

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2826 *Pleno. Sentencia 25/2015, de 19 de febrero de 2015. Conflicto positivo de competencia 3321-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas. Competencias en materia de educación: nulidad del precepto reglamentario estatal que establece el carácter no territorializable de las becas de movilidad. Votos particulares.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1.4, 41.4 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 6 de mayo de 2008, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 1.4, 41.4 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, tras hacer referencia al cumplimiento de los trámites preceptivos para el planteamiento del conflicto, comienza señalando que va a limitarse a controvertir las vulneraciones materiales específicas que, en particular, derivan de la norma impugnada. Aludiendo al preámbulo del Real Decreto 1721/2007 señala que el mismo hace mención al artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y al artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, los cuales encomiendan al Estado el establecimiento, con cargo a sus presupuestos generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio que aseguren el ejercicio del derecho a la educación. De acuerdo con las citadas Leyes Orgánicas, correspondería a la norma estatal regular, con carácter básico, la igualdad en el acceso a las mencionadas becas y ayudas sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 1721/2007 tendría así un doble objetivo: por una parte establecer un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en todo el territorio, y, por otro, dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio. Al respecto alude al tiempo transcurrido desde la primera de las citadas sin que se haya traspasado la gestión a las Comunidades Autónomas sino, simplemente, ofrecido un convenio de gestión sin traspaso de medios, hasta que se modificara la normativa para la efectiva adecuación a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía. Pese a dictar una nueva normativa, la Letrada de la Generalitat argumenta que el Estado se sigue reservando para sí una buena parte de la gestión de las becas, las de movilidad y las de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), y respecto a las que prevé que puedan ser de gestión autonómica se reserva también toda la gestión, hasta que se produzca un eventual traspaso, pese a que dicho traspaso resulta posible, pues ya se realizó para la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos de los Reales Decretos 3195/1980, de 30 de diciembre, y 1014/1985, de 25 de mayo.

Se refiere a continuación la Letrada de la Generalitat de Cataluña al marco competencial en el que encuadra el conflicto. Indica que la disposición final segunda del Real Decreto 1721/2007 determina el carácter básico de la regulación que contiene, y cita expresamente como título competencial habilitante del mismo el contenido en el art. 149.1.30 CE. En la misma disposición final se menciona que el Real Decreto es también desarrollo de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y del art. 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Para la Letrada autonómica los preceptos objeto de conflicto no resultan amparados por dicho título competencial y normas orgánicas e invaden las competencias autonómicas en materia de educación y de universidades que, en ambos casos, suponen el reconocimiento de competencias en relación con el régimen de becas y ayudas estatales [arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC] en coherencia con la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 188/2001 y 212/2005), en las que se afirma que la competencia de la Generalitat en materia de educación implica necesariamente la gestión autonómica de las becas y ayudas al estudio. Extremos todos ellos que han de ponerse en relación tanto con el art. 114 EAC, en relación con la potestad de fomento, así como con los arts. 111 EAC, respecto al concepto de competencia compartida, y 115 EAC, acerca del alcance territorial de las competencias autonómicas.

Concretamente, la vulneración competencial se residencia en el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007 donde se califican como no territorializadas las llamadas becas de movilidad, destinadas a cursar estudios en comunidad autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante, y las destinadas a alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Este último supuesto se reitera en el artículo 41.4 del Real Decreto. En estos preceptos la regulación, lejos de buscar una técnica o punto de conexión que permita la territorialización de las ayudas, opta por la gestión estatal. Por otra parte, la disposición adicional cuarta del mismo Real Decreto prevé que, en tanto no se apruebe el correspondiente traspaso, el Estado retiene la gestión de todas las becas, tanto las territorializadas como las no territorializadas, lo cual vulnera también las competencias autonómicas mencionadas.

Examinando ya la primera de las cuestiones, la representación procesal de la Generalitat señala que la reserva estatal de la gestión de las becas de movilidad incumple la doctrina de la STC 188/2001. La no territorialización de estas becas de movilidad, es decir, de las becas de los estudiantes con domicilio familiar en una Comunidad Autónoma que van a estudiar a otra, distorsiona totalmente la asunción de la gestión de las becas por las Comunidades Autónomas, y mantiene en la Administración del Estado una competencia ejecutiva que no le ha sido reconocida, pues, de acuerdo con la STC 188/2001, la competencia estatal para establecer la normativa de las mismas debe posibilitar su territorialización, no reservarla al Estado. Añade la Letrada de la Generalitat de Cataluña que los mecanismos de igualdad socioeconómica previstos en el propio Real

Decreto 1721/2007 están en contradicción con la reserva estatal de las becas de movilidad pues se diseña un sistema de intervalos, en el que existe un nivel mínimo a financiar por el Estado y otro cofinanciado por la Comunidad Autónoma, tal como establece el Real Decreto 675/2008, de 28 de abril, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte para el curso 2008-2009. Añade que las becas se otorgan en función de los costes que genera la educación para los estudiantes, así como las circunstancias socioeconómicas de su unidad familiar, y se conceden atendiendo el aprovechamiento académico y los niveles de renta y patrimonio con que cuente la unidad familiar, por lo que, teniendo en cuenta estos parámetros, las becas son fácilmente territorializables tomando como punto de conexión el domicilio familiar y la vecindad administrativa, y estableciendo por parte del Estado los importes a percibir.

De hecho, de acuerdo con lo anterior, el punto de conexión fijado para determinar la Administración competente para gestionar las becas es el domicilio familiar, art. 41.3 del Real Decreto 1721/2007, lo cual está en concordancia con la regulación de los requisitos económicos para la obtención de las becas, referidos a la unidad familiar. Excepcionar a las becas de movilidad del mencionado punto de conexión sólo sería posible si la norma estatal previera otro punto de conexión que también hiciese posible su territorialización, sin que sea admisible el argumento utilizado en la contestación al requerimiento de incompetencia en el sentido de que la gestión autonómica exige la concurrencia de un doble punto de conexión, la vecindad y el lugar en el que se cursan los estudios. Alega la Letrada autonómica que cuando un alumno cursa estudios en Comunidad Autónoma distinta de su domicilio familiar, el punto de conexión, la vinculación directa con el territorio, sigue existiendo, el Estado puede optar por escoger uno de los puntos de conexión, ya sea la del domicilio, ya sea la Comunidad Autónoma donde este situada la universidad de destino, pero excede de las competencias normativas que tiene constitucionalmente atribuidas en esta materia, la gestión directa de esas ayudas.

Por otra parte estima que la movilidad estudiantil es un objetivo de todo el sistema educativo, y también de las Comunidades Autónomas, por lo que los argumentos para no establecer un punto de conexión no pueden ser admitidos, pues, además, alega que el País Vasco viene gestionando las becas de movilidad desde el año 1985. Finalmente alude a que la doctrina constitucional ha admitido como acordes al bloque de la constitucionalidad los efectos supraterritoriales de los actos autonómicos, sin los cuales se vacían completamente las competencias autonómicas, tal como se argumentaba en el Voto particular a la STC 173/2005, de 23 de junio, sobre seguros privados.

Por todo lo anterior, la Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que el Estado está reasumiendo competencias que no le competen cuando califica como no territorializadas las becas destinadas a cursar estudios en una Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante, cuando precisamente es el criterio del domicilio familiar el que determina el punto de conexión y las medidas tendentes a la igualdad social establecidas en la propia norma. Aun así, la inconstitucionalidad no existiría si la norma estatal estableciese otro punto de conexión y evitara centralizar la gestión de las becas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones controvertidas, la reserva estatal de la gestión de becas a estudiantes de la UNED que deriva de los artículos 1.4 y 41.4, en las que se aplica como punto de conexión el de la universidad en la que se siguen los estudios, se considera inconstitucional por desconocer el carácter territorial de las Comunidades Autónomas y la necesidad de la vinculación del estudiante con la misma. Este punto de conexión asigna la gestión autonómica de unas becas, las de la Universitat Oberta de Catalunya (de competencia de la Generalitat de Cataluña) y niega la gestión de otras, las de la UNED, al margen de la vinculación del estudiante con la Comunidad Autónoma. Por ello se alega que, dichos arts. 1.4 y 41.4 son contrarios a los arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el alcance territorial y efectos extraterritoriales de las actuaciones de la Generalitat previstos en el art. 115 EAC, al impedirle gestionar las becas de los estudiantes de su ámbito territorial en universidades

no presenciales, realizando una exclusión singular de la UNED en la propia norma, lo cual demuestra la finalidad del establecimiento de un punto de conexión que claramente no es efectivo para territorializar las ayudas.

Finalmente la disposición adicional cuarta se impugna por diferir el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma a partir de la fecha del acuerdo de la comisión mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de estas competencias, cuando tal traspaso no resultaría ser imprescindible para que las Comunidades Autónomas puedan asumir las funciones relacionadas con la gestión de las becas, máxime en un caso como el de Cataluña, en el que la Generalitat gestiona las becas y ayudas al estudio en los términos del oportuno convenio que viene suscribiéndose desde el curso académico 2005-2006. Dicha previsión se estima contraria a la doctrina de la STC 158/2004, de 21 de septiembre, pues, aunque los mencionados convenios no pueden sustituir ni obviar al necesario traspaso de la gestión de las becas, su existencia demuestra que no es imprescindible el traspaso para que las Comunidades Autónomas puedan ya realizar las mencionadas funciones ejecutivas, y, por lo tanto, no hay argumentos para que el Estado retenga la mencionada gestión, tal y como establece la disposición adicional cuarta, incurriendo con ello en inconstitucionalidad. De hecho, conforme a la disposición final primera del ya aludido Real Decreto 678/2008, el Estado excepcionalmente accede a convenir con las Comunidades Autónomas la gestión de una parte de las ayudas siempre y cuando haya cofinanciación autonómica.

Por todo ello se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que los referidos preceptos vulneran el orden constitucional de competencias y no son de aplicación en Cataluña.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2008 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1.4, 41.4 y disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas; atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 29 de mayo de 2008 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sala Segunda de 30 de mayo de 2008. Finalmente el Abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones el día 9 de julio de 2008 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

El representante del Gobierno alude, en primer lugar, al objeto del presente conflicto y al contenido del Real Decreto 1721/2007, para examinar a continuación la doctrina constitucional en la materia citando las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio, e indicando que el título competencial relevante para resolver este conflicto es el del art. 149.1.30 CE.

Examina a continuación los argumentos de la demanda en relación con cada una de las cuestiones impugnadas. En cuanto a las becas de movilidad señala que la demanda pretende fundar la inconstitucionalidad de esta previsión en los siguientes argumentos: el Estado podría haber designado diversos puntos de conexión que respetaran la

competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas —ya sea el lugar de residencia o de destino del estudiante—, sin que exista fundamento constitucional para centralizar la gestión; en segundo lugar, se aduce que la centralización perjudicará a los becarios que no podrán beneficiarse del «intervalo autonómico» cofinanciado entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por último, señala que la imposibilidad de territorializar estas becas resulta contestada por el caso del País Vasco, en el que, según la demanda, la Comunidad habría asumido las facultades ejecutivas sobre las ayudas y becas de movilidad.

Respecto a la primera de ellas, el Abogado del Estado razona, por remisión a la contestación al requerimiento de incompetencia, que las becas de movilidad producen efectos extraterritoriales, en cuanto al menos conciernen a dos Comunidades Autónomas, aquella en la que reside habitualmente el estudiante y aquella en que está ubicada el centro docente de destino. La supraterritorialidad de estas becas se reconoce implícitamente en la demanda, que se centra en discutir que aquel carácter pueda atraer la competencia ejecutiva estatal. La contestación al requerimiento considera que es constitucionalmente legítima la asunción por el Estado de la competencia controvertida en cuanto resulta necesario «recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas». Eso hace que «la necesidad de la gestión centralizada» de las becas de movilidad aparezca «razonablemente justificada» y se deduzca «sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento» en cuestión. Así, la gestión centralizada de tales becas se hace imprescindible «para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector», «para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional», y para conciliar la diversidad de intereses existentes, dada la supraterritorialidad de esta modalidad de becas.

Alude el Abogado del Estado a que no cabe desconocer que la progresiva asunción de intensas competencias en materia educativa por las Comunidades Autónomas ha creado verdaderos subsistemas educativos regionales. En estos subsistemas, las Comunidades Autónomas, pueden marcar objetivos educativos que no tengan necesariamente como prioridad la financiación del estudio en otros subsistemas educativos, siendo también perfectamente imaginable la diversidad de criterios entre Comunidades Autónomas sobre las condiciones que deben presidir la concesión de estas becas y ayudas dentro de la normativa básica estatal. Sin embargo, continua el Abogado del Estado, resulta evidente que un objetivo esencial para garantizar la existencia de un sistema educativo nacional es favorecer la movilidad de los estudiantes entre los diversos subsistemas regionales, de forma que éstos no se conviertan en departamentos estancos. Argumenta al respecto que «las llamadas becas de movilidad constituyen una pieza nuclear que debe nutrir las relaciones subsistémicas, dotando de una mínima unidad al modelo.

Desde esta perspectiva de que las becas de movilidad constituyen una parte importante de la malla que por encima de los diversos subsistemas los integra en un único sistema, aparece clara la necesidad de que sea el Estado quien asuma la gestión de las mismas». Si se quiebra esa gestión centralizada y se admite la compartimentación de esta modalidad de becas y ayudas dejarían de ser flujos de unión de los diversos subsistemas, con los que se desvirtuaría su verdadera naturaleza y finalidad. La gestión centralizada de tales becas se hace así imprescindible «para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector», efectividad que está en íntima conexión con su carácter de elemento integrador de las diversas partes del sistema. Por otro lado, es obvio que como elemento sistémico, las becas de movilidad han de exigir una aplicación y una interpretación homogénea para sus destinatarios, dado que, en otro caso, nuevamente resultaría contradicha su finalidad esencial. La gestión centralizada, por tanto, también resulta esencial «para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional». Por último, como apunta la contestación del Gobierno al requerimiento de la Generalitat, dada la supraterritorialidad de esta modalidad de beca, se hace imprescindible la gestión

centralizada para que el Estado concilie intereses divergentes de las Comunidades que puedan derivar de una diversidad de políticas educativas.

En cuanto al segundo argumento de la demanda, relativo a la imposibilidad de beneficiarse del intervalo autonómico cofinanciado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Abogado del Estado responde que en las becas de movilidad la totalidad de la financiación corresponde al Estado, como resulta de la dicción del artículo 1.4 del Real Decreto 1721/2007 en el que se establece que las becas no territorializadas «se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas a estudiantes de los Presupuestos Generales del Estado». Finalmente, respecto a la alegación relativa a la falta de inconvenientes en territorializar este tipo de becas, dado que el País Vasco las viene gestionando desde el Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo, de traspaso de funciones y servicios del Estado a esa Comunidad en materia de universidades, indica que en dicha norma nada se dice sobre las becas de movilidad y se especifica que las convocatorias que realice la Comunidad Autónoma deberán respetar, como no puede ser de otro modo, la normativa básica del Estado. A ello añade el Abogado del Estado que el País Vasco no convoca específicamente becas de movilidad con cuantías diferentes a las de la beca general de residencia y con umbrales de renta familiar distintos a los que se aplican para la adjudicación de las becas de carácter general.

Respecto a las becas para el estudio en universidades a distancia, en particular, para el estudio en la UNED (arts. 1.4 y 41.4), el Abogado del Estado indica que la demanda se limita a criticar la elección del punto de conexión que realiza el art. 41.4, que, según ese escrito, obedecería «tan sólo a la voluntad estatal de reservarse la gestión de las becas destinadas a la UNED, y mantener artificialmente un sistema de gestión estatal no justificado». Alude a continuación al régimen especial de la UNED, cuya vinculación al Estado está prevista por el legislador orgánico en materia de universidades, de manera que, «desde este punto de vista parece ciertamente lógico que la gestión de las becas de los estudiantes que pretendan cursar sus estudios en la UNED corresponda al propio Estado». De nuevo por remisión a la contestación al requerimiento de incompetencia señala que la aplicación del punto de conexión relativo al lugar de residencia resulta imposible, porque el domicilio del estudiante puede ser variable –podría incluso variar durante el tiempo de disfrute de la beca– y, dada la naturaleza de estos estudios, la residencia podría incluso fijarse fuera de España y porque «corresponde a los centros universitarios verificar el cumplimiento de los requisitos académicos», por lo que parece lógico que el punto de conexión en este caso sea el de la Administración a la que está vinculada el centro docente.

Por último en relación a la disposición adicional cuarta señala que, conforme a la misma, el Estado asume transitoriamente la gestión de las becas territorializadas, hasta tanto no se produzca el traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de dicha competencia, lo que estima plenamente ajustado a la doctrina constitucional, sin que la STC 158/2004, de 21 de septiembre, citada en la demanda, resulte aplicable, ya que la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha recibido el traspaso de los medios personales y materiales que resultan necesarios para su gestión. Necesidad de la transferencia que incluso deriva de los propios términos de los convenios suscritos por la Generalitat de Cataluña para la gestión de las becas y ayudas al estudio. Por otra parte, el carácter provisional de la asunción estatal de competencias se desprende sin dificultad de la disposición transitoria incluida en el Real Decreto 675/2008 y relativa a esta cuestión.

4. El Pleno de este Tribunal, en providencia de 3 de diciembre de 2013, conforme al art. 10.1 n) LOTC (reformada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), a propuesta de tres Magistrados, recabó para sí el conocimiento del conflicto.

5. Por providencia de 17 de febrero de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1.4, 41.4 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que los preceptos impugnados vulneran la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de educación y de universidades que, en ambos casos, supone el reconocimiento de competencias autonómicas en relación con el régimen de becas y ayudas estatales [arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña] en coherencia con la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio), en las que se afirmaba que la competencia de la Generalitat en materia de educación implicaba necesariamente la gestión autonómica de las becas y ayudas al estudio. En concreto la vulneración competencial que se denuncia se residencia en la asunción por el Estado de la gestión de las denominadas becas de movilidad así como de las becas a los estudiantes de la Universidad de Educación a Distancia (UNED), que deriva del art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, en cuanto califica a ambas como no territorializables, así como, específicamente en relación con las becas de la UNED, del art. 41.4. Por otra parte se controvierte la disposición adicional cuarta en cuanto que difiere el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma a partir de la fecha del acuerdo de la comisión mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de las competencias en materia de becas y ayudas al estudio.

Discrepando del anterior planteamiento el Abogado del Estado ha negado las vulneraciones competenciales denunciadas, indicando, respecto a la gestión estatal de las becas de movilidad del art. 1.4, que está justificada en atención a la finalidad que estas becas cumplen para el sistema educativo en su conjunto, así como por la necesidad de evitar los problemas derivados de los intereses divergentes de las Comunidades Autónomas sobre la movilidad de los estudiantes en el conjunto del sistema educativo nacional. En cuanto a la gestión centralizada de las becas de los estudiantes de la UNED, que deriva de lo dispuesto en el art. 1.4, en relación con el 41.4, ha señalado que la fijación del punto de conexión relacionado con «la Administración educativa de la que dependa el centro que los imparte», obedece a las peculiares características tanto de la UNED como de los propios estudios no presenciales. Por último, en lo que respecta a la disposición adicional cuarta ha recalcado el carácter provisional y transitorio de la gestión estatal hasta tanto no se produzca el traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de dicha competencia.

2. Resultan necesarias unas primeras consideraciones para delimitar la controversia planteada en relación a las becas de movilidad.

El Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de las becas y ayudas al estudio con la finalidad de dar cumplimiento a las previsiones contenidas en las Leyes Orgánicas 2/2006, de 3 de mayo, de educación –art. 83– y 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril –art. 45–. Ambas Leyes Orgánicas encomiendan al Estado el establecimiento, con cargo a sus presupuestos generales, de un sistema de becas y ayudas al estudio con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio de su derecho a la educación. Las citadas Leyes Orgánicas establecen las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro, y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Pretende también, según su preámbulo, adecuar el marco jurídico de becas y ayudas al estudio distinguiendo las becas y ayudas «territorializadas» (art. 1.3), que son aquellas financiadas con cargo a créditos del programa de becas y ayudas a estudiantes de los presupuestos generales del Estado y respecto de las que el Estado solamente establece la regulación básica (enseñanzas a las que se dirigen, sus modalidades y cuantías, y las condiciones que deben reunir los beneficiarios), siendo las Comunidades Autónomas las competentes para el desarrollo legislativo y la ejecución (convocatoria, gestión, resolución, adjudicación, pago y resolución de recursos), de las «no territorializadas» (art. 1.4), que se diferencian de las anteriores en que su regulación y ejecución es asumida en su totalidad por el Estado. Entre estas últimas menciona las becas y ayudas de movilidad, cuya gestión estatal es lo que, en primer término, discute la Generalitat de Cataluña en el presente conflicto.

El Real Decreto 1721/2007, aparte de la distinción recogida en los apartados 3 y 4 del art. 1, no tiene más objeto que la regulación común a todas las becas y ayudas al estudio, tanto las «territorializadas» como las «no territorializadas».

Coherentemente con ese ámbito normativo limitado, la disposición adicional primera prevé que el Gobierno, en el primer trimestre del año, aprobará un real decreto en el que, para cada curso académico, precise las enseñanzas para las que se concederán las becas y ayudas al estudio, sus cuantías y modalidades para cada enseñanza, así como los umbrales de renta y patrimonio familiar aplicables. Por tanto, será en ese real decreto anual en el que el Gobierno, haciendo uso de la habilitación operada por el mencionado artículo 1.4, fije aquellas condiciones que, junto a las generales ya reguladas en los arts. 3 a 38 del Real Decreto 1721/2007, rijan específicamente la adjudicación de las becas «no territorializadas», entre ellas las becas de movilidad. De acuerdo con lo anterior, los Reales Decretos 675/2008, de 28 de abril, 922/2009, de 29 de mayo, 557/2010, de 7 de mayo, 708/2011, de 20 de mayo, y 1000/2012, de 29 de junio, contienen una regulación expresa y separada de las becas de movilidad. Sin embargo, el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, y el Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, no lo hacen.

El régimen jurídico descrito, conectado con los términos en que la demanda formula la controversia, nos conduce a la conclusión, en relación al objeto de este proceso constitucional, que el Real Decreto 609/2013 y el Real Decreto 472/2014 no contengan una regulación expresa y separada de las becas de movilidad, incluso que las mismas no hayan sido convocadas para los cursos 2013-2014 y 2014-2015, no es una circunstancia que determine que este proceso pierda sobrevenidamente su objeto respecto a las becas de movilidad. La razón es que la disputa competencial versa, porque así la ha definido la Generalitat en su demanda, sobre la calificación de «no territorializadas» de tales becas en el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, precepto que sigue vigente y cuya eficacia normativa, que la Generalitat reputa invasiva de sus competencias, no se ve mermada porque en un curso concreto no se convoquen tales becas.

3. Señalado el contenido de la norma que ha sido parcialmente impugnada, ninguna duda plantea su encuadramiento competencial.

Con apoyo en la doctrina de las SSTC 188/2001 y 212/2005, ambas partes coinciden en considerar que el encuadramiento de estas ayudas ha de realizarse en la materia educación, criterio que no puede sino confirmarse pues tal es la conclusión que alcanzamos en las citadas sentencias, ya que, como dice la STC 188/2001, FJ 5, «el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación (art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho» si bien (FJ 6) «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». De este modo, el título competencial estatal que habremos de tener en cuenta es el del art. 149.1.30 CE, en cuanto que reserva al Estado el establecimiento de las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Competencia estatal que se

relaciona con las autonómicas que, sobre las becas y ayudas al estudio en la enseñanza no universitaria y universitaria, se recogen, respectivamente, en los arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las cuales han de ser entendidas con el sentido y alcance que ya expresamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 77 y 108.

Como se ha expuesto en los antecedentes lo discutido en el presente proceso está solamente vinculado a la actividad de gestión de las becas y ayudas al estudio en las que se concretan las actuaciones que las Administraciones públicas han de realizar en orden a la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1721/2007.

Así pues para determinar, si a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, también deberemos tomar como parámetro la abundante doctrina constitucional en materia de subvenciones. Doctrina que, para su mejor aplicación, quedó recopilada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que, como recuerda la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 4, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, sigue siendo referente constante en nuestra doctrina posterior.

En ese sentido la STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 6 a), citando la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 7, señaló que «en relación con las ayudas o subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado, hemos manifestado que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, o, lo que es lo mismo, que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6). En los fundamentos jurídicos 7 y 8 de esa misma Sentencia hemos advertido que, cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponda a las Comunidades Autónomas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992, de 11 de junio)».

Igualmente procede ahora advertir que en la STC 188/2001, FJ 11, establecimos un criterio, luego confirmado en la STC 212/2005, FJ 10 a), según el cual, resultaban contrarias a las competencias de gestión de la Generalitat de Cataluña las disposiciones estatales allí examinadas «que centralizan operaciones de tramitación de las becas, pues las mismas deben ser realizadas por aquella». Dicho en otros términos, estimamos que nos encontrábamos en uno de los casos a los que se refiere la STC 13/1992, en su FJ 8 b), conforme al cual «la competencia del Estado para dictar normas básicas (en este caso, en desarrollo del art. 27 CE) le permite consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, debiendo precisar ahora que, en relación con las becas, dichas condiciones esenciales de otorgamiento pueden alcanzar hasta donde sea imprescindible para

garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia (art. 149.1.30 CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas» [STC 188/2001, FJ 10 a), reiterado en la STC 212/2005, FJ 9]. Por el contrario, descartamos que resultará procedente la centralización aludida en la doctrina de este Tribunal contenida en la citada STC 13/1992, FJ 8 d), la cual «solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

El debate trabado entre las partes, una vez encuadradas competencialmente las ayudas controvertidas en la materia educación, se centra entonces en determinar el supuesto que, de los dos que acabamos de citar, resulta de aplicación a las ahora discutidas. En otros términos, de lo que llevamos expuesto se deduce que, dejando aparte ahora lo relativo a la disposición adicional cuarta sobre la que después se volverá, lo que habremos de determinar ahora, en relación específicamente con las denominadas becas de movilidad y con las que se conceden a quienes quieren cursar estudios en la UNED, es si, por excepción a la regla general que deriva de la doctrina anteriormente expuesta, concurren aquí razones que justifiquen la ejecución administrativa centralizada en relación con ambos tipos de becas, pues queda fuera de la discusión cualquier aspecto relacionado con el establecimiento del régimen normativo aplicable a las becas y ayudas al estudio consignadas en los presupuestos estatales.

4. A la luz de las reglas anteriores procede comenzar el enjuiciamiento en relación con lo dispuesto en el art. 1.4, controvertido en lo que respecta al carácter no territorializable de las becas de movilidad, esto es, aquellas destinadas a cursar estudios en una Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante.

Dicho apartado 4 establece lo siguiente:

«4. Becas y ayudas al estudio no territorializadas. A los efectos de este Real Decreto, son no territorializadas las destinadas a cursar estudios en Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante, las destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación a Distancia, de Ceuta, de Melilla y de los centros españoles en el exterior, que se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas a estudiantes de los presupuestos generales del Estado y respecto de las que el Estado también lleva a cabo la gestión y concesión.»

Las ayudas aquí discutidas son las que el precepto contempla con el fin de que sean concedidas a los estudiantes con domicilio familiar en una Comunidad Autónoma que van a estudiar a otra distinta. Tales ayudas se concretan en aportaciones dinerarias que pueden obtener sus beneficiarios por conceptos diversos: compensación de los gastos de la enseñanza, desplazamiento y otros criterios, vinculados a la residencia, gastos de escolarización y otros. Nos encontramos, pues, ante subvenciones públicas que se ordenan para hacer efectivo el derecho de todos a la educación compensando las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y de sus familias en el caso de que no alcancen determinados niveles de renta y patrimonio que, junto con el importe de los diferentes tipos de becas y ayudas financiadas, se fijan anualmente por el Estado (el ya mencionado Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, los establece para el curso 2012-2013).

El Abogado del Estado ha justificado la centralización de la gestión de estas becas afirmando que las mismas producen efectos supraterritoriales, en cuanto que van a afectar a dos Comunidades Autónomas, la de origen y destino de los estudiantes, que podrían tener intereses contrapuestos en materia de movilidad de los estudiantes, así como en razón de su carácter de elemento integrador de las diversas partes del sistema educativo nacional, lo que determina la necesidad de una aplicación e interpretación homogénea para sus destinatarios. Ello determina, a su juicio, la conveniencia de utilizar un doble punto de conexión en materia de becas para posibilitar, en su caso, la gestión autonómica, el domicilio familiar y la ubicación del centro en el que se cursan estudios, lo que, a su vez, determina que al Estado corresponda la gestión de las denominadas becas de movilidad, en las que no se cumplen estas dos condiciones, de modo que con ello se asegure que las mismas cumplen la finalidad para la que han sido diseñadas.

Sin embargo, en este caso, las razones aducidas por el Abogado del Estado en favor de la centralización de las tareas de convocatoria y gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 no resultan convincentes, pues la fijación implícita del doble punto de conexión antes aludido produce el efecto de menoscabar las competencias autonómicas, de modo, por lo demás, contrario a lo prevenido tanto por el art. 83.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación como en el art. 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Ambas normas aluden a que el establecimiento del sistema estatal de becas y ayudas al estudio ha de realizarse «sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas».

En efecto, la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar, como venimos insistiendo, en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, ya que la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes gestionen las subvenciones en materias en las que, como la educación, ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales, incluso cuando tal ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas. Como recuerda la STC 156/2001, FJ 3, con cita de otras, «el criterio de la supraterritorialidad "no puede ser determinante del carácter efectivamente básico ... ya que sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias [STC 197/1996, FJ 17 a)].

En este mismo sentido, venimos insistiendo en que las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, de 12 de noviembre (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas". Objetivo éste que puede conseguirse a través del sistema constitucional de distribución de competencias teniendo muy en cuenta que, como ya dijimos en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 20, la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye el elemento fundamental del Estado autonómico».

Resulta entonces que no se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal en la gestión, más allá de la referencia a los objetivos de movilidad dentro del sistema educativo nacional o la necesidad de evitar el surgimiento de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas. Nuestra doctrina en materia de

becas ya ha rechazado «que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que "la territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que, efectivamente, no recibieran la ayuda", puesto que "las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan. También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (STC 186/1999, FJ 10)»». (STC 188/2001, FJ 11).

5. Por otra parte, en cuanto a la alegada necesidad de una interpretación y aplicación uniforme del sistema de becas y ayudas al estudio, en su vertiente de movilidad, hay que decir que ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de tales ayudas, pues el ejercicio de las competencias de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Y es que, en definitiva, "la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohererarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que ... las dificultades que pudieran existir... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma..." (SSTC 106/1987, FJ 4; y 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)» (STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7).

La existencia de criterios, al reducir la discrecionalidad e intensificar la conexión con el objeto perseguido, hace más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones (en el mismo sentido, STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10), por lo que tampoco es posible apreciar en qué medida la gestión autonómica, aplicando lo dispuesto en la norma estatal podría suponer el enervamiento de la propia finalidad que se pretende, dado que las condiciones que presiden la concesión de las becas, a las que ha aludido el Abogado del Estado, están fuera de la cuestión que aquí se discute. No se ha controvertido ante este Tribunal que corresponda al Estado fijar, con el detalle que considere necesario, las condiciones y requisitos, tanto en relación con las cuantías y umbrales de renta como para cualquier otro extremo, que han de observarse en la concesión y disfrute de aquellas ayudas con la finalidad de garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional, lo que se cuestiona es, exclusivamente, la centralización total y absoluta de la gestión de las mismas. Tampoco puede admitirse el argumento apuntado por el Abogado del Estado según el cual, si no se diera la gestión centralizada podrían no existir este tipo de becas, pues, por un lado, no es eso lo que muestra la práctica administrativa (así, art. 1 del anexo I de la Orden, de 3 de julio de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan becas para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores en el año académico 2012-2013, y ayudas destinadas a sufragar los gastos de transporte de los estudiantes con discapacidad que en el curso 2012-2013 realicen estudios universitarios y otros estudios superiores en la Comunidad Autónoma del País Vasco), y, por otro, no se ha cuestionado la existencia y necesidad de estas becas destinadas a fomentar la movilidad interregional de los estudiantes, antes al contrario, se presupone, ya que se reclama su gestión, concretando las actuaciones que las Administraciones públicas han de realizar en orden a la aplicación de los preceptos del Real Decreto 1721/2007.

Así, el Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para posibilitar

la gestión autonómica de estas ayudas, sin que, por lo expuesto, pueda tomarse en consideración el argumento relativo a la posible existencia de intereses contrapuestos entre las Comunidades Autónomas, pues el Estado puede establecer cuanto estime oportuno en relación con este tipo de becas e, incluso, en atención a su finalidad, entender que este tipo de becas pueda recibir un tratamiento o consignación diferenciada de la del resto de las becas. En suma, lo que el Estado debió hacer, en aplicación de la doctrina constitucional en la materia (SSTC 188/2001 y 212/2005) y con sustento en sus facultades de coordinación, fue instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión de las ayudas, integrando su actividad del modo que resultase más adecuado, sin que a este Tribunal le correspondiera señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.

Por tanto, conforme a lo razonado y atendiendo a lo solicitado en el suplico del escrito de interposición del conflicto, es preciso concluir que el carácter no territorializable de las becas y ayudas al estudio «destinadas a cursar estudios en Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante» previstas en el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, de modo que la titularidad y el ejercicio de las competencias de gestión de tales becas corresponden a esta última.

6. Examinaremos ahora la reclamación dirigida contra los arts. 1.4 y 41.4 del Real Decreto 1721/2007, a los que la Generalitat imputa la misma invasión competencial que en la alegación anterior pero referida a las becas y ayudas al estudio destinadas a los alumnos de la UNED. La Generalitat se queja de que tales subvenciones se califican de «no territorializadas», lo que deriva a su juicio de que el Estado establece como punto de conexión determinante de la competencia de gestión el de la Administración educativa de la cual dependa la universidad no presencial, con el resultado final de que la gestión de las becas y ayudas destinadas a los alumnos de la UNED se atribuya al Estado, invadiéndose así la competencia ejecutiva que la Generalitat entiende que le asiste.

En este caso, el Abogado del Estado ha justificado la gestión centralizada en las especiales características de la UNED, vinculada al Gobierno y a las Cortes Generales en los términos previstos en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, así como en la particular naturaleza de los estudios no presenciales.

Cabe resaltar, con carácter preliminar, que el artículo 41.4 al determinar: «No obstante lo anterior, las becas y ayudas para cursar estudios no presenciales se solicitarán a la Administración educativa de la que dependa el centro que los imparte» se inscribe en el capítulo V del Real Decreto 1721/2007 que lleva por rúbrica «régimen de las becas y ayudas territorializadas», por lo que se trata de un precepto que solo es aplicable a las becas y ayudas al estudio «territorializadas» a que alude el artículo 1.3, esto es, a aquellas cuya gestión se descentraliza en las Comunidades Autónomas. En otras palabras, el artículo 41.4 no rige las becas y ayudas al estudio «no territorializadas» a las que se refiere el artículo 1.4, entre las que se cuentan las destinadas a los alumnos de la UNED y la afectación competencial que reclama la Generalitat en este proceso no puede imputarse en ningún caso al artículo 41.4.

La controversia competencial, ceñida a que el artículo 1.4 dispone la no territorialización de las becas y ayudas al estudio destinadas a los alumnos de la UNED y a la gestión centralizada que ello supone, deriva, como ambas partes alegan, de que la norma estatal ha fijado implícitamente para este caso un único punto de conexión, el relativo a la dependencia administrativa de la universidad de que se trate.

La movilidad implícita en este tipo de estudios justifica que, en este caso, el Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de educación superior, haya optado por establecer un punto de conexión que no se basa en la residencia de los estudiantes o de sus familias, sino que, como excepción, utilice un criterio basado en la dependencia administrativa de la universidad, lo que no es reprochable desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias, si se atiende tanto al modelo de impartición de enseñanza en estos centros, como sus especiales características, a las que, específicamente en relación con la UNED, ya hemos aludido en ocasiones anteriores

(STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 7 *in fine*) y también han sido expresamente contempladas por el legislador orgánico en materia de universidades (disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001).

En suma, por lo expuesto, la impugnación de los arts. 1.4, específicamente en lo relativo a la gestión de las becas de los estudiantes de la UNED, y 41.4 ha de ser desestimada.

7. Cumple, por último enjuiciar, la disposición adicional cuarta que, intitulada Reales Decretos de trasposos, establece:

«1. El traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma en los términos previstos en este Real Decreto se producirá a partir de la fecha señalada en el Acuerdo de la Comisión Mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de estas competencias.

2. En tanto no se apruebe dicho traspaso, las referencias efectuadas en los artículos 40, 41 y 42 de este Real Decreto a la Comunidad o Comunidades Autónomas deben entenderse realizadas al Ministerio de Educación y Ciencia.»

La transcrita disposición adicional cuarta se impugna por diferir el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma a la fecha del acuerdo de la comisión mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de estas competencias, cuando tal traspaso, aún necesario, no resultaría ser imprescindible para que las Comunidades Autónomas puedan asumir las funciones relacionadas con la gestión de las becas, máxime en un caso como el de Cataluña, en el que la Generalitat gestiona las becas y ayudas al estudio en los términos del oportuno convenio que viene suscribiéndose desde del curso académico 2005-2006. Para el Abogado del Estado, por el contrario, es obvia la necesidad de la transferencia para que comience a ejercerse la competencia, necesidad incluso reconocida en los convenios anuales de colaboración suscritos con la Generalitat de Cataluña en esta materia, sin perjuicio de que la excepcionalidad de la gestión estatal haya sido expresamente plasmada en las disposiciones de desarrollo de lo previsto en el Real Decreto 1721/2007 (disposición transitoria segunda del Real Decreto 472/2014).

Nuestra doctrina en esta materia se encuentra sintetizada en la STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7, citada por ambas partes, según la cual: «respecto a la posibilidad del ejercicio transitorio por el Estado de competencias autonómicas, no puede admitirse, pues "como declarábamos en la STC 143/1985, es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25/1983, 76/1983, 87/1983, 88/1983, y 113/1983, la de que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa *ope legis* o *ipso iure* haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de *vacatio* en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esa atribución *ipso iure* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos" (STC 230/2003, FJ 6)».

Resulta entonces que el debate trabado entre las partes versa en realidad acerca de si, en materia de becas y ayudas al estudio, es necesario e imprescindible el traspaso de servicios como condición del pleno ejercicio de las competencias asumidas actualmente en los arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Pues bien, sin perjuicio de lo que luego se dirá, el planteamiento de la Comunidad Autónoma recurrente no puede ser aceptado, dado que, atendiendo a su naturaleza de

actividad de gestión de fondos públicos no estamos ante una materia en la que no sea necesario el traspaso de medios y servicios para que pueda ser efectivamente ejercida dicha competencia de gestión. Antes al contrario, la necesidad de dicho traspaso, como condición plena para el ejercicio de las competencias de gestión, se infiere sin dificultad tanto de los precedentes como de la situación administrativa actualmente existente. En efecto, en este mismo sentido, el Tribunal ya estableció en las SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 209/1990, de 20 de diciembre, que, si bien el traspaso de los servicios del Estado a la Comunidad autónoma respectiva no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos, cuando se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas son condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas. Así sucedió con la Comunidad Autónoma del País Vasco (Reales Decretos 3195/1980, de 30 de diciembre, y 1014/1985, de 25 de mayo) y, sobre todo, se presupone en los sucesivos convenios de colaboración suscritos en esta materia entre el Ministerio de Educación y las autoridades autonómicas competentes.

Así, por ejemplo, el convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cataluña, para la gestión de las becas y ayudas al estudio correspondientes al curso académico 2011-2012, publicado mediante resolución de 16 de diciembre de 2011, de la Dirección general de atención, participación y empleabilidad de estudiantes universitarios, en el «Boletín Oficial del Estado» de 3 de enero de 2012, tras disponer en su cláusula octava la obligación del Ministerio de compensar a la Administración de la Generalitat de Cataluña antes de finalizar el ejercicio 2012 por los gastos que supone la gestión prevista en el convenio establece que «esta valoración no vinculará en modo alguno a la Administración General del Estado para el cálculo del coste efectivo que se realice a efectos del traspaso y asunción por la Administración de la Generalidad de Cataluña con carácter definitivo de la gestión de las becas y ayudas al estudio».

Desestimada del modo expuesto la queja de la Generalitat de Cataluña es preciso ahora no obstante advertir que, dado el tiempo transcurrido, el mantenimiento de este régimen transitorio y excepcional, derivado del retraso en la asunción por las Comunidades Autónomas de la mayor parte de la gestión del sistema de becas y ayudas al estudio, es difícilmente conciliable con las exigencias de un Estado descentralizado como el nuestro. Hay que recordar a este respecto que la gestión autonómica trae causa directa de la doctrina constitucional establecida ya en la STC 188/2001 y reiterada en la STC 212/2005, doctrina que ha sido expresamente asumida tanto por el legislador orgánico como por el propio Gobierno al establecer, en cumplimiento de los mandatos del legislador orgánico, el régimen jurídico aplicable a estas ayudas.

Por tanto, como hemos hecho en la STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 9, «debemos recordar nuevamente lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como afirmamos "la lealtad constitucional obliga a todos (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal"». En efecto, como también afirmamos en la STC 40/2013, de 14 de febrero, FJ 8, recogiendo lo manifestado en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6: «las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina –la doctrina constitucional–, como señala el art. 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar de eficacia a los actos obstativos del derecho

constitucional preservado, siempre que se produzca una nueva lesión del mismo derecho en vicisitudes sucesivas de la misma relación jurídica que fue enjuiciada en la Sentencia».

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «destinadas a cursar estudios en Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante» del art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

Voto Particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación. En mi opinión, la Sentencia debió estimar el conflicto también en relación con la reivindicación competencial de la gestión de las ayudas destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Comparto el diagnóstico que hace la Sentencia en el sentido de que la controversia competencial, relativa a la no territorialización de las becas y ayudas al estudio destinadas a los alumnos de la UNED y a la gestión centralizada que ello supone, deriva de que el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007 ha fijado implícitamente para este caso como punto de conexión el relativo a la dependencia administrativa de la UNED. Lo que no comparto es la conclusión sobre la conformidad constitucional de dicho punto de conexión a la que llega la Sentencia. La argumentación de la Sentencia es especialmente escueta e imprecisa a este respecto, donde en su fundamento jurídico 10 dice:

«La movilidad implícita en este tipo de estudios justifica que, en este caso, el Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de educación superior, haya optado por establecer un punto de conexión que no se basa en la residencia de los estudiantes o de sus familias, sino que, como excepción, utilice un criterio basado en la dependencia administrativa de la universidad, lo que no es reprochable desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias, si se atiende tanto al modelo de impartición de enseñanza en estos centros, como sus especiales características, a las que, específicamente en relación con la UNED, ya hemos aludido en ocasiones anteriores (STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 7 *in fine*) y también han sido expresamente contempladas por el legislador orgánico en materia de universidades (disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001).»

Debe subrayarse en primer lugar que el referido punto de conexión –«la dependencia administrativa de la universidad»– se diferencia radicalmente tanto del aplicado por la norma impugnada a las ayudas al estudio que considera territorializables (las destinadas a cursar estudios universitarios en la comunidad autónoma del domicilio familiar del estudiante) como del aplicado a determinadas ayudas que la norma impugnada consideraba no territorializables pero que nuestra Sentencia ha sometido al mismo punto de conexión (las destinadas a cursar estudios universitarios en una comunidad autónoma distinta del domicilio familiar del estudiante). Recordemos que la norma impugnada establece que las becas y ayudas al estudio en la misma comunidad autónoma se solicitarían «a la comunidad autónoma en que se encuentre el domicilio familiar del interesado» (art. 41.3), y que nuestra Sentencia, con una fundamentación que comparto enteramente, ha entendido que ese mismo criterio es el que debe regir para las ayudas al estudio en una comunidad autónoma distinta del domicilio familiar del estudiante. En suma, haya o no movilidad, el punto de conexión constitucionalmente adecuado para la gestión de las ayudas al estudio universitario es el de la comunidad autónoma del domicilio familiar del estudiante. Sin embargo, cuando se trata de examinar la constitucionalidad de la gestión centralizada de las ayudas al estudio en la UNED, la Sentencia de la que discrepo en este punto considera que existe una «excepción» al punto de conexión anteriormente establecido y aplicado, punto de conexión que, reitero, no se explicita en la propia norma impugnada sino que, todo lo más, se desprende implícitamente del modelo de gestión centralizada previsto en la norma. El objeto de mi discrepancia se ciñe, por tanto, a la admisión de esta «excepción» al criterio general que nuestra Sentencia establece.

A mi juicio, compete a este Tribunal el control de la racionalidad de ese punto de conexión «excepcional» que han establecido los órganos centrales del Estado (en el presente caso, el Gobierno) para un supuesto específico de ayudas, pues los puntos de conexión que establezcan los órganos centrales del Estado no deben ser arbitrarios, sino acordes con una justificación racional. Exigencias de justificación que derivan de, por un lado, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y, por otro, de la necesaria observancia a lo establecido en el bloque de constitucionalidad en el que se fundamentan las competencias ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas.

Con el debido respeto a mis compañeros, me resulta sorprendente el descubrimiento de una nueva forma de movilidad: la «movilidad implícita». No veo de qué forma se produce esa supuesta «movilidad implícita» de que disfrutarían los alumnos de la UNED, ni alcanzo a vislumbrar cuál podría ser su punto de destino. Pero, en todo caso, si ya la Sentencia ha descartado la relevancia competencial del argumento de la movilidad de los alumnos que cursan estudios en una comunidad autónoma distinta de la del domicilio familiar, no se comprende por qué debería aceptarse otra forma de movilidad en relación con los estudios en la UNED.

Por lo demás, entiendo que ninguna de las otras circunstancias, a las que sin excesivo convencimiento alude la Sentencia, permite razonablemente fundamentar la centralización de la gestión de las becas y ayudas. No puede fundamentarse en la referencia al «modelo de impartición de enseñanza en estos centros» pues la enseñanza a distancia es una enseñanza fundamentalmente no presencial y no se entiende por qué esa modalidad de enseñanza ha de determinar la imposibilidad de territorializar la gestión de las ayudas, alterando el punto de conexión constitucionalmente válido para las demás ayudas al estudio: el domicilio familiar del estudiante. Tampoco la imprecisa alusión a las «especiales características» del mencionado modelo de enseñanza permite avanzar en una justificación constitucional del punto de conexión que se mantiene por la norma impugnada.

La Sentencia señala que tales «especiales características» –que, no obstante, carecen de precisión– ya fueron aludidas en ocasiones anteriores por este Tribunal, y menciona a este respecto la STC 223/2012, FJ 7. Sin embargo, la cuestión enjuiciada entonces fue muy distinta a la que nos ocupa ahora: se trataba de determinar si el Estado

podía crear universidades públicas. En ese marco, este Tribunal señaló que «la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario, como lo son, hasta la fecha, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo». Sobre la cuestión de fondo que se debatió entonces ya me pronuncié en el Voto particular que formulé a la STC 223/2012. Lo que me interesa destacar ahora es lo siguiente: nadie pone en duda las especiales características de la educación a distancia, lo que resulta discutible es que esas especiales características justifiquen la alteración del punto de conexión ordinario en esta materia (el de la comunidad autónoma del domicilio familiar del estudiante) y, con ello, la regla de la titularidad autonómica de las competencias ejecutivas en materia educativa.

Entiendo, en suma, que el precepto impugnado, en la medida que establece la gestión centralizada de las becas y ayudas al estudio en la UNED, en una materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta, conforme al encuadramiento competencial del que parte la Sentencia, competencias ejecutivas, vulnera el orden de distribución de competencias, ya que las razones que la Sentencia aporta para justificar la centralización no pueden ser aceptadas como justificativas de la centralización pretendida. Por tanto, la conclusión debió ser que, con dicha centralización, se vulneran las competencias autonómicas de ejecución en materia educativa, lo que hubiera determinado la estimación del conflicto también en este punto y la correspondiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso «las destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia» del art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Madrid, a diecinueve de febrero de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan José González Rivas respecto de la Sentencia de 19 de febrero de 2015, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho

Con el mayor respeto a la posición mayoritaria y haciendo uso de la facultad reconocida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto particular y concreto mi discrepancia sustancial con el parecer que ha prevalecido, en el punto concerniente al alcance y naturaleza de las becas de movilidad, al estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, al considerar que tal precepto vulnera la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de educación y de universidades, lo que supone el reconocimiento de ciertas competencias autonómicas sobre el régimen de tales becas y ayudas estatales [arts. 131.3 d) y 172.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC], en coherencia con la doctrina constitucional sentada en las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio.

1. A mi juicio, resultan necesarias unas primeras consideraciones para delimitar la controversia planteada en relación a las becas de movilidad.

En efecto, debemos resaltar que la demanda del conflicto sustancia la controversia competencial en que el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007 habilita al Gobierno a no territorializar las becas de movilidad, y no en el uso posterior que el Gobierno haga de esa habilitación, actuación esta última que, por ser ajena a este proceso, debe quedar imprejuzgada, pudiendo la Generalitat, en su caso, plantear respecto de ella el correspondiente conflicto.

Este criterio de delimitación del objeto de un conflicto de competencia es el que late en la STC 64/1989, de 6 de abril, FJ 4, que, resolviendo una disputa competencial relativa igualmente a unas ayudas, afirma que «sin prejuzgar, por tanto, el uso que de la referida autorización hiciera el Gobierno aprobando el Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, lo cual escapa del presente proceso constitucional, la autorización en sí, dada al Gobierno por la Disposición adicional primera de la Ley impugnada, tampoco resulta contraria a la Constitución, ni impide el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Galicia de sus competencias propias». Lo razonado significa que el modo en que el Gobierno materializó la habilitación resultante del art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, entre otros, en el posterior Real Decreto 1000/2012, o en los invocados en la Sentencia, escapa del presente proceso constitucional, pudiendo la Generalitat de Cataluña haber promovido contra él un conflicto autónomo. De lo contrario, si considerásemos para decidir esta controversia el contenido del Real Decreto 1000/2012 estaríamos resolviendo sobre la adecuación al reparto constitucional, no de la habilitación en sí, sino de un determinado modo de hacer uso de esa habilitación.

2. La controversia competencial versaba, en mi opinión, sobre ciertos aspectos del sistema de becas y ayudas al estudio, y dado que las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio, han resuelto sendos conflictos de competencia sobre esta materia, procede que acudamos a ellas.

a) A las becas y ayudas al estudio se las considera subvenciones, pues el sistema de becas «constituye una regulación consistente en una aportación dineraria o beneficio que se concede [a quienes ...] cumplan determinados requisitos en el marco general de un sistema de educación compensatoria inspirado en los principios de igualdad de oportunidades y solidaridad constitutivo de un fin público esencial de un Estado social moderno» (STC 188/2001, FJ 7), y recordamos «que, en relación con las ayudas o subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado, hemos manifestado que "no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado", o, lo que es lo mismo, "que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6)».

Así, continuábamos afirmando en la STC 188/2001, FJ 7, «cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponda a las Comunidades Autónomas».

Pero también añadía: «salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate», doctrina reiterada en la STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 6 a).

Es importante apuntar que, al menos por lo que hace a las becas de movilidad, lo único que la Generalitat impugna es que se atribuya al Estado su gestión, desconociendo

así las competencias autonómicas de ejecución. En este punto, en mi opinión y frente al criterio mayoritario, la gestión centralizada de subvenciones es un supuesto que, según la STC 13/1992, FJ 8.d), «solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector». Este criterio jurisprudencial se reitera en las SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2; 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3; 109/1996, de 13 de junio, FJ 5; 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 3; y 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7.

b) La actividad pública orientada a conceder becas y ayudas al estudio se incardina en la materia educación. Como dice la STC 188/2001, FJ 5, «el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación (art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho», si bien (FJ 6) «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».

Esta competencia estatal se relaciona con las autonómicas que, sobre las becas y ayudas al estudio en la enseñanza no universitaria y universitaria, se recogen, respectivamente, en los arts. 131.3 d) y 172.1 g) EAC, pero en la misma STC 188/2001, FJ 13, reconocimos que ciertos aspectos de esta actuación pública son reconducibles a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), en este caso el derecho a la educación, señalando expresamente que «debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el art. 149.1.1 CE y alcanzados por la legislación orgánica y, cumpliendo determinadas exigencias, por la reglamentaria general, y, de otro, los criterios de política educativa que instrumentan coyunturalmente su acceso al mismo».

c) Las citadas SSTC 188/2001 y 212/2005, aplicando los dos elementos de la doctrina constitucional que acabamos de reseñar en los apartados a) y b), resuelven que no es acorde con el reparto constitucional de competencias que las becas y ayudas al estudio generales (STC 188/2001) y las ayudas de educación especial (STC 212/2005) se gestionen de un modo centralizado, pero dichas Sentencias, en ningún momento, afirman como doctrina constitucional que la gestión de todas las becas y ayudas al estudio, independientemente de su tipología y del fin que explique su sentido último, deba territorializarse.

3. La cuestión esencial en esta controversia consistía en decidir si, aplicando los dos criterios que define la doctrina constitucional en esta materia, las becas y ayudas al estudio objeto de este proceso deben seguir el mismo régimen de gestión descentralizada que las enjuiciadas en aquellas Sentencias o, por el contrario, dada su especial caracterización, resulta conforme a la distribución constitucional de competencias la no territorialización de las mismas prevista en el art. 1.4 del Real Decreto 1721/2007, por concurrir los dos requisitos cumulativos que, de acuerdo a la doctrina recopilada en la STC 13/1992, FJ 8 d), y reiterada posteriormente en otras muchas sentencias, hacen posible su gestión centralizada en lugar de la ejecución autonómica de fondos previamente territorializados, pues el Estado ostenta en la materia tanto la competencia básica prevista en el art. 149.1.30 CE como la competencia exclusiva que deriva del art. 149.1.1 CE.

La anterior apreciación exige, a mi juicio, un análisis más detenido sobre si se da alguna de las circunstancias complementarias que exige el supuesto d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, esto es, que la gestión centralizada resultaba imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, o que sea necesaria 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.

Estas condiciones han sido precisadas cuando se trata de subvenciones en las que hay un elemento de supraterritorialidad, estableciendo nuestra doctrina (por todas, STC 163/2013, de 26 de septiembre, FJ 4) que «la centralización de las funciones de ejecución solo puede tener lugar ... "cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas" lo que ya reconocieron las SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18; y 190/2000, de 13 de julio, FJ 9, a lo que debe añadirse la necesidad de una coordinación unificada que expresamente recoge el fundamento jurídico 7 de la STC 22/2014, de 13 de febrero».

4. En la demanda se argumenta que la STC 188/2001, FJ 11, fijó un criterio [luego confirmado en la STC 212/2005, FJ 10 a)] según el cual en la materia becas y ayudas al estudio no se aprecia ninguno de los motivos que justificarían excepcionar la gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas al subrayar: «que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las "dificultades que pudieran existir... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987, FJ 4)" (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)».

Sin embargo, tal criterio tenía, en mi opinión, un contexto concreto que difiere del que enmarca la controversia competencial que corresponde dirimir en este proceso.

a) En la STC 188/2001 el objeto del conflicto eran sendas órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, y de 30 de junio de 1997, por las que se convocaban becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para un curso académico determinado. Ambas se caracterizaban por contener una regulación completa de dichas convocatorias, lo que permitía conocer en toda su extensión el régimen jurídico de estas ayudas y decidir, en consecuencia, que así configuradas no era necesario que el Estado, además de la regulación de las mismas, conservase su gestión. Esto es también lo ocurrido en las STC 212/2005, donde se impugnaba la Orden de 1 de julio de 1996 del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocaban ayudas de educación especial para el curso 1996-1997, que también recoge la regulación completa de las mismas.

En las condiciones en que se planteaba este conflicto adquiere relevancia la doctrina que establecimos en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4 b), según la que «únicamente sería posible apreciar si la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos realmente se promueve con las ayudas estatales recogidas en tales programas cuando las mismas tengan una regulación más completa y acabada», doctrina que nos condujo en aquella ocasión a desestimar el conflicto en este punto.

b) Las becas y ayudas de movilidad, por la específica función que realizan, tienen una naturaleza distinta de las becas generales y de educación especial enjuiciadas, respectivamente, en las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio.

Los apartados 1 y 2 del art. 1 del Real Decreto 1721/2007 prevén que las becas y ayudas al estudio son beneficios económicos concedidos para cursar enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante o, en el caso de las ayudas, únicamente a las

circunstancias socioeconómicas. El artículo 1.3 dispone que las becas y ayudas a que se refieren los apartados anteriores se territorializarán, sin perjuicio de que la regulación básica competa al Estado. Como excepción, el artículo 1.4 califica una serie de becas y ayudas al estudio, entre ellas «las destinadas a cursar estudios en Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante» como no territorializables, lo que conduce, a mi juicio, a reconocer que «el Estado también lleva a cabo la gestión y concesión».

Este contraste entre la generalidad de las becas y ayudas al estudio, que el Real Decreto 1721/2007 territorializa por primera vez, y algunas becas y ayudas que mantiene sin territorializar, adquiere todo su significado a la luz de su preámbulo, donde se expone que a través de este Real Decreto se persigue un doble objetivo. Se trata, por una parte, de lograr un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso a las becas en todo el territorio, y, por otro, mantener la eficacia y eficiencia del sistema. De aquí se desprende que si el Real Decreto 1721/2007, por excepción a la regla general dispuesta en su artículo 1.3 para adaptarse a las SSTC 188/2001 y 212/2005, no territorializa las becas de movilidad y ello es porque ante la naturaleza propia derivada de la función que realizan, no le es aplicable la conclusión establecida en aquellas Sentencias, siendo necesario su gestión centralizada para garantizar la igualdad en el acceso y para mantener la eficacia en el sistema de distribución de fondos públicos, con el objetivo de lograr la mayor eficiencia presupuestaria, dentro de una política de ámbito estatal que permite otorgar estas becas a los estudiantes que más lo necesiten dentro de todo el territorio del Estado, en función del nivel de rentas de sus familiares y de su rendimiento académico.

En efecto, en mi opinión, la naturaleza específica de las becas y ayudas de movilidad, como se desprende de que estén «destinadas a cursar estudios en Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante» y del contexto que resalta el preámbulo, consiste en que se trata de subvenciones públicas que, si bien –al igual que las becas generales– hacen efectivo el derecho de todos a la educación compensando las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y de sus familias en el caso de que no alcancen determinados niveles de renta y patrimonio, se orientan a permitir la movilidad entre Comunidades Autónomas de los alumnos, asegurando de este modo no solo la unidad última del sistema educativo sino también, y de un modo principal, una igualdad básica en el disfrute del derecho a la educación de los ciudadanos españoles, independientemente de su residencia y de sus condiciones socioeconómicas.

Así, su carácter finalista es doble, pues, sin que pierda importancia el componente compensatorio, que se concreta en la fijación de umbrales de renta y patrimonio que no han de superar los candidatos, estas becas y ayudas persiguen, como fin adicional, que los varios subsistemas de enseñanza, surgidos legítimamente como consecuencia del ejercicio por la Comunidades Autónomas de sus competencias en la materia, funcionen en último término integrados en un único sistema global (art. 149.1.30 CE), de modo que se den las condiciones básicas que garanticen a todos los españoles una mínima igualdad en el goce del derecho fundamental a la educación (art. 149.1.1 CE).

c) El contexto difiere también porque el razonamiento de las SSTC 188/2001 y 212/2005 tiene por objeto desechar que el principio de igualdad en la percepción de las becas y ayudas, en el sentido de que se concedan a quienes tengan mejor derecho con abstracción del lugar de su residencia, exija la gestión centralizada de su concesión, asegurando la unidad última del sistema educativo y, en consecuencia, la igualdad básica de todos los españoles en el disfrute del derecho a la educación.

5. De las alegaciones del Abogado del Estado, así como de la naturaleza de la medida de fomento que enjuiciamos, se desprende que las razones en las que se pretende justificar la gestión centralizada de estas subvenciones son dos: a) establecer las condiciones básicas que garanticen una igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación; b) asegurar la unidad última del sistema educativo.

Es importante recordar, respecto del análisis de la primera de esas razones, que el Tribunal ha considerado que concurre justificación suficiente para la centralización de la

gestión de un programa de ayudas cuando la asunción por el Estado de funciones de ejecución responde a las exigencias de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales que el art. 149.1.1 CE impone.

Así lo hizo en la STC 189/1989, de 16 de noviembre, FJ 3, donde desestimó un conflicto de competencias relativo a un sistema de ayudas que, como en este caso, justificaba la centralización de su gestión en la preservación de la igualdad en el ejercicio de un derecho fundamental (art. 149.1.1 CE). Dijimos entonces que «el Real Decreto impugnado establece un desarrollo reglamentario de un sistema de ayudas estatales legalmente previsto y que –como ya se ha dicho– ha sido dictado dentro de la competencia estatal para establecer las bases del régimen de prensa y de los medios de comunicación social, con la finalidad de preservar la igualdad en el ejercicio de la libertad de información en todo el territorio del Estado (arts. 149.1.1 y 149.1.27 de la Constitución); normas básicas que, como se hace evidente con la lectura del Decreto impugnado y por la misma naturaleza de la materia, requieren junto a una previsión legal, una concreción de carácter reglamentario uniforme para todo el Estado y una administración única por las propias exigencias de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales que el art. 149.1.1 de la Constitución impone».

De acuerdo con la especial naturaleza que tienen las becas de movilidad de los estudiantes a nivel nacional, por su carácter supraautonómico y por razones educativas de uno a otro punto del país, no de un lugar a otro dentro de la misma Comunidad Autónoma, su gestión centralizada materializa que los ciudadanos españoles, independientemente de su residencia y siempre que lo justifique su situación económica, su aprovechamiento académico y su rendimiento escolar, puedan disfrutar con igualdad básica de oportunidades de la oferta general del sistema educativo nacional, evitándose así que la territorialización de los fondos pueda suponer que resulten postergados quienes, conforme a la naturaleza específica de estas becas y ayudas, tengan mejor derecho a ellas.

En este sentido se podía haber afirmado la estrecha relación instrumental entre la «no territorialización» de las becas de movilidad y uno de los aspectos esenciales del derecho a la educación, lo que resulta relevante a los efectos que ahora interesa porque este Tribunal ha considerado que la conexión entre un sistema de ayudas y el ejercicio en condiciones de igualdad de un derecho constitucional puede justificar la centralización de su gestión (STC 189/1989, de 16 de noviembre, FJ 3), justificación que con mayor razón se aprecia en un caso como éste en el que el vínculo con el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la educación es notablemente más inmediato que el que se establecía en la STC 189/1989 entre las ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas y el derecho a la información de los ciudadanos [art. 20.1 d) CE], máxime al posibilitar el derecho a la movilidad de los estudiantes beneficiarios (en la línea ya reconocida en el fundamento jurídico 7 de la STC 107/2014, de 26 de junio).

En conclusión, la primera de las razones indicadas entrañaba, en mi opinión, una justificación suficiente para la centralización de la gestión de este programa de becas y ayudas al estudio.

6. Resta por examinar si la unidad última del sistema educativo nacional, impidiendo la fragmentación que pudiera derivar de la diversidad legítima de sistemas educativos regionales, era un objetivo que pudiera justificar la gestión centralizada de estas ayudas.

La naturaleza específica de las becas y ayudas de movilidad consiste en mi opinión en que, junto al componente compensatorio concretado en la fijación de umbrales de renta y patrimonio que no han de superar los candidatos, estas becas y ayudas persiguen también que los varios subsistemas regionales de enseñanza funcionen en último término integrados en un único sistema global, finalidad que es constitucionalmente legítima y que encuentra perfecto encaje en la ordenación general del sistema educativo que, según nuestra doctrina (por todas, STC 184/2012, de 17 de octubre), es uno de los aspectos a los que alcanza la competencia que ostenta el Estado en materia de educación (art. 149.1.30 CE).

En este sentido, subvencionar el tránsito de los alumnos entre Comunidades Autónomas al servicio de la unidad del sistema educativo, que es el objetivo específico al que tienden las becas de movilidad, está en función de una serie de factores –ligados a las prioridades que el Estado pueda legítimamente fijar y a los déficits que pueda apreciar en los subsistemas autonómicos de enseñanza– que afecta al funcionamiento del sistema educativo globalmente considerado, lo que justifica que esté confiado a un sujeto que disponga de una visión de conjunto.

Esta caracterización determinaría que la actividad pública de gestión de este tipo de becas y ayudas al estudio no pueda fraccionarse, ni tampoco realizarse mediante mecanismos de colaboración, siendo necesario en este caso un importante grado de homogeneidad que solo ofrece la intervención de un único sujeto, que además sea portador de una visión de conjunto de todo el sistema educativo nacional.

A ello se une la dimensión estrictamente prestacional (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3) basada de un lado, en la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables de los beneficiarios y de otro, en la concesión en función del aprovechamiento y rendimiento escolar, en aras de la mayor eficiencia del sistema.

Por otro lado, esta permanencia en el acervo estatal de la gestión de un programa de subvenciones cuando lo exige algún elemento de su configuración es admisible en nuestra Constitución (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 89/2012, de 7 de marzo, FJ 6; 95/2013, de 23 de abril, FJ 7), sobre todo cuando, como ocurría en la STC 27/2014, de 11 de marzo, nos encontramos ante un supuesto en que, más que tratarse de un fenómeno que radique en un territorio autonómico y despliegue efectos o consecuencias de hecho de alcance supracomunitario, la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración del régimen y función de las becas de movilidad a que hace referencia el artículo 1.4 del Real Decreto 1721/2007.

7. Por todo ello, concluyo afirmando que la «no territorialización» de los fondos correspondientes que prevé el artículo 1.4 impugnado, era una previsión necesaria para garantizar la plena efectividad de la finalidad singular a que la normativa estatal ordena este tipo de becas y ayudas al estudio, que es, de un lado, asegurar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación y, de otro, evitar que la configuración lícita de subsistemas educativos autonómicos diversos entre sí impida la unidad última del sistema educativo nacional.

Este Tribunal ha concretado razonablemente esta posibilidad, ya que «el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, "cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» doctrina reiterada en las SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18; 190/2000, de 13 de julio, FJ 9, y 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7, y que entiendo era de plena aplicación en la cuestión planteada para haber propiciado la reserva competencial al Estado en el marco jurídico del reiterado artículo 1.4 del Real Decreto 1721/2007 en el punto relativo a las becas de movilidad.

En este sentido emito este Voto particular.

Madrid, a diecinueve de febrero de dos mil quince.–Juan José Gonzalez Rivas.–Andrés Ollero Tassara.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enriquez Sancho.–Firmado y rubricado.