



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 15/2013, de 8 de novembre,
sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen
els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i
els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el
Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el
règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, així com
sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat
d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es
convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-
2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, així

com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013, i núm. 198, de 19 d'agost de 2013, respectivament).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 23 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3534) un escrit de 22 d'octubre de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 22 d'octubre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 5.1 i .2, l'apartat 5 de la disposició addicional tercera, els apartats tres i divuit de la disposició final segona, i la disposició final primera del Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, i dels articles 1.1, 2.4, 50.6 i .7 i l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013, i núm. 198, de 19 d'agost de 2013, respectivament).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 1 d'octubre de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb

relació al Reial decret i a la Resolució esmentats. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 24 d'octubre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a l'objecte del Dictamen.

4. En data 6 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3660) un escrit del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, de documentació complementària, en què s'adjuntaven dos informes jurídics elaborats per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Ensenyament i l'Àrea d'Assessorament Jurídic de l'Àmbit d'Universitats i Recerca de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Economia i Coneixement.

5. En data 7 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3665) un escrit de la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat que adjuntava la contestació del Govern de l'Estat al dit requeriment.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. El Govern de la Generalitat sol·licita del Consell dictamen sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats (en endavant, RD 609/2013), així com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (en endavant, la Resolució). El dictamen s'emet amb caràcter preceptiu i previ a l'eventual plantejament pel Govern de la Generalitat d'un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

La sol·licitud presenta la peculiaritat que recau sobre una disposició de caràcter general i una resolució. El vici d'incompetència plantejat pel Govern és substancialment el mateix en relació amb totes dues, atès que la Resolució constitueix l'aplicació per a l'actual curs acadèmic de les previsions normatives contingudes en el Reial decret esmentat. Hem de recordar, d'altra banda, que en matèria de subvencions és habitual que els conflictes positius de competència es plantegin respecte de la norma que regula les bases i de l'acte de convocatòria (per exemple, vegeu, darrerament, la STC

150/2013, de 9 de setembre). En conseqüència, el problema competencial suscitat pel Govern en relació amb la disposició reglamentària i la Resolució el tractarem conjuntament.

Per tal de delimitar l'objecte del present Dictamen, cal, en primer lloc, exposar succintament el contingut del Reial decret 609/2013 i de la Resolució, així com descriure el context normatiu del qual formen part, i, després, identificar els preceptes concrets de la disposició reglamentària i de la Resolució que són objecte de sol·licitud i els motius en què es fonamenta l'escrit del Govern. Finalment, per acabar aquest fonament jurídic, exposarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen per donar resposta a la petició.

2. El Reial decret 609/2013 és la norma reglamentària que determina, amb caràcter anual, els paràmetres quantitius de les beques que es convocaran per al corresponent curs acadèmic. D'aquesta manera, després del capítol I, dedicat a les disposicions generals sobre l'objecte i l'àmbit d'aplicació (art. 1 i 2), el capítol II regula i fixa les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi de caràcter general (art. 3 a 6) i el capítol III ho fa respecte dels ajuts per a l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu (art. 7). Finalment, el capítol IV estableix els llindars de renda i patrimoni familiar per accedir a les beques i els ajuts (art. 8 a 11). D'acord amb la disposició final primera, el Reial decret té caràcter bàsic i es dicta a l'empara dels títols competencials reconeguts en els apartats 1 i 30 de l'article 149.1 CE.

Així mateix, el RD 609/2013 conté en la disposició final segona una reforma important del Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats (en endavant, RD 1721/2007), a la qual es dediquen els vint-i-dos apartats d'aquesta disposició, que modifiquen un gran nombre de preceptes del Reial decret 1721/2007 (norma respecte de la qual el Govern de la Generalitat ha

plantejat el conflicte de competència núm. 3321-2008, pendent de sentència). Com exposa el preàmbul del Reial decret 609/2013, aquesta reforma del sistema de beques pretén reforçar l'eficàcia en la consecució dels objectius d'equitat i d'igualtat d'oportunitats, i de l'esforç, la responsabilitat i un millor rendiment acadèmic, així com millorar l'eficiència en l'assignació dels recursos públics, amb especial atenció a situacions de necessitat. En aquest context, una de les novetats que s'introdueix, i que és objecte, com es veurà, de la sol·licitud del Govern, és la regulació d'una nova quantia de les beques i els ajuts, la quantia variable, l'import de la qual es determina a partir d'una fórmula en què es ponderen tant els factors socioeconòmics de renda i patrimoni familiar com el rendiment acadèmic de les persones sol·licitants.

La Resolució de 13 d'agost de 2013 té per objecte la convocatòria de les beques i els ajuts per al curs acadèmic 2013-2014 i el seu contingut, estructurat en 56 articles, cinc disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i tres de finals, constitueix l'aplicació del marc normatiu que regula el sistema de beques i ajuts a l'estudi, integrat substancialment pels reials decrets 1721/2007 i 609/2013.

3. El legislador orgànic ha previst l'establiment d'un sistema de beques i ajuts en l'ensenyament postobligatori, conduent a un títol oficial amb validesa a tot l'Estat espanyol, com a element per garantir el dret a l'educació (art. 6.3.h LO 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret d'educació; art. 45 LO 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats —en la redacció donada per la LO 4/2007, de 12 d'abril—, i art. 83 LO 2/2006, de 3 de maig, d'educació). El sistema de beques s'estructura a partir d'un doble principi: d'una banda, té per objectiu compensar les condicions socioeconòmiques desfavorables dels seus beneficiaris, i amb aquest motiu es preveuen llindars de renda i patrimoni com a requisits d'accés; i, de l'altra, l'atorgament de les beques i els ajuts està condicionat per la capacitat

i el rendiment escolars. A partir d'aquestes previsions legals, el règim de les beques i ajuts a l'estudi es conté en el Reial decret 1721/2007, que va substituir la regulació anterior continguda en el Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol, per qual es regula el sistema de beques i altres ajuts a l'estudi de caràcter personalitzat.

En aquest context, el legislador català ha reconegut també el dret dels alumnes a «accedir, en condicions d'igualtat, al sistema públic de beques per a l'estudi en funció de llurs recursos econòmics, aptituds i preferències» (art. 6.2 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació), i per tal de garantir-ho, l'article 158.2.b de la Llei 12/2009 atribueix a l'Administració educativa de la Generalitat la competència per «[e]stablir, amb fons propis i aliens, un sistema propi de beques i ajuts a l'estudi, i gestionar i determinar els objectius als quals es destinen els fons estatals i comunitaris». Pel que fa a l'ensenyament universitari, l'article 41.1 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, disposa que el departament corresponent de la Generalitat «ha d'articular, en el marc del sistema general de foment a l'estudi superior establert per l'article 45 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, una política de crèdits i beques que garanteixi que ningú que compleixi les condicions per a cursar estudis universitaris amb aprofitament no en resti exclòs per raons econòmiques, i que permeti també adaptar el sistema general a les necessitats socioeconòmiques i territorials de Catalunya». En el marc d'aquesta política pròpia de beques i ajuts a l'estudi, cal fer esment de la creació de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca, mitjançant la Llei 7/2001, de 31 de maig, amb l'objectiu d'exercir les funcions, entre d'altres, d'execució de programes de beques, de préstecs, de subvencions i d'altres activitats de foment de l'estudi universitari, de la recerca científica i tècnica i de la innovació tecnològica a Catalunya (art. 3.1 de la Llei 7/2001).

4. Un cop situat l'objecte de la sol·licitud en el context normatiu en què s'insereix, procedirem, després de fer una consideració general, a descriure el contingut dels preceptes sol·licitats i els motius que fonamenten la petició de dictamen respecte de cadascun d'aquests.

L'escrit del Govern posa de manifest, en primer lloc, que tot i els pronunciaments de la STC 188/2001, de 20 de setembre, i la STC 212/2005, de 21 de juliol, que van declarar la competència de la Generalitat per gestionar les beques, no s'ha produït el traspàs de serveis corresponent. Mentre continuï aquesta situació, la disposició addicional quarta RD 1721/2007 disposa que l'Estat retingui funcions de gestió que no li corresponen, com ara la convocatòria i les decisions principals de caràcter executiu sobre les beques, i permet a les comunitats autònomes a les quals no s'hagin traspasat els serveis l'exercici de funcions de tramitació, amb signatura prèvia del corresponent conveni amb el Ministeri d'Educació i Ciència. El Reial decret 609/2013 i la Resolució mantenen aquesta situació provisional, fet que, segons el Govern, suposa la vulneració de les competències assumides per la Generalitat sobre la base dels articles 131 i 172 EAC en relació amb les beques i els ajuts a l'estudi en l'ensenyament no universitari i universitari, respectivament.

Quant al Reial decret 609/2013, són objecte de sol·licitud els preceptes següents:

- L'article 5.1, que disposa l'ordre de prelación de les diferents quanties de beques previstes a l'hora d'aplicar els recursos assignats pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esports (en endavant, Ministeri d'Educació) per a la convocatòria del curs 2013-2014 de beques i ajuts a l'estudi. El segon paràgraf d'aquest precepte estableix que l'import que quedi després d'haver aplicat els recursos a les diferents quanties fixes de les beques s'ha d'assignar a la cobertura de la quantia variable que es distribueix entre els

sol·licitants mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista en l'article 9.2 RD 1721/2007, reformat en aquesta part pel mateix Reial decret 609/2013 (disposició final segona, apt. tres). El precepte atribueix al Ministeri la determinació del percentatge de l'import que s'ha de destinar a la quantia variable que correspongui als estudiants universitaris i no universitaris.

El Govern considera que aquesta regulació pot vulnerar les competències de la Generalitat en la mesura que aplica, per al curs 2013-2014, la fórmula de determinació de la quantia variable de les beques «sense possibilitat de ponderació per les comunitats autònomes».

– L'article 5.2, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional del 50% de la quantia variable entre les sol·licituds tramitades en la convocatòria en curs, així com la distribució definitiva del 100% d'aquesta quantia variable entre totes les sol·licituds amb dret a la quantia variable, una vegada rebudes totes les sol·licituds tramitades per les comunitats autònomes i les universitats.

L'escrit de sol·licitud afirma que l'atribució d'aquestes funcions al Ministeri d'Educació pot envair les competències executives de la Generalitat.

– La disposició final segona, apartat tres, que dona nova redacció a l'article 9.2 RD 1721/2007, tot regulant la quantia variable de les beques. D'acord amb aquest precepte, la quantia variable resulta de la ponderació de la nota mitjana de l'expedient de l'estudiant i de la renda familiar que resulta de l'aplicació de la fórmula que s'hi estableix. Es preveu que per a cada curs acadèmic es poden fixar imports mínims i/o màxims per a la quantia variable.

El Govern considera que l'establiment de la fórmula no deixa cap possibilitat de ponderació per les comunitats autònomes i en conseqüència envaeix les competències de la Generalitat.

– La disposició final segona, apartat divuit, que modifica la lletra *c* i afegeix la lletra *d* a l'apartat 2 de l'article 40 RD 1721/2007. A la lletra *c* es regula el procés de liquidació a les comunitats autònomes, per part del Ministeri d'Educació, del finançament de les beques que correspon a l'Estat, i a la lletra *d* es preveu que, si les disponibilitats pressupostàries permeten la concessió de la quantia variable, correspon al Ministeri d'Educació la distribució d'aquesta quantia aplicant la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007 i el lliurament a les comunitats autònomes de les quantitats resultants perquè les abonin als beneficiaris.

A parer del Govern, aquest precepte atribueix al Ministeri d'Educació funcions en la gestió de les beques i la distribució de la quantia variable que vulneren les competències de la Generalitat.

– La disposició addicional tercera, apartat 5, que disposa l'obligació de les comunitats autònomes de compensar la diferència entre el preu públic de les matrícules universitàries i la quantitat que en concepte de beca de matrícula atorga l'Estat. Aquesta regulació és aplicació reglamentària de la prevista en l'article 7.1 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, precepte legal que va ser objecte del DCGE 7/2012, de 8 de juny, i ha estat impugnat pel Govern davant el Tribunal Constitucional (Recurs d'inconstitucionalitat núm. 301-2013, pendent de sentència). L'esmentada disposició addicional, segons la sol·licitud, vulnera l'autonomia financera de la Generalitat.

– La disposició final primera, que invoca, juntament amb l'article 149.1.30 CE, el títol competencial reconegut a l'article 149.1.1 CE. La invocació

d'aquest darrer precepte no es correspon, segons l'escrit de sol·licitud, amb la doctrina constitucional i no pot donar empara a la disposició reglamentària.

Pel que fa a la Resolució de 13 d'agost de 2013, la sol·licitud especifica els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat següents en relació amb els preceptes referits a continuació:

– L'article 1.1, que disposa que «[s]e convocan por la presente resolución becas para estudiantes que en el curso académico 2013-2014, cursen enseñanzas postobligatorias con validez en todo el territorio nacional».

– L'article 2.4, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional i definitiva de la quantia variable de les beques.

– L'article 50.6, que preveu que la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats haurà d'assignar el percentatge de l'import disponible per a la quantia variable de les beques que es destinarà als becaris universitaris i als no universitaris. Així mateix, atribueix a la Subdirecció General de Tecnologies de la Informació i Comunicacions del Ministeri d'Educació la funció de distribuir l'import de la quantia variable entre els sol·licitants que hi tinguin dret mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007.

– L'article 50.7, que estableix els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon formular la proposta de concessió de les quanties variables i dictar la resolució definitiva de la convocatòria.

– La disposició transitòria primera, apartat 2, que exceptua de les funcions que, mitjançant conveni, poden exercir les comunitats autònomes les previstes en l'article 50.6 respecte de la distribució de la quantia variable.

D'acord amb l'escrit de sol·licitud, les funcions atribuïdes al Ministeri d'Educació pels preceptes anteriors vulneren les competències de la Generalitat.

5. Havent delimitat els preceptes concrets de les disposicions sol·licitades que seran objecte d'anàlisi, així com els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten, indicarem l'estructura que adoptarà el nostre Dictamen per tal de donar resposta a l'escrit del Govern.

En el fonament jurídic segon establirem el cànon constitucional i estatutari de la distribució de competències en matèria de beques i ajuts a l'estudi, i en el fonament jurídic tercer del Dictamen ho aplicarem als preceptes objecte de sol·licitud.

Segon. El cànon de constitucionalitat i estatutarietat aplicable a la regulació i la gestió de les beques i els ajuts a l'estudi

1. La disposició general i la resolució que analitzem en el present Dictamen tracten sobre beques d'estudis universitaris i no universitaris i, per tant, d'entrada, s'inscriuen en la competència d'educació. Ho confirma que el Reial decret 609/2013 invoca com a títol competencial el reconegut en l'article 149.1.30 CE (disposició final primera RD 609/2013), si bé afegeix també la menció de l'article 149.1.1 CE, que després tractarem. També la sol·licitud i el requeriment del Govern de la Generalitat coincideixen, de manera expressa, que ens trobem dins l'àmbit material de l'educació.

Tant l'Estat com la Generalitat tenen sengles sistemes de beques, esmentats al fonament jurídic anterior, que pretenen facilitar l'accés als estudis a les persones amb condicions econòmiques desfavorables, i distribueixen

prestacions econòmiques segons criteris objectius, que consideren tant la renda econòmica familiar com el rendiment acadèmic. A la Constitució no se citen específicament les beques i els ajuts a l'estudi, però l'article 27.5 CE conté el mandat als poders públics per garantir el dret de tothom a l'educació i més enllà de l'ensenyament obligatori i gratuït, i això implica la previsió d'un sistema de beques. Per tant, les beques formen part de la dimensió prestacional del dret a l'educació, el qual és justament l'objecte de la competència que formula l'article 149.1.30 CE («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»). En aquest sentit, les STC 188/2001, de 20 de setembre, i 212/2005, de 21 de juliol, que fixen la doctrina en matèria de beques, han considerat que l'àmbit competencial és l'educació.

A Catalunya, l'article 15 de l'Estatut de 1979, dedicat a l'educació, tampoc parlava de beques però el vigent Estatut de 2006, en l'article 21.6 —és a dir, en el títol I de drets, deures i principis rectors—, estableix el dret de totes les persones a disposar, en els termes i les condicions fixats per la llei, d'ajuts públics per satisfer els requeriments educatius i accedir als nivells educatius superiors. Això es tradueix en la previsió d'un sistema de beques tant per a l'ensenyament no universitari com per a l'universitari (art. 131.2.g i 172.1.g EAC), de manera que també la política de beques de la Generalitat s'insereix dins de la seva competència sobre educació.

Per tant, és clar l'enquadrament competencial del Reial decret 609/2013 i la Resolució en la matèria d'educació, tant per la finalitat i el contingut d'ambdós, com pel context normatiu, constitucional i estatutari en el qual s'insereixen.

2. A partir de les consideracions anteriors, cal descartar l'aplicació de l'article 149.1.1 CE com a títol competencial, que pretén el Reial decret 609/2013,

perquè aquest és el criteri que ha establert el mateix Tribunal Constitucional. En concret, davant d'un conflicte similar sobre beques, la STC 188/2001 va rebutjar l'aplicació de l'article 149.1.1 CE per tres raons: perquè el legislador orgànic ha considerat les beques com a element central per a l'efectivitat del dret a l'educació i, per tant, forma part d'aquesta competència; perquè la regla de l'article 149.1.1 CE no pot emparar competències de caràcter executiu, i perquè la competència de l'article 149.1.30 CE és clarament més específica que la continguda en l'article 149.1.1 CE, atès que tracta directament de drets educatius (FJ 3, 6, 12 i 13). Aquesta exclusió de l'article 149.1.1 CE va ser ratificada posteriorment de manera contundent per la STC 212/2005:

«[...] en nuestra STC 188/2001 (FJ 12 i 13) ya señalamos que el encuadramiento de estas ayudas no se materializa de manera principal en el art. 149.1.1 CE, sino en el art. 149.1.30 CE (FJ 6), de modo que ahora procede remitirnos a la doctrina allí contenida, que reiteramos en toda su extensión [...].» (FJ 5)

Traslladant aquesta doctrina al cas present, no hi ha raons per no aplicar-la també al sistema de beques després de la incorporació del component de la quantia variable, ja que no afegeix cap element nou que signifiqui un canvi de posició respecte a l'aplicació de l'article 149.1.1 CE. A més, el mateix Tribunal ha subratllat en altres ocasions que les «condicions bàsiques» de l'article 149.1.1 CE no tenen relació amb legislació bàsica ni equivalen al contingut essencial dels drets, tal com ho va definir la STC 11/1981, de 8 d'abril, perquè aquestes categories es mouen en plans diferents (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7), i per a la nostra matèria té interès destacar altres exclusions, com la que demana que no s'entengui com una prohibició de divergència autonòmica (STC 228/2003, de 18 de desembre, FJ 10).

Com també es diu en la fonamental STC 61/1997 (FJ 9), la competència de l'article 149.1.1 CE no es pot considerar com una competència horitzontal ni tampoc es pot aplicar a competències sectorials, perquè aleshores buidaria de contingut les competències autonòmiques. En el cas present, caracteritzat perquè la mateixa matèria (beques i ajuts a l'estudi) conté els factors per a la igualtat i la titularitat estatal per fixar les normes bàsiques, protectores de la igualtat, la introducció d'una altra forma d'actuació estatal per la igualtat seria una duplicitat funcional exorbitant.

Per tant, en aquest cas no és aplicable l'article 149.1.1 CE i l'Estat ha de protegir la igualtat en l'accés a l'educació mitjançant les normes bàsiques que permet aprovar l'article 149.1.30 CE.

3. La competència en educació que estableix l'article 149.1.30 CE es compon, en realitat, de dues competències diferenciades: la referida als títols acadèmics i professionals, en què l'Estat té tota la potestat normativa, i la que correspon a les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució», que és competència compartida, en què les bases normatives pertocuen a l'Estat i el desenvolupament legislatiu i l'execució, a les comunitats autònomes.

Tant l'expressió constitucional de «normes bàsiques» a l'article 149.1.30 CE com la sistemàtica dels articles 131 i 172 EAC palesen els trets característics de les competències compartides entre normes bàsiques de l'Estat i normes de desenvolupament de la Generalitat, en els termes de l'article 111 EAC i de la jurisprudència constitucional. Recordem que aquest tipus competencial requereix dos requisits, un de formal i un altre de material, establerts amb claredat a partir de la STC 69/1988, de 19 d'abril. L'element formal exigeix la forma de llei, exigència que solament pot ser substituïda pel reglament quan aquest resulti un «complement indispensable» d'aquella (STC 131/1996, d'11 de juliol) i estigui previst per la llei explícitament o es derivi de la seva

naturalesa sense cap dubte. En aquest sentit, la STC 188/2001 indica que el legislador orgànic, en desenvolupar el dret constitucional a l'educació, ha considerat les beques com un element central per a l'efectivitat del dret i tampoc no ha regulat el règim jurídic sencer de les beques, ja que la seva configuració es complementa amb la normativa de rang reglamentari (FJ 5). A més, la STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 5, ha afirmat que la «competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, [que] debe entenderse» en el sentit que implica a l'Estat «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (en el mateix sentit, STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 3).

4. A banda d'emmarcar-se en la competència d'educació, el Reial decret 609/2013 i la Resolució regulen el sistema de beques i ajuts als estudis, que materialment són una modalitat de subvencions, i com a tals han de respectar la regulació del bloc de la constitucionalitat que els afecta, i que resumim a continuació perquè ja és prou coneguda i es troba analitzada en diversos dictàmens (entre els últims, DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2; DCGE 14/2012, de 18 de setembre, FJ 2, i DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

El caràcter subvencional de les normes no modifica la distribució de competències que correspongui en cada cas a l'Estat i a les comunitats autònomes atès que, segons la doctrina constitucional fixada per la STC 13/1992, de 6 de febrer, seguida per moltes d'altres, el foment no és una competència pròpia que permeti a l'Estat entrar en la regulació d'una matèria que no li correspon sinó que és un feix de facultats que segueix a la competència substantiva. El punt de partida és, doncs, que en el nostre ordenament no existeix un *spending power* o poder estatal de despesa lliure o desvinculat de l'ordre competencial. Certament, l'Estat pot aprovar mesures de foment, fins i tot en matèries que són competència de les

comunitats autònomes, però això no transforma la competència autonòmica en estatal, i l'Estat ha de respectar les potestats de les comunitats autònomes. A partir d'aquest principi, la doctrina constitucional ha configurat una sèrie de supòsits d'intervenció estatal (STC 13/1992), un dels quals justament és el relatiu a les competències bàsiques, que és el que aquí ens interessa.

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas [...]. Se trata de partidas que deben territorializarse [...] mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.» (FJ 8.b)

Efectivament, hem dit que l'Estat pot aprovar normes bàsiques en matèria educativa i que a la Generalitat li pertoca el desenvolupament legislatiu i l'execució d'aquestes normes, tant dels estudis no universitaris com dels universitaris. En concret, quant a les beques, la potestat de la Generalitat recollida a l'Estatut inclou, en tot cas, «[e]l règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts amb fons propis» (art. 131.3.e EAC), i, per a l'ensenyament universitari, l'article 172.1.g EAC reserva a la Generalitat «[l]a regulació i la gestió dels fons estatals en aquesta matèria».

D'acord amb aquest caràcter compartit de la competència, les funcions de la Generalitat pel que fa a subvencions són les reconegudes a l'article 114.3 EAC:

«Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

Així, el Reial decret 609/2013 i la Resolució sotmesos a la nostra consideració regulen i apliquen, respectivament, les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, que són una iniciativa possible de l'Estat però que s'ha d'ajustar a la doctrina constitucional i a la norma estatutària. Per això, hem d'examinar què signifiquen les bases en matèria de beques, recorrent a la doctrina formulada principalment en les STC 188/2001 i 212/2005, esmentades.

La doctrina constitucional establerta per aquestes sentències considera que tenen el caràcter de normes bàsiques «el objeto y los tipos de ayudas y subsidios [...], los requisitos exigidos para su obtención [...], los niveles educativos en que pueden aplicarse [...], las líneas de ayudas y su cuantía [...] y los elementos a valorar para su otorgamiento[...]» (STC 212/2005, FJ 9), perquè aquests elements regulen les condicions bàsiques de distribució de les beques. En canvi, les mateixes sentències consideren que no formen part de les bases els preceptes que disciplinen la tramitació administrativa dels ajuts, com són la presentació i la recepció de les sol·licituds; l'estudi, la selecció i la proposta d'atorgament, i els recursos corresponents (STC 212/2005, FJ 10).

Aquesta Sentència és rotunda quan afirma que la gestió de les beques i els ajuts correspon a les comunitats autònomes, i que les dificultats de gestió descentralitzada s'han de superar mitjançant les tècniques de col·laboració i coordinació. En aquest mateix sentit, la STC 188/2001 deia que «por tanto,

debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello» (FJ 11). D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional exclou en els supòsits examinats en les dues sentències referents a les beques que sigui aplicable en matèria de gestió d'aquestes la doctrina prevista al fonament jurídic 8.d de la STC 13/1992, que estableix els supòsits excepcionals en què l'Estat pot centralitzar les funcions executives, és a dir, quan «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la orientación 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» (STC 13/1992, FJ 8.d). Tot i aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, les esmentades competències d'execució estan pendents de traspàs a la Generalitat, i la fórmula transitòria que es conté en la disposició addicional quarta RD 1721/2007 no exclou la necessitat d'una solució definitiva mitjançant el corresponent decret de traspàs. Com ha afirmat el Tribunal Constitucional, l'exercici per part de l'Estat de competències executives no traspasades «debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente 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. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta» (STC 209/1990, de 20 de desembre, FJ 4).

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional ha distingit entre els elements d'ordenació de la subvenció (tipus d'ajut, quantia i requisits) i els aspectes relatius a la tramitació, la supervisió, el control i la resolució de les

sol·licituds, i ha determinat que només els primers poden formar part de les normes bàsiques estatals, de manera que els segons corresponen a les comunitats autònomes perquè són competències executives. Aquesta doctrina trasllada parcialment la més general sobre les subvencions quant a les funcions d'execució que atribueix totalment a les comunitats autònomes, però de la jurisprudència consolidada sobre l'abast de les bases i de la regulació de les beques per l'Estatut es deriva la necessitat de participació de la Generalitat. En efecte, tant si es recorre a la STC 13/1992 («concretar con mayor detalle la afectación o destino [...] desarrollar y complementar la regulación»), com si tenim en compte el que estableix l'article 114.3 EAC («precisar normativamente [...] completar la regulación»). En conseqüència, a continuació, cal exposar els criteris de participació de la Generalitat en la normació de les beques.

5. Des de la primera jurisprudència del Tribunal Constitucional es va considerar consubstancial a la idea de bases que l'Estat no pot esgotar la regulació de la matèria en l'exercici de la seva competència, perquè buidaria de contingut la competència autonòmica de desenvolupament legislatiu. Així, a la STC 225/1993, de 8 de juliol, es diu:

«[...] respecto al contenido de la norma básica este Tribunal ha precisado sus límites al señalar, entre otros extremos, que en tales normas el común denominador normativo que encierran, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, "no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad" (STC 1/1982, 44/1982 y 13/1989, entre otras muchas).» (FJ 4.b)

Normalment, el compliment de la condició anterior obliga la norma estatal bàsica a evitar les regulacions detallades, com ha estat recollit en moltes sentències. En la mateixa STC 225/1993 el Tribunal suggereix, per exemple,

que una norma sobre horaris comercials basada en un mínim de dies i d'hores hagués permès un espai més gran al legislador autonòmic.

Més enllà del cas concret, la línia que es deriva de la doctrina constitucional és el deure estatal de cercar formes d'intervenció de la normativa bàsica que no anul·lin la potestat legislativa de desenvolupament. Aquest criteri l'haurem de tenir en compte a l'hora d'examinar la fórmula continguda en l'article 9.2 RD 1721/2007, per determinar si impedeix la concreció per part de les comunitats autònomes.

Finalment, a partir del tret residual que l'article 5.1 RD 609/2013 atribueix a la quantia variable, i atès que aquesta podria no existir si no queden fons pressupostaris, després de la distribució a les parts fixes de les beques, es dedueix que es tracta d'una norma d'aplicació eventual. De la mateixa manera que el Tribunal ha exclòs que una norma bàsica constitueixi dret supletori (STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 8), podria plantejar-se si és possible que contingui normativa eventual.

Tercer. L'examen de la conformitat dels preceptes sol·licitats del Reial decret 609/2013 i de la Resolució de 13 d'agost de 2013 amb l'ordre competencial

1. En aquest fonament jurídic examinarem, en primer lloc, els preceptes del Reial decret 609/2013 que sol·licita el Govern, referits a la quantia variable; després veurem, en segon lloc, el seu reflex en la Resolució i, finalment, abordarem els altres punts inclosos en la sol·licitud del Govern que versen sobre l'al·legació per part del Govern de l'Estat de l'article 149.1.1 CE, sobre l'obligació que s'imposa a les comunitats autònomes de compensar la diferència del preu públic de les matrícules universitàries i sobre la convocatòria de les beques que efectua la Resolució.

D'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, les competències que corresponen a la Generalitat en matèria de beques tant d'educació no universitària com universitària, en virtut de l'article 114.3 en relació amb els articles 131 i 172 EAC, comprenen la precisió normativa dels objectius de la subvenció, la possibilitat de completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

La sol·licitud de dictamen del Govern insisteix, a l'hora de valorar el respecte o la vulneració d'aquestes competències, en la novetat que implica la introducció de la «quantia variable» en el sistema de beques, tant pels criteris que incorpora i la fórmula mitjançant la qual s'aplica, com per les facultats de gestió que atribueix a l'Estat.

En relació amb aquest doble retret formulat a la regulació de la quantia variable, farem ara l'examen del grau de densitat normativa d'aquesta, determinarem si respecta l'espai de desenvolupament que correspon a les comunitats autònomes, i després analitzarem si troba justificació la reserva de funcions executives en els òrgans estatals.

És cert que el Tribunal Constitucional en les sentències sobre el sistema de beques, esmentades, ha considerat que la quantia dels ajuts és un element bàsic. Ara bé, aquest pronunciament es va fer en relació amb les quanties fixes i no respecte de quanties variables, determinades, a més, amb una fórmula matemàtica que impedeix qualsevol participació de les comunitats autònomes.

2. Efectivament, l'article 9.2 RD 1721/2007, introduït per la disposició final segona, apartat 3, RD 609/2013, modifica la composició de les beques i integra al costat de les quanties fixes, que ja existien, una quantia variable

que es distribueix entre els sol·licitants a partir d'una ponderació de la nota mitjana de l'expedient de l'estudiant amb la renda de la seva família, calculada de tal manera que dóna més relleu als resultats acadèmics que a les necessitats econòmiques.

L'article 5.1 RD 609/2013 conté les característiques principals del nou criteri de la quantia variable, a banda de remetre directament a l'article 9.2 RD 1721/2007 per al seu càlcul. Entre els trets definidors de la quantia variable destaca, en primer lloc, la naturalesa residual de l'import, que serà el que quedi de les disponibilitats pressupostàries, després d'assignar els recursos previstos per a beques i ajuts a l'estudi a satisfer les quanties fixes de les beques. En segon lloc, es fixen els criteris per a la distribució entre els sol·licitants a partir de la renda familiar ponderada pel rendiment acadèmic de l'estudiant, de manera que es reforça la funció del rendiment escolar, segons diu el mateix preàmbul. En tercer lloc, destaca la remissió que es fa a la ponderació concreta i tancada mitjançant la fórmula que es conté en l'article 9.2 RD 1721/2007, reformat. En quart lloc, s'atribueix al Ministeri d'Educació la determinació del percentatge de l'import destinat a la quantia variable que anirà als estudis universitaris i el destinat als no universitaris. En cinquè lloc, es posa un límit a la renda del sol·licitant, que no pot superar el llindar 2 de renda familiar, segons les taules que es fixen en el mateix Reial decret.

Com s'ha dit en el fonament jurídic anterior, les normes que pot aprovar l'Estat han de ser bàsiques, és a dir, han de contenir el mínim denominador comú i han de deixar espai perquè les normes autonòmiques el precisin. Però resulta dubtós que els anteriors criteris de l'article 5.1 RD 609/2013, i especialment la fórmula de determinació de la quantia variable, presentin la configuració de les normes bàsiques, perquè no deixen cap espai al desenvolupament per part de les comunitats autònomes i perquè no tenen una naturalesa necessària.

Aquesta condició es pot demanar a les normes bàsiques, atès que el Tribunal Constitucional exigeix a les bases una certa estabilitat i necessitat, de manera que allò que és eventual difícilment pot ser bàsic. Concretament, el caràcter residual que es predica de la quantia variable (en síntesi, el que quedi una vegada distribuïdes les quanties fixes i altres que s'han de descomptar) pot ser molt, però també pot ser res, de manera que aquesta naturalesa contingent, fins i tot, fa dubtar del seu caràcter bàsic.

Altres elements conjugats per a la fórmula de la quantia variable (renda familiar, rendiment acadèmic, etc.) podrien ser considerats bases a desenvolupar per les comunitats autònomes si això fos possible, és a dir, si el sistema de beques hagués estat territorialitzat. Segons aquesta hipòtesi, l'Estat podria fixar uns paràmetres, o topalls mínims i màxims, i les comunitats autònomes els podrien concretar, tenint en compte «las peculiaridades territoriales», com diu la STC 188/2001 (FJ 11), o, més directament, les polítiques públiques que consideri prioritàries, perquè aquest és el contingut de l'autonomia. També hi hauria la possibilitat que les bases estatals consistissin únicament en la formulació d'aquests criteris, en abstracte, i que la seva concreció s'encarregués a les comunitats autònomes. Per exemple, la proporció d'estudiants universitaris i no universitaris que hi ha en cada comunitat aconsella que sigui aquesta la que decideixi el percentatge de l'import que correspon a cada sector.

L'article 86 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (en endavant, LGP), marca el procediment per dur a terme la distribució entre les comunitats quan no ho hagi fet directament la llei de pressupostos, mitjançant criteris objectius fixats en la conferència sectorial corresponent (art. 86.2, regla segona, LGP). Per exemple, el criteri podria ser la població, o bé la població estudiantil, o bé un altre criteri equivalent. No és funció nostra fixar els criteris objectius per a la territorialització de les beques, ni les

bases concretes del sistema de beques que correspon fixar a l'Estat, però sí que ens correspon valorar si la conformació donada pel Reial decret a la quantia variable rebutja aquest camí i nega la primera funció que l'article 114 EAC reserva a la Generalitat: la precisió normativa dels objectius de la subvenció.

La disposició final segona, apartat tres, RD 609/2013, que dóna nova redacció a l'article 9.2 RD 1721/2007, està molt connectada amb la norma anterior, i estableix una fórmula per calcular l'import de la quantia variable, de manera que es concreta al màxim l'aplicació de tots els elements que acabem d'examinar i no deixa marge a la intervenció de la Generalitat, per la qual cosa no solament es priva la Generalitat de precisar els objectius de la subvenció, com hem dit, sinó que tampoc permet «completar la regulació de les condicions d'atorgament», com estableixen l'article 114.3 EAC i la doctrina constitucional sobre les subvencions.

En conclusió, l'article 5.1 RD 609/2013, en la part que remet a l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007, que incorpora la màxima concreció dels diferents criteris aplicables i la ponderació tancada dels elements que es poden considerar en un sistema de beques, constitueix una vulneració de les competències de desenvolupament legislatiu de la Generalitat (art. 114.3, en relació amb els art. 131 i 172 EAC), i és contrària també a la Constitució (art. 149.1.30 CE), tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional.

3. L'article 5.2 RD 609/2013 atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esports la possibilitat de fer una distribució provisional del 50% de la quantia variable entre les sol·licituds tramitades en la convocatòria en curs, i també l'autoritza a dur a terme la distribució definitiva del 100% entre totes les sol·licituds amb dret a la quantia variable. Com que aquestes operacions de distribució són activitats d'execució típiques de les normes reguladores de les

beques, la seva realització correspon íntegrament a les comunitats autònomes i, en concret, vulneren la competència de la Generalitat sobre «tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió» que li atribueix l'article 114.3 EAC.

Igualment, la disposició final segona, apartat divuit, RD 609/2013, modifica el paràgraf *c* i afegeix un nou paràgraf *d* a l'article 40.2 RD 1721/2007. El primer paràgraf fixa el calendari de la liquidació que correspon a les comunitats autònomes i dels lliuraments econòmics que l'Estat els ha de fer, així com el termini màxim de l'Estat per liquidar l'import de les beques a les comunitats autònomes, la qual cosa en si mateixa no és contrària a la distribució competencial respecte a la funció executiva.

El nou paràgraf *d* de l'apartat 2 de l'article 40 RD 1721/2007 atribueix al Ministeri d'Educació la funció de distribuir la quantia variable entre les sol·licituds utilitzant la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007, i deixa a les comunitats autònomes únicament l'abonament de les quantitats resultants als beneficiaris. Aquesta competència que s'atribueix al Ministeri, com a típica funció de gestió, suposa una vulneració de la competència de la Generalitat. La STC 188/2001 (FJ 11) establí amb rotunditat la gestió descentralitzada de les beques i afirmà que la garantia de la igualtat dels ciutadans s'ha de combinar amb el respecte al principi d'autonomia.

En vista de la doctrina constitucional esmentada i de la mateixa previsió de traspàs de serveis continguda en el Reial decret 1721/2007, disposició addicional quarta, resulta difícil entendre l'increment de competències executives de l'Estat que du a terme el Reial decret. El Govern de l'Estat, en la STC 188/2001, va defensar una gestió centralitzada de les beques i la formació d'una llista única de becaris per a tot Espanya, com a garantia de la igualtat dels sol·licitants. Però cal recordar que la STC 188/2001 (FJ 11) va

rebutjar la idea que la igualtat en l'accés als ajuts exigís l'elaboració d'una llista única de possibles beneficiaris de les beques.

Ja l'any 2001 el Tribunal Constitucional va considerar que les possibles disfuncions d'una gestió descentralitzada de les beques es podien superar amb les tècniques de col·laboració autonòmica i, fins i tot, mitjançant la coordinació de l'Estat, si fos procedent. El mateix Tribunal posa l'exemple de deixar sense distribuir entre les comunitats autònomes un percentatge dels fons per destinar-lo al conjunt de becaris que es trobin en perill de ser perjudicats per la distribució territorialitzada i també la Llei pressupostària admet una reserva de crèdits no distribuïts per cobrir les necessitats imprevistes en el procés d'execució (art. 86.2, regla tercera, LGP).

En conclusió, l'atribució de facultats executives en relació amb la gestió de la quantia variable, previstes en l'article 5.2 RD 609/2013 i l'article 40.2.d RD 1721/2007, en la redacció donada per l'apartat divuit de la disposició addicional segona RD 609/2013, són contraris al bloc de la constitucionalitat perquè la competència d'execució sobre la gestió de les beques correspon a la Generalitat, d'acord amb l'article 114.3 EAC, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

4. El Govern demana que ens pronunciem també sobre alguns preceptes de la Resolució de 13 d'agost de 2013 referits a la quantia variable.

En concret, sobre l'article 2.4 de la Resolució, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional del 50% i definitiva del 100% de la quantia variable de les beques, reproduint així el contingut de l'article 5.2 RD 609/2013, que hem considerat que vulnera les competències de la Generalitat sobre la gestió de les beques.

L'article 50.6 de la Resolució preveu que la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats assigni el percentatge de l'import disponible per a la quantia variable de les beques que es destinarà als becaris universitaris i als no universitaris. Així mateix, atribueix a la Subdirecció General de Tecnologies de la Informació i Comunicacions del Ministeri d'Educació la funció de distribuir l'import de la quantia variable entre els sol·licitants que hi tinguin dret mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007. Aquest precepte, doncs, especifica els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon exercir les funcions previstes en l'article 5.1 RD 609/2013, que hem considerat que envaeix les competències de la Generalitat en matèria de gestió de les beques, conclusió que, lògicament, s'ha d'estendre a aquest precepte de la Resolució.

L'article 50.7 de la Resolució estableix els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon formular la proposta de concessió de les quanties variables i dictar la resolució definitiva de la convocatòria. Aquesta previsió constitueix l'especificació organitzativa de les funcions previstes en l'article 5.2 RD 609/2013 en relació amb la distribució de les quanties variables entre les sol·licituds i, de la mateixa manera que ho hem considerat respecte del precepte reglamentari, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de gestió de les beques.

Finalment, la disposició transitòria primera, apartat 2, de la Resolució exceptua de les funcions que, mitjançant conveni, poden exercir les comunitats autònomes les previstes en l'article 50.6 respecte de la distribució de la quantia variable. Aquest precepte, en exclou la possibilitat de descentralització de l'exercici de les funcions executives previstes en l'article 50.6 de la Resolució, vulnera, també, les competències de la Generalitat sobre la gestió de les beques.

5. L'article 1.1 de la Resolució efectua la convocatòria de les beques, en els termes següents:

«Se convocan por la presente resolución becas para estudiantes que en el curso académico 2013-2014 cursen enseñanzas postobligatorias con validez en todo el territorio nacional.»

La sol·licitud del Govern demana el nostre parer consultiu sobre aquest precepte, en considerar que és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de competències perquè es tracta de l'exercici d'una «funció de caràcter executiu que, a Catalunya, competeix a la Generalitat».

Com hem afirmat, d'acord amb la doctrina establerta per la STC 13/1992 (FJ 8.b), en el supòsit que l'Estat tingui competències sobre les bases de les matèries en les quals es preveu una subvenció, com és ara el cas de les beques i els ajuts a l'estudi, corresponen a les comunitats autònomes les competències de desenvolupament normatiu i execució, atès que la normativa estatal reguladora de la subvenció pot determinar els aspectes centrals o essencials del règim subvencional, com ara l'objecte i la finalitat dels ajuts o els requisits essencials d'accés, però no els pot estendre a la regulació del procediment ni centralitzar en òrgans estatals els actes de gestió, perquè són aspectes que corresponen a les comunitats autònomes.

En vista d'aquesta doctrina, el Tribunal Constitucional ha considerat que l'acte de convocatòria s'integra en el procediment de concessió de la subvenció, que és un aspecte de gestió que correspon a la competència autonòmica (STC 113/2013, de 9 de maig, FJ 8). En aquest sentit, pel que fa a les resolucions de convocatòria de subvencions objecte de conflicte de competències, el Tribunal es mostra rotund en declarar que incorren en un vici d'incompetència. Així, per exemple, la STC 26/2013, de 31 de gener, afirma el següent:

«En lo que se refiere a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones de acuerdo con las bases contenidas en la Orden TIN/2158/2008, lo que procede es la declaración de inconstitucionalidad de la disposición en su totalidad, en cuanto que como acto que originó el conflicto está "viciado de incompetencia" (art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones.» (FJ 8)

En conseqüència, en vista d'aquesta jurisprudència, l'article 1.1 de la Resolució de 13 d'agost de 2013 envaeix les competències de la Generalitat i és contrari als articles 131.3.d i 172.1.g EAC, amb els efectes que pugui comportar per al conjunt de la Resolució.

6. La disposició addicional tercera, apartat 5, RD 609/2013 estableix el deure de les comunitats autònomes d'assumir la diferència entre el cost del preu públic que s'hagi fixat per a les matrícules universitàries i la quantia de la beca de matrícula aportada pel Ministeri d'Educació, i compensar, així, les universitats, de manera que el beneficiari de la beca quedi efectivament exempt de qualsevol obligació econòmica. Aquesta previsió constitueix l'aplicació reglamentària de la prevista en l'article 7.1 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, precepte legal que va ser objecte del DCGE 7/2012, de 8 de juny

Aquest precepte estableix un deure de les comunitats autònomes de cofinançar les beques estatals de matrícula que afecta l'autonomia financera de despesa d'aquestes. Com ha establert el Tribunal Constitucional, el principi d'autonomia financera de despesa no només implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació,

sinó també per a la quantificació i distribució d'aquesta despesa dins del marc de les seves competències (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7, i 68/1996, de 18 d'abril, FJ 11).

A partir d'aquestes consideracions, en el Dictamen 7/2012 de 8 de juny, vam concloure que el precepte del Reial decret llei objecte de dictamen vulnerava l'autonomia de despesa de la Generalitat garantida per l'article 156.1 CE i reconeguda en l'article 211 EAC perquè «[l]a Generalitat ha de poder escollir i realitzar les seves pròpies polítiques, de manera que ha de fixar, amb llibertat, la destinació i l'orientació de la despesa pública, dins de les seves competències», i, a més, la pretensió de l'Estat de condicionar les decisions de despesa de la Generalitat «seria una mesura unilateral poc respectuosa amb el principi de lleialtat institucional mútua de l'article 3.1 EAC, en l'àmbit de l'autonomia financera» (DCGE 7/2012, FJ 4).

Aquestes consideracions són traslladables a la present anàlisi de la disposició esmentada, que, per les mateixes raons, vulnera l'autonomia financera, en el vessant de la despesa, de la Generalitat.

7. L'última part de l'escrit de sol·licitud del Govern exposa que el recurs de l'Estat a l'article 149.1 CE és incorrecte perquè, segons el Tribunal Constitucional, aquest títol competencial no és aplicable a les beques. Al fonament jurídic segon hem exposat les raons del Tribunal per excloure el 149.1.1 CE en matèria de beques i no avala l'al·legació de la disposició final primera del Reial decret en aquest sentit. En conclusió, la disposició final primera RD 609/2013, en la part que fonamenta el caràcter bàsic del Reial decret en l'article 149.1.1 CE, és contrària a l'ordre constitucional de competències.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat 1 de l'article 5, en la part que remet a l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 del Reial decret 1721/2007; i l'apartat tres de la disposició final segona, en la part que dóna nova redacció a l'article 9.2 del Reial decret 1721/2007, del Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC, i són contraris a l'article 149.1.30 de la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 2 de l'article 5 i l'apartat divuit de la disposició addicional segona, que afegeix la lletra *d* a l'apartat 2 de l'article 40 del Reial decret 1721/2007, del Reial decret 609/2013, vulneren les competències executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat 5 de la disposició addicional tercera del Reial decret 609/2013 vulnera l'article 211 de l'Estatut, pel que fa a l'autonomia financera de la Generalitat.

Adoptada per majoria.

Quarta. La disposició final primera del Reial decret 609/2013, en la part que invoca com a títol competencial l'establert en l'article 149.1.1 de la Constitució, és contrària a l'ordre constitucional de competències.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 1 de l'article 1 de la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris, vulnera les competències executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. L'apartat 4 de l'article 2; els apartats 6 i 7 de l'article 50; i l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la Resolució de 13 d'agost de 2013 vulneren les competències executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Setena. L'apartat divuit de la disposició addicional segona del Reial decret 609/2013, que modifica la lletra c de l'apartat 2 de l'article 40 del Reial decret 1721/2007, no vulnera les competències executives de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.