteriormente en relación con la gestión de las becas; tampoco ha especificado la naturaleza o el alcance de la actividad ejecutiva pretendida (art. 92.1, párrafo primero, LOTC) o qué resolución contraviene, en su caso, las dictadas en el ejercicio de nuestra jurisdicción (art. 92.1, párrafo segundo, LOTC). Por esta falta de precisión y porque la pretensión parece solaparse materialmente con la formulada de forma alternativa, que contestaremos seguidamente, no es preciso tampoco extender más nuestra respuesta.

b) Por lo que respecta a la segunda petición, debemos recordar que este Tribunal ya resolvió en la reciente STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 7, una pretensión similar

ejercitada también en el ámbito de la gestión de las ayudas al estudio por la misma Comunidad Autónoma que ha interpuesto el presente conflicto. La Generalitat de Cataluña impugnaba la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007 por diferir el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma a la fecha del acuerdo de la comisión mixta por el que se aprueba el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de las competencias en este ámbito de la gestión de las ayudas al estudio. En síntesis, entonces declaramos lo siguiente: «no estamos ante una materia en la que no sea necesario el traspaso de medios y servicios para que pueda ser efectivamente ejercida dicha competencia de gestión. Antes al contrario, la necesidad de dicho traspaso, como condición plena para el ejercicio de las competencias de gestión, se infiere sin dificultad tanto de los precedentes como de la situación administrativa actualmente existente» (aludiendo a las SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 209/1990, de 20 de diciembre). No obstante, desestimada del modo expuesto la queja de la Generalitat, advertimos que «dado el tiempo transcurrido, el mantenimiento de este régimen transitorio y excepcional, derivado del retraso en la asunción por las Comunidades Autónomas de la mayor parte de la gestión del sistema de becas y ayudas al estudio, es difícilmente conciliable con las exigencias de un Estado descentralizado como el nuestro». Tanto los motivos como las advertencias que formulamos entonces son perfectamente trasladables al presente conflicto y deben, por tanto, ser reiterados.

Al afrontar en ocasiones la persistencia de situaciones anómalas de disconformidad con la Constitución, este Tribunal ha proclamado el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos (en la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4, afirmado ese deber como «un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico», y en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, destacado en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o el principio de lealtad constitucional que obliga a todos los poderes públicos (en las SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26, destacado en relación con las instituciones centrales del Estado). Más en concreto en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, afirmamos «la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden», al entender que «[e]l Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización». Son palabras plenamente válidas y suficientes para responder a la pretensión ejercitada por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

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 presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «1.ª» de la disposición final primera y del apartado 18 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 –en lo relativo a la adición del párrafo d) al art. 40.2 del Real Decreto 1721/2007–, así como declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña el art. 5.2 del Real Decreto 609/2013 y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7 de la resolución de 13 de agosto de 2013.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de mayo de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan José González Rivas respecto de la Sentencia de 12 de mayo de 2016, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6975-2013

Con el mayor respeto a la posición mayoritaria y haciendo uso de la facultad reconocida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto particular respecto a la Sentencia citada en el encabezamiento.

El eje del criterio mayoritario se sitúa en la doctrina constitucional establecida en las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio, que se ha reproducido en la STC 25/2015, de 19 de febrero, en relación al conflicto de competencia trabado acerca de a qué instancia, estatal o autonómica, corresponde la gestión de las becas de movilidad reguladas en el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas. Formulé en su día Voto particular a dicha STC 25/2015, en el que razoné que, en mi criterio, precisamente la movilidad territorial que motiva dichas becas y ayudas al estudio es lo que determinaba que se diesen los requisitos que la doctrina constitucional venía exigiendo para que procediera la gestión centralizada.

Conforme a esta misma ratio, expuse mi opinión discrepante respecto del criterio mayoritario sentado en la STC 178/2015, de 7 de septiembre, que estima con base en la doctrina constitucional recogida en la STC 25/2015 un conflicto competencial promovido contra la resolución del Servicio público de empleo estatal de 22 de septiembre de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social. A mi juicio, la circunstancia de que las acciones subvencionables debieran afectar a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma y la de que se exigiera que la ejecución de los proyectos facilitará la movilidad de los participantes en los mismos justificaría la gestión centralizada conforme a los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en materia de subvenciones, expresados en su fundamento jurídico octavo apartado d), al ostentar el Estado un título competencial para intervenir en la materia (149.1.7 CE) y resultar la gestión centralizada imprescindible, debido a la movilidad territorial de los destinatarios buscada con las ayudas que aquí se enjuician, 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.

De nuevo en esta Sentencia se convierte en *ratio decidendi* la doctrina constitucional expresada en la STC 25/2015 y esta circunstancia me lleva a ratificar la discrepancia que ya he manifestado en los dos casos anteriores. Remitiéndome a aquellos Votos particulares en cuanto al razonamiento acabado de mi distinta visión del reparto constitucional de competencia cuando se trata de la gestión de subvenciones que tienen un componente que de algún modo supera los límites territoriales de una Comunidad Autónoma, quiero resaltar en este momento que la cuantía variable de las becas y ayudas al estudio de carácter general regulada en los apartados 1 y 2 del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, en la medida que es una parte de la beca que se distribuye entre los solicitantes en función de la renta familiar y del rendimiento académico y cuyo importe global se obtiene una vez satisfechas las becas básicas y las cuantías fijas ligadas a la renta y a la residencia del solicitante, necesariamente ha de ser de gestión centralizada en poder de una instancia capaz de ponderar todos los intereses en presencia, que no puede ser sino el Estado. Ello se hace imprescindible para lograr la realización práctica del sistema y, en particular, la igualdad real y efectiva entre los candidatos, con independencia de la

Comunidad Autónoma en que residan o pretendan cursar sus estudios para los que instan la concesión de la beca o ayuda.

En conclusión, en mi opinión, ya en el Voto particular que entonces suscribí y ahora ratifico expuse que lo que determinaba que se diesen los requisitos que la doctrina constitucional venía exigiendo para que procediera la gestión centralizada era que «el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, “cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o 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” doctrina reiterada en las SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18; 190/2000, de 13 de julio, FJ 9, y 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7», y que entiendo era de plena aplicación en la cuestión planteada.

En este sentido emito este Voto particular.

Madrid, a doce de mayo de dos mil dieciséis.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.