



Generalitat de Catalunya

El Clip

**La Sentència del Tribunal
Constitucional en matèria de beques
i ajuts a l'estudi universitari
i ensenyaments mitjants**

La STC 188/2001, de 20 de setembre

Recentment el Tribunal Constitucional ha dictat sentència en relació amb els conflictes positius interposats per la Generalitat de Catalunya contra les ordres del MEC de 15 de juny de 1994 i de 30 de juny de 1997, de convocatòria de beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans per als cursos 1994-1995 i 1997-1998, respectivament. En els conflictes, la Generalitat reclama que se li reconeguin competències en els àmbits de l'ordenació i la gestió de les beques i ajuts a l'estudi i que es territorialitzin els crèdits pressupostaris corresponents.

La Sentència del Tribunal Constitucional de 20 de setembre ha posat fi a una llarga controvèrsia mantinguda per la Generalitat de Catalunya i l'Estat en relació amb la política de beques i ajuts a l'estudi. Com veurem, aquesta controvèrsia no només s'ha mantingut a nivell jurisdiccional, sinó també a nivell parlamentari i governamental.

El Tribunal Constitucional ha acceptat bona part de les reivindicacions de la Generalitat, tot i que la Sentència ha estat força controvertida segons els vots particulars que s'hi han formulat. En especial, preocupa la nova concepció de l'article 149.1.1 CE exposada en un dels vots, clarament limitadora de les competències autonòmiques, i al qual s'hi destina un apartat en aquest comentari atesa la seva possible incidència en un futur.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. El marc normatiu en matèria de beques i ajuts a l'estudi**
- 2. Els antecedents del conflicte**
- 3. La Sentència del Tribunal Constitucional de 20 de setembr e**
 - 3.1 El títol competencial d'aplicació**
 - 3.2 Els aspectes relatius a l'ordenació de les beques**
 - 3.3 Els aspectes relatius a la gestió de les beques**
 - 3.4 La territorialització dels crèdits pressupostaris**
- 4. La nova concepció de l'article 149.1.1 CE en el vot particular a la Sentència formulat pel magistrat Vicente Conde Martín de Hijas**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea@governacio-ri.gencat.es
www.gencat.es/iea

Edició: desembre 2001

Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



pues este segundo factor de diversidad puede impedir el fin de igualdad que es el alma de la condición básica”.

- Les condicions bàsiques fan referència al *contingut primari del dret i la igualtat no pot consistir en una igualtat formal.*

Les condicions bàsiques han de ser imprescindibles o necessàries per garantir la igualtat, la qual no pot consistir en una igualtat formal. Una concepció àmplia de les condicions suposaria una invasió de les competències autonòmiques: *“las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)”.*

El vot particular discrepa d'aquesta concepció en considerar que la igualtat no pot ser objecte de graduació i que la determinació de les condicions bàsiques no es pot limitar a les condicions essencials: *“lo que no me resulta admisible es que la idea de posiciones jurídicas fundamentales, en vez de operar como criterio comparativo entre unos y otros derechos y deberes, se inserte en el contenido mismo de los constitucionales, para graduar dentro de ellos unos u otros de sus contenidos, en relación con criterios de igualdad. Como no me resulta tampoco aceptable, y por idéntica razón de la referencia a derechos y deberes constitucionales, la reducción de las condiciones básicas al contenido primario del derecho (pasaje citado), pues creo que con la igualdad que se procura en el art. 149.1.1 CE se busca un resultado global y no la ordenación de determinados contenidos jerarquizados del derecho; por lo que todo el contenido del derecho y no solo una parte, según la índole de la condición, puede ser concernido por la condición, si ello es preciso”.*

La diferència entra ambdós concepcions és palmària i, de prosperar en un futur la continguda en el vot particular, les competències autonòmiques es poden veure seriosament afectades.

Per acabar, assenyalar que el vot particular finalitza amb una conclusió ben curiosa, tot al·legant raons quantitatives per justificar que la reserva de la regulació de les beques a l'Estat no suposa un buidatge de la competència autonòmica: *“no está de más señalar que la regulación de las becas ni tan siquiera constituye una porción importante cuantitativamente de la regulación del derecho a la educación, y menos de la actividad de la enseñanza, sino que desde la óptica del régimen de ésta y del derecho a la educación constituye un contenido muy limitado, lo que aleja cualquier recelo del vaciamiento de contenido de las competencias autonómicas”.*

Només volem afegir com a comentari final que a aquest tema quantitativament poc important el vot particular hi ha destinat pràcticament el mateix nombre de pàgines que les que conformen els fonaments jurídics de la Sentència.

El Clip n° 15

LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATÈRIA DE BEQUES I AJUTS A L'ESTUDI UNIVERSITARI I ENSENYAMENTS MITJANS

Treball realitzat per Encarnació Grau i Corominas, advocada de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, de la Generalitat de Catalunya



1. El marc normatiu en matèria de beques i ajuts a l'estudi

La Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE) en el seu article 1.2 declara que tothom té dret a accedir a nivells superiors d'educació, en funció de les seves aptituds i vocació, sense que en cap cas l'exercici d'aquest dret estigui subjecte a discriminació pel que fa a la capacitat econòmica, nivell social o lloc de residència de l'alumne.

Amb la finalitat que ningú quedi exclòs de l'estudi a la universitat per raons econòmiques, l'article 26.3 de la Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària (LORU) preveu que "l'Estat i les comunitats autònomes, així com les mateixes universitats, instrumentaran una política general de beques, ajuts i crèdits als estudiants i establiran, així mateix, modalitats d'exempció parcial o total del pagament de taxes acadèmiques". En termes semblants s'expressa per al nivell no universitari, l'article 66.1 de la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE). En definitiva, el legislador orgànic ha configurat les beques i els ajuts a l'estudi com un element essencial per a l'efectivitat del dret a l'educació.

El marc normatiu en matèria de beques i ajuts a l'estudi universitari es troba contingut en el RD 2298/1983, de 28 de juliol, pel qual es regula el sistema de beques i altres ajuts a l'estudi de caràcter personalitzat, i es concreta en les convocatòries que, per a cada curs acadèmic, fa el Ministeri d'Educació, Cultura i Esports, on es detallen, entre altres aspectes, les tipologies dels ajuts, els requisits acadèmics i econòmics dels sol·licitants, els criteris per a la seva compatibilitat i el procediment de concessió.

L'article 20 del RD 2298/1983, determina que "correspondran als òrgans centrals de l'Administració de l'Estat la convocatòria, adjudicació definitiva, inspecció, verificació, control i centralització de la informació per a l'avaluació global del sistema", tot i que la disposició addicional segona matisa que en les comunitats autònomes amb competència plena en matèria educativa l'exercici d'aquestes facultats s'ajustarà al que disposin els corresponents reials decrets de traspàs de funcions i serveis.

2. Els antecedents del conflicte

A diferència del que succeí amb el País Basc, on es va traspassar la regulació i la gestió de les convocatòries de beques per a estudiants d'ensenyament superior, d'acord amb els criteris bàsics dictats per l'Estat,¹ a Catalunya el traspàs es va limitar a la gestió, la qual, a la pràctica, han dut a terme les universitats, d'acord amb els criteris establerts per l'Administració de l'Estat.² Es negava el reconeixement de la competència de la Generalitat per a la regulació de les convocatòries i, en conseqüència, per a l'adopció d'una política de beques adaptada a la realitat socioeconòmica de Catalunya.

Aquesta situació motivà, a la llarga, que el Govern de la Generalitat plantegés dos conflictes positius de competència contra les ordres del MEC de 15 de juny de 1994 i de 30 de juny de 1997, de convocatòria de beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans per als cursos 1994-1995 i 1997-1998, respectivament.

¹ Reial decret 1014/1985, de 25 de maig, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma del País Basc en matèria d'universitats.

² Reial decret 305/1985, de 6 de febrer, sobre traspàs de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'universitats.

4. La nova concepció de l'article 149.1.1 CE en el vot particular a la Sentència formulat pel magistrat Vicente Conde Martín de Hijas

Finalment, no podem acabar aquest comentari sense fer una especial menció al vot particular formulat pel magistrat Vicente Conde Martín de Hijas, al qual s'han adherit els magistrats Manuel Jiménez de Parga y Cabrera i Fernando Garrido Falla, on s'exposa una nova concepció del títol competencial de l'article 149.1.1CE que, si en un futur esdevé doctrina del Tribunal, pot suposar una limitació important a les competències autonòmiques.

Aquesta nova concepció parteix de la idea que l'esmentat títol competencial és un instrument constitucional d'unitat connectat amb la idea de la unitat d'Espanya i, de prosperar, les ordres qüestionades haurien estat declarades constitucionals en la seva totalitat, tant pel que fa als aspectes relatius a l'ordenació, com pel que fa als relatius a la gestió. D'aquí la importància de dedicar-hi una especial atenció, tot contrastant aquesta nova visió amb la doctrina actual del Tribunal.

És doctrina consolidada del Tribunal constitucional en relació amb l'article 149.1.1CE, el qual atorga a l'Estat la competència exclusiva per a la "regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals" (STC 61/1997, 154/1988):

- L'article 149.1.1 CE és una regla competencial.

El joc de l'article 149.1.1 CE, com a regla competencial, requereix que l'Estat tingui competència sobre la matèria on es projecten les condicions bàsiques. Segons la concepció exposada en el vot particular, el citat article no és una regla competencial, sinó un àmbit material i, per tant, no requereix que l'Estat tingui competències sobre la matèria on es projecten les citades condicions. A banda, considera que suposa un àmbit d'atribució exclusiva a l'Estat: *"así como en otras materias (v. gr. en la del apartado 30) se incluyen explícita o implícitamente, reglas de acotamiento de la competencia atribuida al Estado respecto de ellas, en ésta no se utilizan elementos conceptuales para esta posible limitación, lo que, en mi criterio, lleva a la consecuencia de que respecto de esta materia el Estado tiene atribuida todas las competencias"*.

- L'article 149.1.1 CE està limitat a l'àmbit normatiu i permet la divergència autonòmica.

Permet a l'Estat una regulació, tot i que limitada, de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels espanyols. Aquesta regulació estatal no s'ha d'entendre com una prohibició a tot tipus de divergència autonòmica: *"su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho"*.

Pel magistrat Conde Martín de Hijas l'adjectiu "bàsiques" no va lligat a la regulació, sinó que es refereix a les condicions. Per tant, segons el seu parer, aquí no entra en joc l'esquema bases-desplegament i, en conseqüència, la competència estatal per determinar les "condicions bàsiques" és exclusiva i s'estén a l'àmbit de l'execució: *"si con el fin que se configura la definición de la materia recogida en ese precepto es el de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, ese designio finalista sólo se puede garantizar si no se diferencia entre un plano normativo y un plano de ejecución, el primero confiado al Estado, y el segundo a las plurales Administraciones de las diversas Comunidades Autónomas,*

3.4 La territorialització dels crèdits pressupostaris

Un aspecte essencial, per tal de fer efectiva la competència autonòmica, és la *territorialització per part de l'Estat dels crèdits pressupostaris* necessaris que s'hauran de determinar, partint de la informació de què disposen Estat i comunitats autònomes, *d'acord amb criteris objectius* i seguint els dictats del Parlament de Catalunya, "amb la quantitat que correspongui realment a Catalunya".

D'altra banda, ja hem avançat que el Tribunal considera que caldrà reservar un percentatge de fons sense distribuir (entenem que en un moment inicial) per tal de corregir les disfuncions que es puguin produir en no disposar d'una llista única de sol·licitants.

La determinació del percentatge dels fons, així com el mitjà per canalitzar-lo, serà un tema clau a discutir en futures negociacions. En tot cas, la Sentència deixa ben clar que els mecanismes de coordinació o els altres instruments que s'utilitzin no poden suposar la centralització del procediment d'atorgament de les beques de manera que impedeixin la gestió autonòmica.¹³

En relació amb el tema del percentatge volem posar sobre la taula un element de reflexió. Tenint en compte que la seva previsió es fonamenta en una hipòtesi, cal plantejar també la hipòtesi contrària, conscients que no és probable que es produeixi: què passaria si aquestes disfuncions no es produïssin o si, un cop solventades les "disfuncions", sobressin fons?

A priori semblaria que l'Estat els hauria de distribuir a les comunitats autònomes atès que són fons pressupostats amb aquesta finalitat. Com s'ha de fer la distribució i amb quin objecte també són elements per a la reflexió. Fóra important que aquestes quantitats que "acreixen", tot i que vinculades a l'acció de foment estatal, fossin de lliure disposició per la comunitat autònoma. Amb això volem dir que sigui aquesta qui pugui decidir si les destina a augmentar les dotacions de les beques o a complementar-les amb una nova tipologia d'ajut. En aquest cas, pensem que no entraria en joc l'esquema bases-desplegament ni es podrien al·legar condicions d'igualtat atès que aquesta ja hauria quedat garantida amb l'adjudicació de les beques d'acord amb els fons territorialitzats que no són objecte de reserva i que van vinculats a les condicions bàsiques d'atorgament que fixa l'Estat.

Finalment, volem plantejar una darrera qüestió en relació amb el tema del percentatge destinat a compensar disfuncions: com s'aplicarà aquesta reserva de fons al País Basc? La Sentència, tal i com hem posat de manifest en iniciar aquest comentari, ha obviat fer tota referència al perquè s'ha donat un tracte diferent en matèria de beques al País Basc i, per tant, tampoc s'ha pronunciat en relació amb aquest aspecte tan important.

En definitiva, s'ha d'esperar a veure el final d'aquesta llarga reivindicació de la Generalitat que ha de culminar en la definició de les bases estatals mitjançant les oportunes modificacions normatives i en la materialització del traspàs. Esperem que el "com" i el "quant" permetin a la Generalitat adoptar una política pròpia de beques que faci possible l'adaptació del sistema general a les necessitats socioeconòmiques de Catalunya.

¹³ "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 els conflictes, la Generalitat, d'acord amb la competència plena en matèria d'ensenyament que li atribueix l'article 15 de l'EAC³ i d'acord amb doctrina constitucional dictada en matèria de subvencions, essencialment continguda en la important Sentència 13/1992, de 6 de febrer, sol·licita:

- a) Que es declari la seva competència per desenvolupar i completar les normes de concessió de les beques i els ajuts a l'efecte d'adaptar-les a les necessitats específiques del seu territori.
- b) Que les beques i els ajuts siguin gestionats i concedits per la Generalitat.
- c) Que l'Estat instrumenti els mecanismes necessaris per distribuir territorialment entre les comunitats autònomes, i amb base a criteris objectius que garanteixin la igualtat real en l'accés a les beques i els ajuts, les dotacions pressupostàries corresponents.

Els advocats de la Generalitat, també, al·leguen que no es poden emprar raons d'igualtat per negar la competència autonòmica quan el Govern basc pot regular de forma diferent determinats aspectes de les convocatòries, així com portar a terme la seva gestió i execució.⁴

L'advocat de l'Estat, d'acord amb les antecedents que consten en la Sentència 188/2001, contesta que la territorialització de les beques existent en el País Basc és una conseqüència indirecta del *cupo*, tot afirmant que *"el Estado no puede gestionar en una Comunidad Autónoma el sistema de becas por el hecho de que no dispone de fondos para ello, dado el singular sistema de financiación de aquella Comunidad Autónoma"*. I afegeix que les beques al País Basc es financen exclusivament amb recursos autonòmics, atès que aquesta competència *"ha sido considerada carga asumida por la Comunidad Autónoma y, por tanto, no hay reparto (territorialización) de fondos estatales en el País Vasco para pagar las becas"*.

Al nostre entendre, aquesta afirmació trencaria el disseny competencial previst a la Constitució atès que vinculcaria l'exercici de les competències autonòmiques a un determinat model de finançament, a més a més, no justifica el perquè el Govern basc pot incidir en la regulació de les convocatòries estatals, aspecte que queda a banda de la gestió dels fons. Malauradament, tot i ésser un dels arguments essencials exposats pels advocats de la Generalitat en el conflicte, el Tribunal ha obviat pronunciar-se sobre aquest tema. Tampoc els vots particulars efectuen cap manifestació al respecte.

Hem hagut d'esperar set anys per a la resolució dels conflictes acumulats que ha culminat amb la Sentència 188/2001, de 20 de setembre. No obstant això, durant aquest període d'espera la Generalitat no ha estat inactiva i ha seguit constant en la defensa del seu patrimoni competencial, reivindicació que també ha mantingut el Parlament de Catalunya i que s'ha plasmat en un seguit de resolucions i mocions; en ocasions, sol·licitant al Govern de l'Estat el traspàs i manifestant el seu suport al Govern de la Generalitat en aquest tema i, en altres, instant al Govern a avançar en l'efectiva transferència i a impulsar la regulació de la política catalana de beques i d'ajuts a l'estudi ajustada a les necessitats socioeconòmiques de la població de Catalunya i tendent a

³ "És de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i lleis orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia."

⁴ "(...) si el Gobierno Vasco puede regular de forma distinta las cuantías y otras características de las ayudas, así como las condiciones exigibles a los beneficiarios, y la fórmula que determinará el orden de prelación de los solicitantes en el acceso a las ayudas, además de llevar a cabo todas las funciones administrativas que van desde la convocatoria a la concesión de las ayudas e incluso su posible revocación, sin que por ello quede alterada la igualdad de acceso de los españoles a esas ayudas, mal podrá decirse que esa igualdad puede quebrar porque la Generalitat de Cataluña u otras Comunidades Autónomas puedan ejercer potestades equivalentes" (FJ III del conflicte contra l'Ordre MEC 15-6-1994).

assolir la igualtat d'oportunitats a l'hora d'accedir a l'ensenyament reglat no obligatori.⁵

A nivell governamental, en l'anterior legislatura es va arribar a assolir en el marc de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya un compromís de traspàs, tot i que condicionat a l'aprovació de les modificacions corresponents en la normativa vigent en matèria de beques i ajuts a l'estudi universitari. La normativa a què fa esment l'Acord, la qual encara no ha estat modificada, és el Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol, citat amb anterioritat.

No obstant això, a la pràctica, la postura del Govern central ha estat la de dilatar la materialització d'aquest compromís. Aquesta afirmació no és gratuïta i d'alguna manera es palesa en el tracte que s'ha donat a la matèria de beques i ajuts a l'estudi en el text del Projecte de Llei orgànica d'universitats (BOCG, núm. 45-1, 31-7-2001).

En concret, l'apartat 2 de l'article 45 del Projecte de Llei, sota l'epígraf *Beques i ajuts a l'estudi*, reserva al Govern de l'Estat la determinació de "les seves modalitats i quanties, les condicions econòmiques i acadèmiques que hagin de reunir els candidats i el seu ordre de prioritat, així com el procediment unificat de resolució de les corresponents convocatòries". El paper que es reserva a les administracions públiques i a les universitats es limita a la col·laboració en la seva gestió i coordinació.

L'atzar o l'oportunitat han provocat que el Tribunal Constitucional hagi dictat sentència quan el Projecte de Llei encara es trobava en fase de tramitació parlamentària (en concret, en període de presentació d'esmenes) i n'ha forçat la modificació.

En el text aprovat pel Ple del Congrés dels Diputats (BOCG Senat núm. 37 a, 6-11-2001), l'article 45.2 presenta un redactat substancialment diferent, en establir que el Govern determinarà reglamentàriament "*y con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas*", i afegeix que "*el desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades*". Caldrà veure si es manté aquesta redacció un cop aprovat definitivament el Projecte de Llei o si s'hi introdueixen esmenes en el Senat.

3. La Sentència del Tribunal Constitucional de 20 de setembre

3.1 El títol competencial d'aplicació

Passant a l'anàlisi concreta de la Sentència 188/2001, el Tribunal estima parcialment les peticions de la Generalitat, tot reconeixent-li competències en relació amb l'ordenació i la gestió de les beques, amb l'abast i d'acord amb les consideracions que seguidament exposem.

El Tribunal accepta els arguments emprats pels advocats de la Generalitat i considera

⁵ A títol indicatiu:

- Moció 54/V, sobre l'ensenyament universitari (BOPC, 151, pàg.11424).
- Resolució 409/V, sobre l'orientació política general del Consell Executiu (BOPC, 214, pàg.16170).
- Resolució 576/V, sobre les mesures a prendre per evitar la discriminació en l'atorgament de beques i ajuts a l'estudi (BOPC, 291, pàg. 23418).
- Moció 27/VI, sobre el finançament de les universitats públiques (BOPC, 78, pàg.14).
- Resolució 536/VI, sobre la política de concessió de beques, d'ajuts i de préstecs als estudiants (BOPC, 170, pàg.12).

- c) L'exhauriment dels fons pot salvar-se mitjançant sistemes de cooperació que permetin desplaçar-los (STC 186/1999 i la mateixa Sentència –FJ 11).
- d) No és necessària una llista única de sol·licitants com a garantia del principi d'igualtat. Les possibles disfuncions del sistema que, segons l'advocat de l'Estat, es produïrien quan un sol·licitant amb més dret d'una determinada comunitat autònoma deixi de percebre la beca en benefici d'un sol·licitant d'una altra amb menys dret i que es donarien en l'últim segment de becaris de la llista única, es poden corregir deixant de distribuir un percentatge dels fons. A aquest apartat, per la seva incidència, hi dedicarem una atenció especial més endavant en tractar el tema relatiu a la territorialització dels fons.
- e) Les normes procedimentals "raó matèria" han de ser dictades per les comunitats autònomes competents en el sector material corresponent, tot respectant les regles de procediment administratiu comú. Per tant, la determinació de les *normes del procediment de gestió, control i resolució de les beques, així com els òrgans competents per fer-ho, és competència de la Generalitat*.

No obstant això, el Tribunal considera bàsics i de competència estatal la determinació dels *supòsits de revocació de les subvencions i la previsió del reintegrament dels diners i dels que hi estan obligats solidàriament*. Segons el Tribunal "*constituyen principios de general aplicación en todo el territorio nacional en la medida en que se encauzan a la necesaria salvaguarda del derecho a la obtención de la beca de quienes se encuentren, efectivamente, en la situación objetiva que determina el acceso a las mismas*".

Aquí novament el Tribunal aplica el que es podria anomenar "principi de desconfiança cap al legislador autonòmic", el qual permet reservar a l'Estat funcions que, en el marc de l'esquema bases-desplegament, haurien de correspondre a les comunitats autònomes.

En efecte, al nostre entendre, la determinació dels supòsits de revocació i de reintegrament dels fons són aspectes que troben el seu encaix en el marc de les normes de procediment de control de les sol·licituds, de competència autonòmica. En aquest sentit, atès que el legislador autonòmic en determinar el procediment resta vinculat a les normes de procediment administratiu comú i a les previsions relatives a la nul·litat i anul·labilitat dels actes administratius, cal pensar que la revocació de les beques quan han estat indegudament atorgades i el necessari reintegrament dels diners, si es vol que la revocació produeixi algun efecte, seran supòsits que el legislador no obviarà.

Fins i tot en el supòsit que en el procediment específic de control no es fixessin aquests supòsits, l'ordenament jurídic vigent aporta instruments per remoure aquestes situacions mancades de tot emparament. En efecte, des de la mateixa normativa de procediment administratiu fins a la més específica de subvencions permetrien revocar una beca indegudament atorgada i reclamar el retorn dels diners. A títol d'exemple, a Catalunya, els articles 99 i 100 del Text refós de la Llei de finances públiques, aprovat pel Decret legislatiu 9/1994, de 13 de juliol, determina les causes de revocació de les subvencions i preveu el reintegrament de quantitats d'acord amb la normativa reguladora dels ingressos públics.

En definitiva, discrepem dels arguments exposats pel Tribunal, atès que qualsevol aspecte de la regulació incideix directament o indirecta en el dret d'obtenció de la beca quan es reuneixen els requisits, però entenem que per tal de sostreure'l de la competència autonòmica cal valorar-ne prèviament la intensitat.

Els arguments que es podrien esgrimir davant d'una futura negociació serien:

- a) El Tribunal Constitucional considera que la normativa reguladora de les beques no ha d'impedir l'atenció a les "peculiaritats territorials".¹¹ Recordem que el Tribunal considera que el títol competencial d'aplicació és l'article 149.1.30 i no l'article 149.1.1CE.
- b) El Tribunal manifesta que l'establiment de mòduls o barems quantificables deixa un menor marge de desplegament autonòmic. En cap moment afirma que aquests mòduls hagin de ser uns mòduls tancats, afirmació que seria contradictòria amb la doctrina en matèria de subvencions que segons el Tribunal és de plena aplicació a les beques.
- c) Tal i com s'ha comentat amb anterioritat, el Tribunal considera que els llindars de patrimoni familiar i els criteris de ponderació de les sol·licituds no són bàsics.
- d) S'han d'atribuir les beques als sol·licitants amb millor dret a cada comunitat autònoma. Per tant, la realitat social i econòmica de la comunitat autònoma és un aspecte que cal poder "quantificar" en les convocatòries a l'efecte de garantir que la beca és donarà a qui tingui millor dret segons aquestes circumstàncies.
- e) El Tribunal considera que cal garantir la igualtat en l'obtenció dels ajuts. El principi d'igualtat previst a l'article 14 CE permet, segons la doctrina constitucional, donar un tracte diferent a situacions que també ho són. Per tant, l'adaptació dels requisits a les "peculiaritats territorials" per tal d'assolir la igualtat real en l'obtenció dels ajuts no seria lesiva d'aquest principi constitucional.¹²

3.3 Els aspectes relatius a la gestió de les beques

El segon gran bloc de la Sentència afecta els aspectes relatius a la *gestió de les beques*. En aquest apartat el Tribunal reconeix la *competència de la Generalitat per gestionar-les, controlar-les i resoldre-les*, així com per a la *determinació del seu procediment*, en base a les consideracions següents:

- a) No es poden al·legar raons d'eficàcia en l'execució que impliquin eludir competències autonòmiques, "*pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia*" (STC 106/1987, 186/1999 i la mateixa Sentència –FJ 11).
- b) Les dificultats en l'execució es poden eludir mitjançant una distribució de fons equilibrada i l'establiment de mecanismes de cooperació i coordinació.

¹¹ "*Aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas de quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales.*" (FJ 11)

¹² "*Será, pues, la semejanza o la diferencia de las situaciones o supuestos de hecho lo que postule un trato igual o desigual, respectivamente, y será a esas situaciones a las que hay que aplicar –preferentemente– el criterio o los criterios de razonabilidad en la distinción y justificación. Es claro que la diferenciación puede venir determinada por la propia situación de hecho o por la jurídica o porque el legislador, normativamente, de modo justificado y razonable anude, a la situación diferenciada, distinto trato, porque la igualdad no es una realidad ni un concepto matemático, abstracto, sino tratamiento desigual de lo desigual o igual de lo parecido o semejante.*" (STC 29/1987, de 6 de març)

que la matèria de beques té el seu encaix en el *títol competencial previst a l'article 149.1.30 CE*, el qual atorga a l'Estat competència exclusiva per a la "regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria".

Aquesta competència *s'ha d'integrar amb la que atorga a la Generalitat l'article 15 de l'EAC*,⁶ el qual li reconeix competències de desplegament normatiu i d'execució en matèria d'ensenyament.

L'advocat de l'Estat en les seves al·legacions defensa que el títol aplicable és l'article 149.1.1 CE, el qual atorga a l'Estat la competència exclusiva per a la "regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals", i que l'article 149.1.30 CE és d'aplicació subsidiària.

La Sentència conclou que els aspectes que regulen les ordres qüestionades no formen part del contingut primari del dret a l'educació, la qual cosa justificaria l'aplicació de l'article 149.1.1 CE.⁷

Avancem que al final del comentari farem una menció especial a aquest títol competencial, relacionant l'actual doctrina constitucional amb la postura manifestada en el seu vot particular pel magistrat Vicente Conde Martín de Hijas, al qual s'han adherit els magistrats Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, recentment nomenat president del Tribunal Constitucional, i Fernando Garrido Falla, atesa la transcendència que pot tenir en futures sentències aquesta nova interpretació de l'article 149.1.1 CE, limitadora de les competències autonòmiques.

Fet aquest incís, continuem amb el comentari de la Sentència.

Un altre argument esgrimit pel Tribunal és que en matèria de foment no existeix una competència subvencional diferenciada, resultant de la potestat financera de l'Estat (STC 13/1992, de 6 de febrer). En efecte, l'exercici per l'Estat d'accions de foment en l'àmbit de les competències compartides no pot suposar una alteració de les regles de distribució competencial sobre la matèria.

Així, quan l'Estat defineix les condicions d'atorgament de la subvenció ha de deixar marge a la comunitat autònoma per tal que les pugui desenvolupar o complementar, tot respectant les competències de gestió i execució que també corresponen a la comunitat autònoma. La gestió centralitzada només pot reservar-se a l'Estat quan sigui imprescindible i sempre que estigui raonablement justificada (STC 91/1992, d'11 de juny i la mateixa Sentència –FJ 7). En definitiva, l'esquema d'aplicació en matèria de beques és

⁶ "La mayor especificidad del art. 149.1.30 CE se deriva de que mientras que la regla 1 del art. 149.1 CE se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30 CE, lo hace, de modo específico, sobre el derecho a la educación. De aquí que sea esta última regla competencial la que, en primer término, resulta aplicable al caso que ahora examinamos, pues aparece plenamente justificado que dichas becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sin mayor precisión normativa, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica que le está atribuida al Estado para garantizar, precisamente, ese derecho. La expresada competencia estatal debe integrarse con la que, a tenor de su propio Estatuto de Autonomía, ostenta la Generalidad de Cataluña (...)" (FJ 3).

⁷ "(...) ni los estudios objeto de beca, ni tampoco las clases y cuantía de las ayudas pueden estimarse integrantes de ese contenido primario del mencionado derecho fundamental, pues debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el artículo 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 (...). – Tampoco forman parte de ese núcleo central por las mismas razones, los requisitos económicos y académicos, ni los sistemas de baremación, pues los mismos aparecen, lógicamente, dotados de provisionalidad en razón a posibles circunstancias cambiantes" (FJ 13).

el de *bases-desplegament* que regeix en matèria d'ensenyament.

En relació amb la vessant formal del concepte de bases, el Tribunal novament fa una excepció a l'aplicació del principi de llei formal, garantia d'estabilitat i de certesa en la regulació, i considera constitucionalment correcta la determinació de bases mitjançant ordre, tot i que les ordres qüestionades no fan menció del seu caràcter.⁸

Malauradament, les excepcions al principi han esdevingut regla general, tal i com encertadament ha fet palès el magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer en el seu vot particular en posar sobre la taula la necessitat que el Tribunal es replantegi la seva doctrina en relació amb aquest tema: "(...) después de una década, en nuestra jurisprudencia del 'principio de ley formal' sólo se conocen sus excepciones; por ello quizá ha llegado el momento de replantearse la cuestión desde su raíz. Concretamente creo que en las actuales circunstancias el Tribunal debería decidirse a aplicar el principio solemnemente proclamado, a justificar con argumentos fuertes sus excepciones al objeto de que éstas sean tales, o, en caso contrario, estimo preferible, por razones de seguridad jurídica entre otras, abandonar expresamente la exigencia de los mencionados requisitos formales."

3.2 Els aspectes relatius a l'ordenació de les beques

Des del seu vessant material, el Tribunal considera constitucional la regulació que efectuen les ordres sobre determinats aspectes que afecten l'*ordenació de les beques*. En concret, declara bàsiques:

- a) La determinació de la *quantia dels ajuts*, en considerar-la "*parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las subvenciones, toda vez que constituye un aspecto central de la prestación*".
- b) La determinació dels *requisits econòmics* dels sol·licitants, tot i que la Sentència aparentment planteja un contrasentit, com veurem més endavant. Així, el Tribunal, en una primera consideració de caràcter general, opina que tenen caràcter bàsic, "*los umbrales de renta y patrimonio familiares, la renta familiar y los elementos que la integran, la renta familiar disponible según la tipología existente y el modo de cálculo de la misma, las deducciones a dicha renta y los elementos a ponderar para poder conceder las becas*".

En relació amb els requisits econòmics, el Tribunal considera imprescindible l'establiment de mòduls o barems quantificables que permetin concedir les beques als sol·licitants amb millor dret a cada comunitat autònoma i admet que l'establiment d'aquests mòduls deixa menor marge de desplegament a les comunitats autònomes.⁹

⁸ "Como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases (...). Aunque ni el citado Real Decreto ni las Órdenes ahora examinadas declaren expresamente su carácter básico, ya hemos señalado que ello puede resultar admisible excepcionalmente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la atención de las ayudas." (FJ 8)

⁹ "La regulación de todos estos aspectos presenta carácter básico pues constituyen, junto con el montante económico, los elementos centrales que condicionan el acceso a las becas en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Su carácter detallado se justifica por el hecho de que se trata de computar diversas modalidades de rentas, según sea el tipo de actividad que las genera, contemplando, a su vez, diferentes estructuras familiares. Es claro que, por la naturaleza de los requisitos a tener en cuenta, resulta imprescindible el establecimiento de módulos o baremos cuantificables que permitan atribuir las becas a los solicitantes con mejor derecho en cada Comunidad, lo que si bien deja un menor margen al desarrollo normativo autonómico, permite, ciertamente, que la territorialización de los fondos estatales se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas." (FJ 10)

- c) La determinació dels *requisits acadèmics* dels sol·licitants per garantir, en paraules del Tribunal, una política educativa homogènia. Es consideren bàsics els següents aspectes: *“baremo según las distintas calificaciones, modo de ponderación de las puntuaciones medias en cada curso y en los diferentes tipos de centros correspondientes a los distintos niveles de enseñanza, posibilidad de obtener beca en caso de superación del curso completo o exigencias de asignaturas en las que se ha de estar matriculado y supuestos de cambio de estudio, entre otros”*.
- d) La determinació dels *criteris de compatibilitat de les beques* amb altres beques o ajuts, atès que *“constituye un principio común propio de la naturaleza básica”*.

No obstant això, el Tribunal considera que *correspon a la Generalitat la determinació dels criteris de ponderació de les sol·licituds i dels criteris segons els quals es podrà denegar la beca*, previstos a l'article 25 d'ambdues ordres, atenent a la discrecionalitat de la seva aplicació; discrecionalitat que, segons el Tribunal, prové de la seva pròpia naturalesa i de la redacció literal del precepte, la qual insinua defectuosa.¹⁰

Volem deixar constància que, tot i que la Sentència manifesta que els apartats 2 i 3 de l'article 25 de les ordres estableixen criteris de denegació, en realitat, en aquests apartats es determinen els llindars de patrimoni familiar. En efecte, malgrat els problemes de redacció que planteja el precepte, aquesta és la conclusió que es desprèn de la seva lectura i, en especial, de la remissió que hi efectua l'article 19.1 de l'Ordre en establir que *“a los efectos de poder recibir beca o ayuda al estudio se estará a los umbrales de renta y patrimonio familiares que se fijan en los artículos 24 y 25 de la presente Orden”*.

En conseqüència, el Tribunal, en declarar no bàsic l'article 25 de l'Ordre, reconeix que correspon a la Generalitat determinar no sols els criteris de ponderació de les sol·licituds, sinó també els llindars de patrimoni familiar. Aquesta és una via molt important que se li obre a la Generalitat en una futura regulació sobre la matèria.

Tret d'aquests aspectes, sembla que el Tribunal tanqui tota possibilitat de desplegament autonòmic pel que fa a la determinació dels requisits acadèmics i econòmics. Aquest és el parer que manifesta el magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer en el seu vot particular en opinar que la Sentència no deixa cap marge per a la regulació autonòmica i que converteix la competència plena de la Generalitat en matèria d'ensenyament en una competència executiva.

Voldríem ser més optimistes i esperar a veure els termes en què es plantegen les necessàries modificacions que s'han de produir en la normativa reguladora de les beques, d'acord amb els dictats de la Sentència. Evidentment, serà difícil que el Govern central no caigui en el parany de fixar mòduls acadèmics i econòmics tancats, però la mateixa Sentència i la doctrina constitucional dictada en relació amb el principi d'igualtat previst a l'article 14 CE ofereixen arguments per defensar que es pot cercar una fórmula que permeti adaptar els barems o mòduls a la realitat socioeconòmica de Catalunya i que a la vegada assegurui que les limitacions de renda no constitueixin un obstacle per a l'accés als estudis, com a objectiu essencial a perseguir.

¹⁰ *“Carece, no obstante lo dicho, de carácter básico el art. 25 de ambas Órdenes, que contiene la regulación de una serie de elementos que los órganos gestores de las becas ‘podrán ponderar’ (art. 25.1) para su concesión u otorgamiento, así como los criterios en razón a los cuales ‘podrá denegarse’ la correspondiente solicitud (art. 25.2 y 3). En la medida en que por su propia naturaleza, además de por su redacción literal, que pudiera incurrir en defectuosa formulación en la perspectiva técnica, los principios y criterios contenidos en el precepto permiten una aplicación discrecional por parte de los órganos gestores de las ayudas, siendo susceptibles por ello de un empleo diversificado, hemos de concluir que el art. 25 no tiene carácter básico.” (FJ 10)*

