

fundamentación jurídica, pues no corresponde al Tribunal Constitucional la reconstrucción de oficio de las demandas, ni tampoco suplir las razones de la parte cuando éstas no se aportan de modo comprensible en el recurso (SSTC 5/2002, de 14 de enero, FJ 1; 40/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Procede, por ello, desestimar el recurso de amparo

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo presentada por don José Monedero Angora.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil cinco.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugenio Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

14163 *Pleno. Sentencia 212/2005, de 21 de julio de 2005. Conflicto positivo de competencia 4215/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997.*

Competencias sobre educación e igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la educación (STC 188/2001). Delimitación parcial. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugenio Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4215/1996, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden de 1 de julio de 1996, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997. Ha comparecido y formulado alegaciones en la representación que ostenta el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. El día 21 de noviembre de 1996 el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, interpone conflicto positivo de competencia en relación con la Orden de 1 de julio de 1996 del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997.

La fundamentación del conflicto, resumidamente, es la siguiente:

a) Después de aludir a las actuaciones procesales previas a la interposición del conflicto positivo de competencia (en particular, al requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalidad al Gobierno de la Nación y a la aceptación parcial y profuturo del mismo, todo ello considerado insuficiente por el Gobierno autonómico), el Letrado de la Generalidad de Cataluña comienza sus alegaciones señalando que, según se desprende del propio título de la Orden impugnada, nos hallamos una vez más ante una controversia en materia de subvenciones. El ámbito material principalmente afectado es el correspondiente a la «educación», corolario de la enseñanza. Las ayudas, sin embargo, también tienen relación con la «asistencia social» por tener como destinatarios a alumnos discapacitados y a sus familias.

Con todo, no parece existir disparidad entre los Gobiernos del Estado y de la Generalidad de Cataluña para encuadrar el conflicto en el binario educación-enseñanza. La diferencia estriba en el alcance que el Estado pretende dar a sus títulos competenciales (art. 149.1.1 y 30 CE), con lo que vacía de contenido la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza (art. 15 EAC).

Desde los primeros años de actividad del Tribunal uno de los temas que más reclamó su atención fue el de las subvenciones. En este sentido, es muy abundante la jurisprudencia constitucional sobre el reparto competencial en relación con aquéllas, siendo dicha jurisprudencia muy estable (SSTC 79/1992, 330/1993, 213/1994, 59/1995 y 68/1996, entre otras). Específicamente, en la STC 13/1992, FFJJ 7 y 8, se encuentran recogidos los criterios de distribución competencial a tener en cuenta, que son de plena aplicación a este caso. Hay que destacar, entre dichos criterios, que las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento deben ser distribuidas entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales; además, el Estado no puede condicionar o limitar las subvenciones más allá de los títulos en que se ampare su intervención, acomodando a tales títulos la normativa subvencional y permitiendo que las Comunidades ejerzan sus competencias ejecutivas, salvo que la medida haga necesaria la gestión centralizada.

A juicio del letrado de la Generalidad, el Gobierno del Estado, al regular ciertas subvenciones, desconoce los criterios jurisprudenciales indicados. El supuesto de las ayudas relacionadas con el estudio es paradigmático, pues la Administración estatal sigue pretendiendo que el régimen de las mismas se caracterice por la más absoluta uniformidad y que su otorgamiento se resuelva también centralizadamente.

Este conflicto que ahora se plantea tiene evidentes puntos en común con el planteado por la propia Generalidad en relación con la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1994-1995 y que dio lugar al conflicto núm. 3386/1994. Sin embargo, dice el Letrado de la Generalidad, entre ambos conflictos existen algunas notas diferenciadoras que se expondrán más adelante. No obs-

tante, hace notar que en la Orden de 15 de junio de 1994 se convocaban becas para los estudios de nivel universitario y medio, mientras que en la Orden de 1 de julio de 1996, ahora impugnada, las ayudas van destinadas a colaborar en los gastos que tienen los discapacitados que cursan estudios obligatorios (y, por tanto, gratuitos) en régimen de educación especial.

El Letrado de la Generalidad aduce a continuación que las ayudas convocadas por la Orden impugnada tienen muy escasa incidencia sobre la efectividad del derecho a la educación porque la no obtención de las ayudas en ningún caso comportará que el alumno discapacitado no siga los estudios en el régimen de «educación especial» que le corresponde, puesto que se refiere a una etapa educativa que resulta gratuita para todos en general. Ello ha de comportar que la eventual incidencia de normas básicas estatales deba ser menor que en el caso de las becas convocadas por la Orden de 15 de junio de 1994. En suma, no se justifica la necesidad de la gestión centralizada de las ayudas, vulnerándose también la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

Se reclama, por tanto, la realización de todas las funciones ejecutivas referidas a las ayudas de educación especial, en lo relativo a la atención de los alumnos discapacitados y sus familias residentes en Cataluña, y que se transfiera a la Generalidad la dotación presupuestaria correspondiente. Así, se reivindican las competencias ejecutivas relativas a la convocatoria (art. 1), concesión de las ayudas (art. 14.3) y resolución de los recursos (art. 15), para su gestión por la Generalidad, siguiendo los criterios básicos que el Estado determine y completados con los que decida la Generalidad.

b) El Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta a continuación que el Gobierno de la Nación sostiene en su contestación al requerimiento de incompetencia que los títulos competenciales que amparan la competencia estatal para dictar la Orden impugnada son los contenidos en el art. 149.1.1 y 30 CE, relativos a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio, en este caso, del derecho a la educación, y al establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución. A juicio del Gobierno de la Generalidad este planteamiento lesiona la competencia plena de aquella en materia de «enseñanza» (art. 15 EAC).

La operación de encuadramiento competencial de la Orden impugnada hace conveniente, dice el Letrado de la Generalidad, estudiar su contenido.

El art. 10 del Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, que, según el preámbulo de la Orden de 1 de julio de 1996, regula con carácter general las ayudas públicas de carácter individual destinadas a la educación especial de discapacitados, establece en su punto 1 que dichas ayudas de educación especial se destinan a colaborar en los gastos que tengan que satisfacer las personas que, por su deficiencia o inadaptación, precisen de ese tipo de educación, siendo requisito necesario para obtenerlas el de «estar en edad considerada por la Ley de escolaridad obligatoria». Este requisito se concreta, en el art. 2.2 de la Orden de 1 de julio de 1996, en «tener cumplidos los tres años de edad y no tener cumplidos los diecisiete», límites que sólo excepcionalmente pueden ser traspasados.

Así pues, estas ayudas están destinadas a hacer menos gravosa para las familias la carga económica que supone que los hijos tengan necesidad de obtener una «educación especial».

El art. 1 de la Orden impugnada distingue dos tipos de ayuda de educación especial: ayudas individuales directas y subsidios de educación especial para familias numerosas. El art. 4.1 de dicha Orden señala los conceptos y

cuantías de las ayudas, mientras que el art. 4.2 hace otro tanto respecto de los subsidios de las familias numerosas.

Examinando los conceptos por los que se conceden las ayudas y su limitado importe, se aprecia que los mismos no tienen incidencia sobre la efectividad del derecho a la educación. Se trata de ayudas máximas, que pueden incluso limitarse, y que se dirigen a la cobertura de gastos distintos del relativo a la enseñanza que se cursa, que, como se ha dicho, es gratuita. En suma, su eventual obtención no puede valorarse como una condición esencial para el ejercicio del derecho a la educación, pues no determina que un alumno discapacitado obtenga plaza en un centro escolar adecuado a sus necesidades. Puede por ello concluirse, según el Letrado de la Generalidad de Cataluña, que, ni por el rango de la norma, ni por la cuantía de las ayudas, ni por su finalidad, puedan estas ayudas encuadrarse en el art. 149.1.1 CE.

Descartada la procedencia del encuadramiento de la Orden en el art. 149.1.1 CE, el Letrado de la Generalidad examina la aplicación del título relativo a la educación, pues es ésta, a su juicio, la materia en la que deben incardinarse las ayudas.

El art. 15 EAC atribuye a la Generalidad la competencia plena en materia de enseñanza, sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que el art. 149.1.30 CE reserva al Estado y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Al Estado le corresponden las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución.

El art. 27 CE, que reconoce el derecho de todos a la educación, incorpora una dimensión prestacional (STC 86/1985) que determina que los poderes públicos deban garantizar la igualdad de oportunidades para cursar estudios. Por ello, aunque el art. 27.4 CE dispone la gratuidad de la enseñanza básica, cabe que dicha gratuidad se complemente con un sistema de ayudas a ciertos colectivos cuya situación lo justifique, como es el caso de los discapacitados.

Ahora bien, continúa el Letrado de la Generalidad, el Estado no dispone de un poder general para subvencionar, entendido como poder libre y desvinculado del poder competencial. Según el marco general contenido en la STC 13/1992, de los diferentes supuestos subvencionales, resulta aquí de aplicación, al que nos ocupa, la doctrina contenida en su FJ 8 b), de manera que el título de intervención del Estado, de carácter genérico o básico, le permite regular las ayudas con el alcance derivado de esa competencia, pero debe dejar un margen a la intervención de la Comunidad Autónoma para complementar la regulación estatal y también para gestionar los fondos afectados, de manera que las partidas presupuestarias correspondientes deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento posterior. Criterios todos ellos que han sido confirmados por la STC 330/1993, FJ 3.

La dimensión prestacional del derecho a la educación se ha materializado en la Ley Orgánica 1/1990 (LOGSE) en sus arts. 63.1 (medidas a favor de personas o grupos en situación desfavorable), 66 (configuración de un sistema de becas) y 67 (programas específicos de educación compensatoria), y las Comunidades Autónomas tienen reconocida su intervención en relación con ello.

c) El reconocimiento de las potestades normativas y de gestión de las Comunidades Autónomas que realiza la

legislación aludida y la jurisprudencia constitucional no se respeta, según el Letrado de la Generalidad, en la Orden de 1 de julio de 1996, objeto de este conflicto, pues la misma agota la regulación de las condiciones de acceso a las ayudas que convoca.

La Orden fija con detalle las clases de ayuda, su objeto y cuantía, los requisitos exigidos a sus beneficiarios y también el procedimiento de su concesión. Asimismo, reserva a las instancias centrales las principales funciones de ejecución administrativa (convocatoria, concesión y resolución de recursos). Es más, las funciones administrativas que en los arts. 5 al 12 de la Orden se encomiendan a las Comunidades Autónomas competentes son de mero auxilio a la Administración estatal. Por tanto, se vulneran las competencias de la Generalidad, tanto las de orden normativo como las ejecutivas.

Además, expone el Letrado de la Generalidad, nada se dice en la Orden para justificar que se trate de una medida de carácter básico, y tal carácter no puede deducirse de su naturaleza y contenido, como exigen las SSTC 91/1992 y 330/1993.

Desde la STC 37/1981, el Tribunal Constitucional ha repetido que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles no puede ser entendida como rigurosa uniformidad en cualquier parte del territorio nacional, por lo que debe partirse de que las circunstancias económicas y sociales que condicionan los estudios de las personas discapacitadas no son idénticas y, por ello, debe reconocerse un tratamiento normativo, en parte diferenciado, que habría de instrumentarse a través de la regulación autonómica. Sin que se pretenda denunciar agravios comparativos, la pretendida igualdad quiebra desde hace años en el País Vasco, pues la convocatoria y la resolución de las ayudas se realiza a nivel autonómico (véase la Orden vasca de 24 de julio de 1996).

En definitiva, el Estado debería distribuir entre las Comunidades Autónomas, según criterios objetivos, los fondos presupuestarios para estas ayudas, transfiriendo a la Generalidad la parte correspondiente para que realizara y resolviera la convocatoria correspondiente de conformidad con los criterios básicos estatales.

Debe recordarse en este punto que la STC 68/1996 declaró inconstitucional el inciso «oídas las Comunidades Autónomas» de la regla 2 del art. 153 de la Ley general presupuestaria, por entender que la simple audiencia es una fórmula de colaboración insuficiente y que debe propiciarse otra más intensa. En suma, la Orden impugnada desplaza las competencias de la Generalidad, la cual pasa a realizar por encargo competencias que son propias.

Por todo ello, el letrado de la Generalidad solicita que el Tribunal declare que la Orden impugnada vulnera las competencias de la Generalidad.

2. Mediante providencia de 17 de diciembre de 1996, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno para que, en el plazo de veinte días, se persone en el proceso y formule las alegaciones que considere convenientes. Asimismo, acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la Orden objeto de conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de aquél. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad».

3. El día 16 de enero de 1997 se registró en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado, mediante el cual, en la representación que ostenta, se personó en el proceso y

formuló sus alegaciones, las cuales se recogen resumidamente a continuación:

a) El Abogado del Estado señala, en primer lugar, que la súplica del escrito de demanda contiene dos pretensiones: que se declare que la Orden impugnada vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña y que se declare que procede la territorialización de los fondos presupuestados para las ayudas y se transfiera a Cataluña la cuantía correspondiente.

La segunda petición no puede ser acogida en el marco de este proceso constitucional, pues desborda lo dispuesto por el art. 66 LOTC, esto es, el exclusivo pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia. De otro lado, al haberse agotado los efectos de la Orden, que están limitados a un ejercicio presupuestario, no cabe sino efectuar un pronunciamiento declarativo acerca de la adecuación de la Orden al sistema de distribución competencial (SSTC 79/1992, 330/1993, 213/1994, entre otras).

Además, el Gobierno aceptó el previo requerimiento de incompetencia en parte y pro futuro. Prescindiendo de este último aspecto, indica el Abogado del Estado, la aceptación parcial del requerimiento marca el criterio del Gobierno sobre la delimitación de las competencias estatales y autonómicas.

La Orden de 1 de julio de 1996 en conflicto ya reconocía diversas funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia estatutaria sobre educación (arts. 5 a 12 y 14 de la Orden), lo que significa una aceptación de la competencia educativa de las Comunidades Autónomas y no un simulacro de encomienda de gestión, como aduce la demanda.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 (aceptando parcialmente el requerimiento) reconoce las potestades autonómicas siguientes: realizar las convocatorias específicas de las ayudas de conformidad con las bases estatales; seleccionar y establecer el orden de preferencia de los solicitantes, es decir, la adjudicación provisional, proponiendo al Ministerio la selección ordenada a efectos de la elaboración de la relación general de solicitantes que han obtenido ayuda; comunicar la concesión de las ayudas en su ámbito territorial a los alumnos que figuren en la relación aprobada por el Ministerio de Educación y Cultura; efectuar el pago a los alumnos de dicho ámbito, a cuyos efectos se transferirá la dotación económica; y verificar y controlar las ayudas otorgadas. El término ayudas se usa genéricamente, siendo comprensivo tanto de las ayudas individuales directas como de los subsidios.

Por tanto, la respuesta del Gobierno reconoce las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, supeditadas a la competencia estatal para establecer la convocatoria-marco y para la adjudicación definitiva de las ayudas, a lo que se vincula la resolución de los recursos del art. 15.2 de la Orden.

b) A continuación, el Abogado del Estado manifiesta que las normas constitucionales y estatutarias que deben considerarse en este conflicto son el art. 149.1.1 y 30 CE y el art. 15 AEC.

La competencia estatal se asienta en el art. 149.1.1 (en relación con los arts. 9.2 y 27) y en el art. 149.1.30, todos ellos de la Constitución. De acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 64/1989, FJ 2 y siguientes; 189/1989 y 190/1989), es pertinente invocar el art. 149.1.1 CE cuando una mínima centralización ejecutiva es imprescindible en garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas de todos los españoles, lo que ha sido específicamente admitido por la STC 13/1992, FJ 7. El art. 66.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), declara que la finalidad constitucional de las becas y ayudas que compensan las

condiciones desfavorables de los alumnos es «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación». En igual sentido se pronuncia el art. 66.3 LOGSE.

Está claro que, aparte de dicha invocación del art. 149.1.1 CE, la Orden en conflicto debe ser constitucionalmente medida con las normas constitucionales y estatutarias en materia de «educación» (arts. 149.1.30 CE y 15 EAC). Dicha Orden trata de dar efectividad al derecho básico de los alumnos a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural [art. 6.1 a) de la Ley Orgánica 8/1985, que desarrolla el derecho fundamental a la educación, LODE]. Así pues, los recursos presupuestarios previstos en el art. 14.2 y 3 de la Orden impugnada son recursos del sistema educativo de finalidad compensatoria.

El Abogado del Estado concuerda con la demanda en que la resolución del caso exige partir de la doctrina de la STC 13/1992 (continuada y confirmada por las SSTC 16/1996, 68/1996 y 109/1996), específicamente de los criterios contenidos en sus fundamentos jurídicos 7 y 8 d). Este último permite la consignación centralizada de las partidas presupuestarias 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 así que se sobrepase la cuantía total de los fondos estatales destinados al sector.

c) Expuesto todo lo que precede, el Abogado del Estado sostiene que, tras la aceptación parcial del requerimiento, no puede imputarse a la Orden de 1 de julio de 1996 la infracción del sistema constitucional de distribución de competencias.

El Estado tiene competencia para efectuar una convocatoria-marco básica y para conceder o denegar definitivamente estas ayudas y subsidios, así como para resolver los recursos contra dichos actos definitivos.

La Generalidad, por su parte, puede realizar convocatorias específicas, en concordancia con su competencia educativa plena, respetando siempre la convocatoria-marco básica del Estado. En cuanto al segundo punto, la reserva estatal de la decisión definitiva sobre la concesión o denegación de las ayudas, se dan las circunstancias que justifican esta reserva excepcional, pues el art. 14.2 de la Orden de 1 de julio de 1996 pone de relieve la limitación de los créditos presupuestarios para esta finalidad, lo que determina que no sea suficiente, para poder obtener la ayuda, el cumplimiento de los requisitos exigidos, sino que debe existir presupuesto suficiente. Todo lo cual determina que la selección de solicitantes se haga con referencia a todo el territorio nacional, lo que determina la centralización de los recursos financieros y de la competencia para dictar los actos definitivos, impidiendo así la territorialización del crédito presupuestario en compartimentos estancos, en garantía de la igualdad de los beneficiarios, ya que en caso contrario podrían obtener ayuda beneficiarios de mejor condición que otros en razón al territorio en que se localicen.

El Abogado del Estado, correlativamente, se opone a los argumentos de la demanda, rechazando que el Gobierno no asuma la jurisprudencia constitucional subvencional, como lo acredita la aceptación parcial del requerimiento. También señala que los problemas competenciales de esta Orden son similares a los del conflicto núm. 3386/1994, pues estas ayudas también alcanzan a niveles posobligatorios (arts. 3 y 4, apartados 3 y 4, de la Orden y art. 10.2 del Real Decreto 620/1981).

Por último, considera improcedente la cita de la Orden del Consejero de Educación, Universidades e Investiga-

ción del Gobierno vasco de 24 de julio de 1996, porque, dado el sistema foral de concierto económico, las ayudas allí reguladas se financian con créditos de la Comunidad Autónoma y no con los Presupuestos Generales del Estado.

Por todo lo cual, solicita del Tribunal que declare que corresponden al Estado las competencias controvertidas.

4. Por providencia de 19 de julio de 2005 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña interpone conflicto positivo de competencia contra la Orden del Ministerio de Educación y Cultura, de 1 de julio de 1996, por la que se convocan ayudas de educación especial para el curso escolar 1996-1997.

La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña atribuye a la Orden impugnada una doble tacha que la haría contraria al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias al impedir a la Generalidad el ejercicio de sus potestades normativas y de ejecución, que son propias de su competencia normativa plena en materia de enseñanza (art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC).

El Abogado del Estado rechaza que la Orden de 1 de julio de 1997 haya incurrido en la infracción del sistema constitucional de distribución de competencias que denuncia la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalidad. Dicha infracción no se produce si dicha Orden se valora teniendo en cuenta el criterio adoptado por el Gobierno al aceptar parcialmente el requerimiento previo que, ex art. 63.1 LOTC, le dirigió la Generalidad de Cataluña. En los términos en que el Gobierno aceptó parcialmente el requerimiento autonómico, la Orden impugnada se sustenta en las competencias estatales reguladas en el art. 149.1.1 y 30 de la Constitución y permite que la Generalidad de Cataluña ejercite sus competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de enseñanza.

2. Antes de abordar el examen de fondo de las cuestiones controvertidas, hemos de valorar la incidencia que pueden tener en este proceso dos cuestiones. De un lado, el hecho de que el Gobierno de la Nación haya aceptado parcialmente el requerimiento de incompetencia que con carácter previo al planteamiento del conflicto le formuló el Gobierno de la Generalidad de Cataluña. De otro, que la Orden impugnada limitaba sus efectos al curso 1996-1997, de modo que su eficacia se encuentra agotada al día de hoy.

a) En cuanto a los efectos en el proceso de la aceptación parcial del requerimiento, cabe reiterar lo ya dicho al respecto en nuestra STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 2, donde poníamos de relieve, al producirse igual circunstancia, que dicha aceptación parcial no afecta sustancialmente al curso del proceso cuando la Comunidad Autónoma considera no atendida, o atendida de modo insuficiente, su reclamación competencial. Tal ocurre en este supuesto, pues la representación procesal de la Generalidad de Cataluña se refiere a ello en sus alegaciones y rechaza que la posición del Gobierno de la Nación haya atendido su reivindicación. A lo cual se une que tampoco en este caso, como ya sucediera en el resuelto en la citada STC 188/2001, la aceptación parcial del requerimiento se ha concretado en una modificación, siquiera limitada, de la Orden impugnada.

b) En lo relativo a la segunda cuestión, esto es, al agotamiento de los efectos de la Orden de 1 de julio de 1996 como consecuencia de la limitación de

los mismos al curso 1996-1997, se aprecia que en los cursos sucesivos se han convocado las ayudas a través de las correspondientes Órdenes (desde la inmediata posterior Orden de 16 de junio de 1997, que las convocó para el curso 1997-1998, hasta la reciente Orden ECI/1457/2005, de 16 de mayo, que hace lo propio para el curso académico 2005-2006), las cuales mantienen similares planteamientos de atribución competencial que la Orden traída a este conflicto, por lo que procede que reiteremos una vez más nuestro criterio de que «en los casos en que se producen modificaciones normativas e, incluso, derogaciones de las disposiciones objeto de conflicto “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas, STC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)” (STC 147/1998, FJ 3). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior “no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes –como aquí ocurre– sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio” (STC 182/1988, FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996)” (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4, con cita de la STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5) (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 2).

En conclusión, el presente conflicto positivo de competencia no ha experimentado una pérdida sobrevenida de su objeto.

3. Es necesario, tras el examen de las cuestiones procesales de orden previo, encuadrar la Orden de 1 de julio de 1996 en el sistema constitucional de distribución de competencias para, así, poder apreciar las que al efecto ostentan el Estado y la Generalidad de Cataluña en la materia correspondiente.

Ambas representaciones procesales señalan que las ayudas de educación especial reguladas por la Orden impugnada tienen una conexión prioritaria con la materia de «educación» (enseñanza), si bien realizan algunas precisiones complementarias.

Por parte del Abogado del Estado se pone de manifiesto que esa naturaleza o incardinación competencial no puede desatender la estrecha relación de estas ayudas con la materia «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», regulada en el art. 149.1.1 CE, toda vez que las mismas constituyen un elemento esencial para garantizar el «derecho a la educación» (art. 27 CE).

El Letrado de la Generalidad de Cataluña rechaza que la del art. 149.1.1 CE sea la materia en que deban encuadrarse estas ayudas. Sin embargo, hace referencia a que la materia «asistencia social» también incide en la regulación impugnada, si bien de modo subordinado a la de «educación».

Pues bien, planteadas así las posibilidades de incardinación competencial, habremos de tener en cuenta

que «en casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, debe determinarse cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado» (STC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 49/1984, de 5 de abril). Igualmente, habremos de tener en cuenta nuestra tradicional doctrina «de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, F2 y 87/1989, FJ 3, entre otras)» (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4).

4. Las distintas leyes orgánicas que han regulado la enseñanza en sus diversas modalidades y niveles han incidido en la necesidad de la existencia de un sistema de ayudas o subsidios para garantizar el acceso a aquella.

En la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 4, examinamos el articulado de dichas leyes orgánicas [arts. 26.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria; 6.1 g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de regulación del derecho a la educación; y 66.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo], poniendo de relieve la conexión existente entre dicho sistema de ayudas y subsidios y el derecho a la educación (art. 27 CE), concluyendo entonces que «tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación» (STC 188/2001, FJ 4).

En este momento, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, que ha derogado buena parte de los preceptos orgánicos antes citados (disposición derogatoria única), mantiene la relevancia antes señalada de las ayudas a la enseñanza. Así, dicha Ley Orgánica dedica una parte del capítulo III de su título preliminar a las «becas y ayudas al estudio», de modo que su art. 4.1 establece que «para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a superar los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza no obligatoria o la continuidad de los estudios a aquellos estudiantes que estén en condiciones de usarlas con aprovechamiento». Y el mismo precepto, a continuación, también prevé que «con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se establecerán ayudas al estudio que compensen las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos que cursen enseñanzas de los niveles obligatorios».

De la legislación orgánica aludida se desprende que el sistema de becas constituye un instrumento esencial para hacer realidad el modelo de «Estado social y democrático de derecho» que nuestra Constitución impone (art. 1.1), determinando en consecuencia que los poderes públicos aseguren que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (art. 9.2 CE). De este modo se garantizan también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la perso-

nalidad (art. 10.1 CE) que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales.

No es otra, en definitiva, la finalidad buscada por el legislador orgánico, que en relación con este punto ha señalado en el preámbulo de la Ley Orgánica 10/2002 que el derecho a la educación se garantiza, «entre otras medidas mediante un sistema de becas y ayudas que remueva los obstáculos de orden económico que impidan o dificulten el ejercicio de dicho derecho», sistema que ha de tener especial significación cuando se trata, como en este caso, de ayudas públicas a discapacitados, los cuales pueden precisar de especiales medidas de orden compensatorio.

5. Lo reseñado hasta aquí, puesto en conexión con el artículo primero de la Orden de 1 de julio de 1996, objeto de este conflicto, que determina su finalidad y contenido («se convocan ayudas de Educación Especial para el curso 1996-1997 de carácter individual para sufragar el gasto que origine la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales»), así como su adecuación a los niveles educativos relacionados en el artículo tercero de la propia Orden, pone de manifiesto que estas ayudas, aun teniendo una orientación asistencial, se conectan con mayor intensidad con la materia educativa, en la medida en que apoyan el acceso a la educación especial de quienes precisan la misma para cursar con normalidad aquellos niveles educativos.

Por tanto, de las dos materias aducidas por el Letrado de la Generalidad de Cataluña, debe prevalecer la de «enseñanza», criterio este postulado también por dicha representación procesal que, según queda expuesto en los antecedentes, sólo enuncia el título competencial de la Generalidad de Cataluña en materia de «asistencia social» de modo subordinado al de «enseñanza».

Tras esta primera aproximación al encuadramiento de estas ayudas, procede que determinemos en cuál de las dos materias aducidas por el Abogado del Estado («regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» o «normas básicas, para el desarrollo del art. 27 de la Constitución») se incardinan aquéllas.

El criterio para determinar cuál sea el título principal de incardinación competencial debemos obtenerlo valorando la doctrina contenida en nuestra STC 188/2001, de 20 de septiembre, donde enjuiciamos dos Órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia que convocaban becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios, ya que la conexión entre aquellas becas y estas ayudas se desprende inmediatamente de cuanto se ha expuesto y dicha conexión es resaltada, asimismo, por las dos representaciones procesales que son parte en este conflicto.

En dicha Sentencia, considerando que «el art. 27.5 CE determina que todos los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza», indicamos que «tal garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin preterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional» (FJ 5). Partiendo de aquí alcanzamos dos ideas principales:

«En primer lugar, que el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para efectividad de tal derecho. Y, en segundo lugar, que dicho legislador orgánico no ha regulado el entero régimen jurí-

dico de las becas, pues dicha configuración central se complementa con la normativa de rango reglamentario» (STC 188/2001, FJ 5).

Es claro, a la vista del antes reproducido art. 4 de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, que la vigente legislación orgánica responde a los dos criterios expuestos de nuestra doctrina.

Dando un paso más, no podemos dejar de tener en cuenta que en nuestra STC 188/2001 (FFJJ 12 y 13) ya señalamos que el encuadramiento de estas ayudas no se materializa de modo principal en el art. 149.1.1 CE, sino en el art. 149.1.30 CE (FJ 6), de modo que ahora procede remitirnos a la doctrina allí contenida, que reiteramos en toda su extensión, debiendo recordar, no obstante, dos extremos.

De un lado, que basta con trasladar a la Orden de 1 de julio de 1996 el criterio de que, en razón a la delimitación positiva y negativa que presenta en nuestra doctrina el art. 149.1.1 CE (delimitación recogida en el FJ 12 de la STC 188/2001), el mismo no puede amparar los artículos de dicha Orden «que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquél precepto constitucional está constreñido al ámbito normativo».

Y, de otro, igualmente ocurre con el resto de la regulación material, ya que «ni los estudios objeto de beca, ni tampoco las clases y cuantía de las ayudas pueden estimarse integrantes de ese contenido primario del mencionado derecho fundamental, pues debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el 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» (STC 188/2001, FJ 13).

En suma, en la operación de encuadramiento realizada en dicha Sentencia concluimos que regla competencial del art. 149.1.30 CE prevalecía sobre la del art. 149.1.1 CE por su mayor especificidad. Mayor especificidad que justificamos diciendo que «mientras que la regla 1 del art. 149.1 CE se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30 CE, lo hace, de modo específico, sobre el derecho a la educación. De aquí que sea esta última regla competencial la que, en primer término, resulta aplicable al caso que ahora examinamos, pues aparece plenamente justificado que dichas becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sin mayor precisión normativa, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica que le está atribuida al Estado para garantizar, precisamente, ese derecho» (STC 188/2001, FJ 6).

Este criterio debe ser mantenido también ahora respecto de las ayudas de educación especial que se controvierten. Por tanto, procede considerar las competencias que, respectivamente, corresponden al Estado y a la Generalidad de Cataluña en materia de «educación».

Así, en lo que aquí interesa, al Estado le corresponde el establecimiento de las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» (art. 149.1.30 CE), mientras que a la Generalidad de Cataluña le está atribuida «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del art. 149 de la

Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía» (art. 15 EAC).

6. Las ayudas reguladas por la Orden de 1 de julio de 1996 se concretan en aportaciones dinerarias que pueden obtener sus beneficiarios por conceptos diversos: enseñanza, transporte escolar, comedor escolar, residencia escolar, transporte para traslado de fin de semana y reeducación pedagógica o del lenguaje (artículo cuarto, 1 de dicha Orden). En cuanto a los subsidios, podrán concederse únicamente para los conceptos de transporte y comedor, según el apartado 2 del mismo precepto. Para acceder a estas ayudas y subsidios, que se conceden en cuantías determinadas, han de cumplirse los requisitos que se regulan en dicha Orden.

Nos encontramos, pues, ante subvenciones públicas que se ordenan para hacer efectivo el derecho de todos a la educación, apoyando las necesidades especiales de sus beneficiarios (artículo primero) y compensando las condiciones socioeconómicas de las familias que no alcanzan determinados niveles de renta y patrimonio (artículo segundo).

Pues bien, en relación con las subvenciones públicas este Tribunal tiene establecida una abundante doctrina que, para su mejor aplicación, quedó recopilada en la STC 13/1992, doctrina que con posterioridad no hemos hecho sino reiterar.

Procede ahora hacer lo propio y aplicar dicha doctrina, recordando que también lo hicimos con ocasión del enjuiciamiento ya aludido de dos Órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia que convocaban becas y ayudas al estudio de carácter general. La STC 188/2001, que resolvió aquel proceso, enunció dos criterios que debían presidir la labor de enjuiciamiento y que aquí reproducimos:

a) El primero de ellos consiste en tener presente 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 glo-

bal 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)» (STC 188/2001, FJ 7).

b) A este primer criterio le añadimos un segundo, indicando que «el canon de enjuiciamiento expuesto debe ser completado con el que corresponde exigir, según nuestra doctrina, a las normas básicas estatales, con el fin de verificar después si. [se] satisfacen los requisitos exigibles a dichas normas básicas» (STC 188/2001, FJ 7).

En cuanto a los requisitos de las normas básicas, también insistimos (STC 188/2001, FJ 8) en la doble dimensión formal y material que tiene que caracterizar a aquéllas. En concreto, con referencia especial a la STC 69/1988, señalamos que la dimensión formal se manifiesta a través de la inclusión de la norma básica en la Ley formal, lo que garantiza «una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas». Si bien, por excepción, admitíamos también que el Gobierno pueda servirse de su potestad reglamentaria para regular algunos de los aspectos básicos de una materia mediante Decreto, «cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases». En estos casos, el carácter básico de la norma reglamentaria también debe explicitarse, aceptándose excepcionalmente que no sea así cuando ello se infiera indudablemente de su propio contenido.

En lo concerniente a la dimensión material de las normas básicas, siempre hay que estar a la valoración concreta de la norma, apreciando si la misma contiene los criterios determinantes para la ordenación del segmento sustantivo de que se trate, criterios dotados, en principio, de una cierta estabilidad y que constituyen, por así decirlo, el mínimo común normativo de dicho segmento (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 3, entre otras muchas).

7. Procede, por ello, que incidamos en primer lugar en el cumplimiento de los requisitos formales de la normativa básica.

En este caso, siguiendo la misma línea de anteriores leyes orgánicas sobre la materia, la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, regula en su art. 4 las becas y ayudas al estudio, y dicho artículo queda cubierto en su configuración como norma básica por la declaración expresa de su disposición final sexta. Por tanto, se produce la cobertura legal exigida por nuestra doctrina. La regulación legal de estas ayudas fue complementada en su día por el Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, que estableció el régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos (hoy derogado, mediante Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto), y desde entonces por las sucesivas Órdenes reguladoras de las convocatorias anuales.

Aún en relación con el carácter básico que en su perspectiva formal pueda atribuirse a la Orden impugnada en este proceso, habida cuenta de que la misma no explicita ese carácter básico, debemos reiterar aquí lo dicho sobre las Órdenes de becas al estudio enjuiciadas en la STC 188/2001, esto es, que su naturaleza de norma básica «puede resultar admisible excepcionalmente si tal carácter se desprende de modo inequívoco de su contenido, como ocurre efectivamente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas» (STC 188/2001, FJ 8).

8. Satisfecha la exigencia formal de lo básico, podemos abordar ya el examen del contenido material del articulado de la Orden impugnada, con el fin de apreciar si el mismo puede ser calificado de básico también desde esta perspectiva y ser, por ello, de aplicación en Cataluña, como sostiene el Abogado del Estado, o si, por el contrario, hubiera vulnerado las competencias de la Generalidad por carecer, total o parcialmente, de dicha naturaleza básica.

El examen de fondo lo emprenderemos distinguiendo dos bloques de preceptos en la Orden de 1 de julio de 1996:

a) De un lado, los artículos que regulan los siguientes aspectos: el objeto de las ayudas y subsidios; los requisitos para su acceso; los supuestos, líneas de ayuda y sus correspondientes cuantías; y los elementos de valoración y selección relevantes para su otorgamiento. En este bloque se inscriben los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y decimotercero. Característica común a todos estos preceptos es la de regular las condiciones especiales de otorgamiento de las becas, esto es, las exigencias a cumplir para poder acceder a las mismas.

b) De otro lado, los preceptos que disciplinan la tramitación administrativa de las ayudas (presentación de solicitudes, recepción, estudio, selección, propuesta y otorgamiento) y los recursos correspondientes. Este segundo grupo, que incluye los restantes artículos de la Orden impugnada, está dedicado a la actividad de gestión de dichas ayudas y concreta las actuaciones que las Administraciones públicas han de realizar en orden a la aplicación de los preceptos del bloque anterior.

Todavía con carácter previo al enjuiciamiento hay que dejar sentadas dos premisas.

La primera de ellas se refiere a que, aun cuando el Letrado de la Generalidad de Cataluña impugna toda la Orden, modula su reproche distinguiendo entre los dos bloques de preceptos a que acabamos de referirnos. Así, en cuanto al primer bloque, el reproche que formula es genérico y consiste en atribuir a la Orden un excesivo grado de detalle que no posibilitaría que la Generalidad ejercite sus competencias normativas. Por tanto, limitaremos nuestro examen de los preceptos correspondiente a la sola valoración de este extremo. En lo atinente al segundo bloque, se reitera igual reproche y se añade que la Generalidad debe realizar la completa gestión de la tramitación administrativa de las ayudas y subsidios, incluido su otorgamiento, para lo cual debe disponer de la parte correspondiente de los fondos presupuestarios destinados al efecto.

La segunda precisión a realizar se conecta con el hecho de que la resolución que adoptamos debe tener en cuenta la normativa sobrevenida y vigente en el momento de la adopción de la decisión (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9, con cita de otras), lo que hace inexcusable que tengamos en cuenta los criterios contenidos en el art. 4 de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, precepto básico que dispone lo siguiente:

«Art. 4. *Becas y ayudas al estudio.*

1. Para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a superar los obstáculos de orden socio-económico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza no obligatoria o la continuidad de los estudios a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

Asimismo, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se establecerán ayudas al estudio que compensen las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos que cursen enseñanzas de los niveles obligatorios.

A estos efectos, el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior se tendrá en cuenta la singularidad de los territorios insulares y la distancia del territorio peninsular, así como de las ciudades de Ceuta y Melilla para favorecer las condiciones de igualdad en el ejercicio de la educación de los estudiantes de dichos territorios.

3. El desarrollo, ejecución y control de los sistemas de becas y ayudas al estudio previstos en los apartados anteriores corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, para asegurar que los resultados de la aplicación de los sistemas de becas y ayudas al estudio se produzcan sin menoscabo de la garantía de igualdad en la obtención de éstas en todo el territorio nacional, se establecerán los oportunos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. Sobre la base de los principios de equidad, solidaridad y compensación, las Administraciones públicas cooperarán para articular sistemas eficaces de información, verificación y control de las becas y ayudas financiadas con fondos públicos y para el mejor logro de los objetivos señalados en los apartados anteriores.»

9. Los preceptos incluidos en el primer grupo regulan el objeto y los tipos de ayudas y subsidios (artículo primero), los requisitos exigidos para su obtención (artículo segundo), los niveles educativos en que pueden aplicarse (artículo tercero), las líneas de ayudas y su cuantía (artículo cuarto) y los elementos a valorar para su otorgamiento (artículo decimotercero).

Hay que tener en cuenta que «en la STC 13/1992, FJ 8 b) hemos declarado que 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)].

Partiendo de esta doctrina, ninguna tacha apreciamos en los preceptos de este bloque. Es obvio que la fijación del objeto de las ayudas y sus modalidades (ayudas individuales y subsidios para familias numerosas), establecido en el artículo primero, constituye el elemento esencial de la competencia básica del Estado, que puede determinar la finalidad y orientación de su política educativa en aras de la efectividad del art. 27 de la Constitución. Lo propio ocurre con los requisitos exigibles para su otorgamiento y con la cuantía de las diferentes líneas de

ayuda (artículos segundo y cuarto), así como su posible aplicación en los diferentes niveles educativos (artículo tercero), pues se trata de aspectos que son, todos ellos, elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando un trato igualitario a sus beneficiarios, según hemos declarado para las mismas cuestiones en la STC 188/2001, FJ 10.

La misma valoración merecen los elementos que han de ser tenidos en consideración para la concesión de las ayudas que se contienen en el artículo decimotercero. Aunque sean criterios que detalle que han de tenerse en cuenta en el proceso de tramitación administrativa de las ayudas, los mismos se orientan a la finalidad antes señalada de garantizar igual trato a todos los solicitantes del territorio nacional, es decir, constituyen un complemento necesario de los requisitos regulados en el artículo segundo y satisfacen el principio básico de que se incluya en la competencia estatal el establecimiento de «cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas» (art. 4.1, párrafo tercero de la Ley Orgánica 10/2002).

10. En el segundo bloque de artículos se regulan las siguientes cuestiones: cumplimentación de solicitudes en determinados impresos (artículo quinto); presentación de las solicitudes en los centros educativos y admisión a trámite (artículo sexto); verificación de las solicitudes, subsanación de errores y justificación de la no acreditación de requisitos (artículos séptimo, octavo y noveno); remisión de las solicitudes a los órganos administrativos estatales y autonómicos y ordenación y clasificación por los mismos de las solicitudes (artículos décimo y undécimo); estudio y formulación de propuesta de concesión de la ayuda (artículo duodécimo); remisión de las propuestas a la Dirección General de Formación Profesional y Formación Educativa para la denegación o concesión de las ayudas (artículo decimo-cuarto); publicación de las solicitudes que han recibido la ayuda, otorgamiento de las mismas e interposición de recursos, correspondiendo su resolución al Secretario General de Educación (artículo decimoquinto); y autorización a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa para el desarrollo y aplicación de la Orden (disposición final tercera).

Nos encontramos ante una regulación a la que el Letrado de la Generalidad reprocha una doble tacha: de un lado la vulneración de las competencias normativas de la Generalidad; y, de otro, la centralización de buena parte del procedimiento de tramitación, pues sólo se admite la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase de evaluación de solicitudes y de propuesta de resolución, reservando a órganos estatales las funciones esenciales de denegación y concesión de las ayudas, el otorgamiento o pago de las mismas y la resolución de los posibles recursos.

El Abogado del Estado justifica la centralización aludida en la doctrina de este Tribunal contenida en la STC 13/1992, FJ 8 d), justificando dicha centralización por el hecho de la limitación de los fondos presupuestarios destinados a estas ayudas. Dicha limitación impone, según su criterio, la gestión estatal para asegurar así el mismo trato a todas las solicitudes presentadas en el conjunto del territorio nacional, pues, continúa aduciendo, la territorialización de los fondos entre las Comunidades Autónomas conllevaría que pudieran obtener ayuda en algunas de ellas solicitantes de peor derecho que otros de otras Comunidades.

Pues bien, en nuestra STC 188/2001 ya enjuiciamos el mismo doble reproche, es decir, el relativo a la regulación

procedimental y el concerniente a la ejecución administrativa centralizada.

a) En efecto, comenzando por el segundo aspecto, en dicha resolución pusimos de manifiesto que «aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas a quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales. Nuestra doctrina ya ha apreciado 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 (SSTC 106/1987, FJ 4)' (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)» (STC 188/2001, FJ 11).

Este criterio debe ser mantenido también aquí, no sólo porque nos encontremos en un supuesto similar al entonces enjuiciado, como reconocen las partes, sino, muy especialmente, porque la gestión autonómica de las ayudas ha sido prevista por el art. 4.3, primer párrafo, de la Ley Orgánica 10/2002, que dispone que «el desarrollo, ejecución y control de los sistemas de becas y ayudas al estudio previstos en los apartados anteriores corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia».

En cuanto a los inconvenientes que pudieran derivarse de la gestión de las ayudas por las Comunidades Autónomas, aducidos por el Abogado del Estado, tenemos indicado que podrían obviarse mediante el establecimiento de sistemas de cooperación. Así:

«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 ... [E]l 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).

Tampoco resulta justificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes de beca para todo el territorio nacional. El empleo de dicha lista única se ha considerado necesario por el Abogado del Estado como garantía del principio de igualdad, a fin de evitar que posibles becarios con mejor derecho en determinada Comunidad Autónoma dejen de percibir la ayuda en beneficio de otros en una Comunidad diferente. Sin embargo esta posibilidad, que, de existir, sólo se daría en el último segmento de becarios de la lista única, puede ser obviada con facilidad, dejando sin distribuir entre las Comunidades Autónomas un porcentaje de los fondos, de modo que, mediante los oportunos instrumentos de colaboración y, específicamente, a través de mecanismos de coordinación (por todas,

STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2), dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mejor derecho con independencia de su localización territorial, o utilizando cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento de otorgamiento del sistema de becas, impidiendo la gestión autonómica de la normativa estatal básica» (STC 188/2001, FJ 11).

En relación con esta doctrina, hay que tener en cuenta, que el párrafo segundo del mismo art. 4.3 de la Ley Orgánica 10/2002 exige la implantación de tales mecanismos de coordinación y cooperación, pues dispone que "sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, para asegurar que los resultados de la aplicación de los sistemas de becas y ayudas al estudio se produzcan sin menoscabo de la garantía de igualdad en la obtención de éstas en todo el territorio nacional se establecerán los oportunos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

Importa destacar que a ello se encauza la hoy vigente convocatoria de ayudas para alumnos con necesidades educativas especiales (Orden ECI/ 1457/2005, de 16 de mayo), pues en su preámbulo se lee lo siguiente: «esta Orden y, únicamente, para el curso 2005-2006, prevé la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas a fin de que éstas puedan realizar las funciones de tramitación, resolución, pago, inspección, verificación y control y, en su caso, resolución de los recursos correspondientes a las ayudas convocadas en la misma, en tanto se procede a la sustitución del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por un nuevo Real Decreto regulador de las becas y ayudas al estudio que recoja la doctrina establecida en la Sentencia 188/2001 del Tribunal Constitucional».

En definitiva, e insistiendo en que, como ya dijimos en la STC 188/2001, FJ 11 antes transcrito, para lograr la igualdad en esta materia puede dejarse sin distribuir un porcentaje de los fondos o utilizar cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento del otorgamiento de las becas, es necesario reiterar también la llamada a la cooperación y a la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ya hiciéramos en el citado fundamento jurídico, pues es a través de dicha cooperación y coordinación, instrumentadas mediante los sistemas que se consideren procedentes, como puede hacerse efectiva la igualdad de tratamiento en el acceso a las becas por los solicitantes de todo el territorio nacional, garantizando que ninguno de ellos resulte perjudicado en dicho acceso, de manera que se les asegure un trato igualitario con independencia del territorio en que se encuentren.

En conclusión, la atribución a órganos estatales de funciones de tramitación administrativa de estas ayudas y subsidios, prevista en este segundo bloque de precepto, vulnera las competencias de la Generalidad en materia de «enseñanza».

b) Falta por examinar la segunda tacha que pudiera afectar a este mismo bloque de artículos, relativa a la incompetencia estatal para regular la tramitación de las ayudas, pues dicha tramitación vaciaría la competencia normativa de la Generalidad de Cataluña.

Esta tacha ha de ser confirmada, «pues la regulación de todos estos aspectos no constituyen normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión de las ayudas que se inscribe en el ámbito de la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza, y ya hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviem-

bre, FJ 32). Por tanto, debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello» (STC 188/2001, FJ 11).

Queda por realizar una valoración específica de la disposición final tercera, que «autoriza a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa para aplicar y desarrollar lo dispuesto en la presente Orden». Esta disposición también vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña por un doble motivo:

En primer lugar, porque la atribución a un órgano estatal de funciones aplicativas de la Orden que, como hemos señalado, corresponden a la Generalidad de Cataluña, determina la infracción del orden constitucional de competencias.

Y, en segundo lugar, porque la previsión de que dicha Dirección General, en la dimensión normativa, pueda continuar desarrollando lo regulado en la Orden conlleva una infracción de la perspectiva formal de las normas básicas, pues ya dijimos que «no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto» (aunque sin excluir la Orden Ministerial capaz de contener regulación básica en esta materia en supuestos muy excepcionales, como ya hemos manifestado más atrás). Por ello, dicha reformulación sólo es aceptable a través de resoluciones administrativas (como serían las que nos ocupan, conferidas a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa) «en la medida en que, simplemente, realizan la convocatoria anual y no incorporan prescripciones adicionales a las contenidas en las Órdenes Ministeriales respecto a las condiciones de obtención de las ayudas... [y, por ello, en esa sola medida] no contravienen tampoco el principio de no reformulación sucesiva de la normativa básica» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FFJJ 8 y 9). Por lo que, a sensu contrario, en este caso la disposición vulnera las competencias de la Generalidad al prever el desarrollo normativo de la Orden por aquella Dirección General.

En conclusión, en razón a la doble tacha apreciada, todos los artículos de este segundo grupo vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

11. En cuanto a los efectos del fallo, puesto que la Orden de 1 de julio de 1996 ha agotado todos sus efectos, debemos entender que la pretensión planteada por la Generalidad de Cataluña en este conflicto positivo de competencia se satisface mediante la sola declaración de las competencias que le corresponden.

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 competencia núm. 4215/1996 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 1 de julio de 1996 por la que se convocan ayudas de educación especial para el curso 1996-1997, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los artículos quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo, decimocuarto, decimoquinto y la disposición final tercera de dicha Orden.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez respecto de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4215/1996

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 de la LOTC, reflejo en este voto particular algunas observaciones defendidas en la deliberación del Pleno respecto de la fundamentación jurídica sobre la que se basa el Fallo de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4215/1996.

La Sentencia reproduce, esencialmente, la doctrina establecida en la STC 188/2001, de 20 de septiembre, frente a la cual en su día formulé voto particular en el que, sin pretender en modo alguno poner en cuestión la lógica del reconocimiento, dentro del marco configurado por el bloque de la constitucionalidad, de las competencias específicas que corresponden a la Generalidad de Cataluña en la materia «enseñanza», expresé mi opinión contraria al establecimiento de vinculaciones o paralelismos excesivos o impropios entre el otorgamiento de subvenciones a determinadas actividades económicas y la concesión de becas o ayudas al estudio.

En esta nueva ocasión, y desde luego con el mayor respeto al mantenido por la mayoría del Pleno, considero oportuno reiterar mi anterior criterio, que para evitar reiteraciones excesivas, sintetizo en los siguientes términos:

En mi opinión no resulta correcto equiparar el singular sistema de asistencia o de complemento de la capacidad económica que suponen las becas o ayudas para el estudio a otras ayudas o subvenciones financieras encuadrables en el campo de las clásicas medidas de fomento de determinadas actividades de índole o naturaleza patrimonial, como sería el caso de las otorgables a explotaciones agrarias, instalaciones industriales u organizaciones comerciales (o, incluso, dada su finalidad última de facilitar el desarrollo de una actividad ordenada a la prestación de un servicio público, de las que pudieran instrumentarse para favorecer el establecimiento o la mejora de Centros docentes). A tal conclusión, conducen, a mi parecer, inequívocamente las dos siguientes precisiones:

Primera: La de que la función o el sentido último de las becas o ayudas para el estudio es, esencialmente, posibilitar o facilitar el efectivo ejercicio de un derecho fundamental de tan relevante significación en el proceso de asegurar la igualdad entre los ciudadanos españoles como, sin duda, es el derecho a la educación. Nos movemos aquí en campos singularmente trascendentes en la esfera propia de los principios de igualdad de oportunidades y de libre desarrollo de la personalidad, el último de los cuales constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE).

Y segunda: La de que los destinatarios de los apoyos económicos que representan las becas o las ayudas para el estudio no son los Centros docentes, los establecimientos prestadores del servicio público de la

enseñanza (esto es, si se quiere, las instituciones a través de las cuales se desarrolla o actúa la actividad docente, la enseñanza), sino que, en rigor, los destinatarios de las becas o las ayudas al estudio, los becarios o beneficiarios, son los escolares, alumnos o discentes, en su condición o carácter de titulares últimos del derecho fundamental a la educación.

Por las razones indicadas estimo que el título competencial primario o esencial que habilita para el establecimiento de una política de becas o ayudas al estudio, y para configurar la disciplina jurídica relativa a la concesión de dichas becas o ayudas, no es el de «enseñanza», el cual es el que resulta específicamente contemplado en el art. 15 EAC, sino el de «educación», título que, en su dimensión más profunda, ha de entenderse referido a las nociones de recibir educación o de ser educado. De ahí que, si se mantiene que esta dimensión o contenido de la actividad considerada no deja de tener también una significación específica dentro del ámbito configurado por el título al que hace referencia el art. 149.1.30.ª CE, la atribución competencial establecida en esta sede tenga que resultar intensamente influida o mediatizada por la idea de que constituye una exigencia insoslayable en un Estado social y democrático de Derecho (como es el que, según solemnemente proclama su art. 1.1, configura la Constitución Española) la de garantizar la igualdad del tratamiento de todos los ciudadanos (materia respecto de la cual el art. 149.1.1.ª CE atribuye competencia exclusiva al Estado) en el ejercicio de un derecho fundamental tan estrechamente vinculado con la finalidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (misión inexcusable de los poderes públicos, según estatuye el art. 9.2 CE).

Firmo este voto particular, reiterando la consideración y respeto que me merecen los razonamientos desarrollados en la fundamentación jurídica de la Sentencia, con cuya parte dispositiva coincido, en Madrid, a 21 de julio de 2005.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4215/1996, al que se adhieren los Magistrados don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

En ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, y con expresa manifestación de respeto del parecer mayoritario contrario, formulo Voto particular discrepante de la Sentencia.

1. Esta supone la transposición al caso actual de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, recaída en un conflicto de competencia en todo similar al actual, trabado entre los mismos contendientes. Sobre esa base comprendo que la Sentencia sea de pura aplicación de la precedente; pero esa comprensión no supone que lo que no me convenció ayer pueda convencerme hoy sin nuevos fundamentos, como es el caso.

Como respecto a la precedente Sentencia formulé un Voto particular de radical discrepancia, la pura coherencia intelectual me lleva a reproducir mi posición discrepante en los mismos términos.

Ahorro la transcripción literal de dicho referido Voto, limitándome a la simple remisión al mismo (STC 188/2001, de 20 de septiembre, «Boletín Oficial del Estado» núm. 251, de 19 de octubre).

Baste aquí con indicar, sintéticamente, que considero que la competencia del Estado tanto normativa como administrativo establecida en la Orden cuestionada tenía firme asidero constitucional en la materia enuncia en el

art. 149.1.1 CE; que estimo errónea al respecto la prevalencia conceptual del art. 149.1.30 CE respecto al art. 149.1.1 CE, por razón de una mayor especificidad de éste en relación al caso, con la consecuente limitación de las competencias del Estado, asentadas en tal «específico» título; y que estimo así mismo errónea la equiparación de las becas a las subvenciones, a efectos de la aplicación al caso de la doctrina jurisprudencial sobre la territorialización de las últimas.

Mi personal concepción sobre las condiciones básicas, reguladas en el art. 149.1.1 CE, y su diferencia sobre la normativa básica, así como mi discrepancia sobre la concepción restrictiva de la materia del art. 149.1.1 CE las tengo expuestas in extenso en el Voto al que me remito, y al que remito al lector, si lo hubiere.

Como dije en el referido Voto:

«En una apreciación global y de conjunto no puedo compartir la idea de que en el marco de nuestra Constitución no pueda tener cabida hasta sus últimas consecuencias un programa nacional de becas, unificado bajo la competencia del Estado, e instrumentado como condición básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental a la educación».

No se me oculta que después de la Ley Orgánica 10/2002, cuya proyección al caso argumenta la Sentencia, sea más difícil sostener las competencias puramente ejecutivas del Estado en materia de becas; mas con todo me permito observar que el hecho de que el Estado, por vía de Ley Orgánica, haciendo uso de la facultad de configuración legal que le es propia, haya considerado oportuno descentralizar para lo sucesivo los aspectos referentes a la gestión administrativa de las becas, no implica que esa libre opción normativa no sea tal, sino que responda a un imperativo constitucional en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Por ello, al margen de cuál sea para lo sucesivo el orden competencial derivado de la citada Ley Orgánica, al tratarse de una Orden precedente en el tiempo a dicha Ley, su contraste con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña creo que debía conducir a la perfecta constitucionalidad de su contenido en cuanto a las competencias atribuidas en ella al Estado.

En suma, y concluyendo, mi criterio, como el expresado en el Voto precedente, es que el conflicto de competencia debía haberse desestimado.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil cinco.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

14164 *Pleno. Sentencia 213/2005, de 21 de julio de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998. Planteada por el Juzgado de lo Social de Zamora sobre el apartado 3 del art. 203 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por el art. 40 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.*

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo y al principio de seguridad social: protección por desempleo parcial limitada a la reducción temporal de jornada autorizada por regulación de empleo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Gui-

llermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4441/1998, planteada por el Juzgado de lo Social de Zamora sobre el apartado 3 del art. 203 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por el art. 40 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, por posible vulneración de los arts. 14 y 35 de la Constitución, en relación con el art. 41 de la misma. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 26 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito procedente del Juzgado de lo Social de Zamora al que se acompañaba, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes a los autos núm. 155/98, sobre reclamación de prestaciones por desempleo, el Auto de 9 de octubre de 1998 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 203.3 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante LGSS), en la redacción dada por el art. 40 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, por posible vulneración de los arts. 14 y 35 de la Constitución, en relación con el art. 41 de la misma.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Doña María de los Ángeles Barrios Vicente, que prestaba servicios para la Unión Provincial de Comisiones Obreras de Zamora, en su sede de Benavente, con categoría profesional de administrativa, recibió un escrito de la dirección del indicado sindicato, fechado el día 22 de noviembre de 1997, en el que se le indicaba que, con efectos del siguiente día 22 de diciembre, su jornada de trabajo semanal se vería reducida de forma definitiva a la mitad de su duración, pasando de las iniciales 38 horas semanales a 19 horas semanales, con la correspondiente reducción, en la misma proporción, del salario. En el escrito se justificaba la decisión, al amparo del art. 41 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, LET), en causas económicas, concretamente en la difícil situación económica por la que atravesaba la central sindical, que hacía preciso el reducir gastos y personal para mantener la viabilidad de la misma así como el resto de los puestos de trabajo.

b) Como consecuencia de lo anterior, la trabajadora solicitó de la Dirección provincial del Instituto Nacional de Empleo (INEM) el reconocimiento de la prestación por desempleo parcial, siéndole denegada por Resolución de 19 de enero de 1998, por no encontrarse la solicitante en