

L'EVOLUCIÓ DEL RÈGIM GENERAL DE FOMENT DE L'ESTUDI EN EL SISTEMA EDUCATIU ESPANYOL I EL TRASPÀS DE LES BEQUES I DELS AJUTS A LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Roser Martí i Torres

Advocada de la Generalitat de Catalunya

Encarnació Grau i Corominas

Advocada de la Generalitat de Catalunya

SUMARI: 1. Introducció. – 2. El marc regulatori en matèria de foment de l'estudi. – 2.1. Marc constitucional i estatutari. – 2.2. La legislació estatal en matèria de foment de l'estudi. – 2.3. La legislació catalana en matèria de foment de l'estudi. – 2.4. Informació i coordinació. – 2.5. La regulació del règim de beques i ajuts en el sistema general de foment de l'estudi. – 3. La doctrina constitucional en matèria de beques i ajuts a l'estudi i la conflictivitat actual. – 3.1. Les sentències del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de setembre, i 212/2005, de 21 de juliol. – 3.2. La conflictivitat actual. – 3.3. Breu referència a la STC 31/2010, de 28 de juny, dictada sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. – 4. El traspàs de serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de beques i ajuts a l'estudi. – 4.1. L'impuls i l'evolució d'un traspàs encara pendent. – 4.2. Algunes dades del sistema general de beques i ajuts a l'estudi universitari i el seu impacte a Catalunya. – 4.3. L'activitat política: iniciatives parlamentàries sobre el traspàs de les beques i dels ajuts universitaris. – 4.4. Apunt final. – 5. Els convenis de col·laboració per a la gestió de les beques i dels ajuts a l'estudi. – 6. Els préstecs-renda a l'estudi universitari. – 6.1. La naturalesa jurídica del préstec-renda universitat: foment de l'estudi. – 6.2. Les perspectives de futur. – 7. Consideracions finals. – 8. Bibliografia general i altra documentació.

1. Introducció

Aquest article té el propòsit de presentar, amb una finalitat essencialment descriptiva i necessàriament breu, un relat dels aspectes més destacables tant del marc regulatori i competencial com dels antecedents i l'evolució política, jurídica i administrativa que ha seguit la reclamació històrica de la Generalitat d'ampliació dels traspassos de serveis inicialment rebuts de l'Estat en matèria d'educació i d'universitats, amb relació al foment de l'estudi, per aconseguir l'exercici competencial ple en aquesta qüestió important. En l'exposició s'ha prioritzat aquella informació que pot ser de més difícil accés als estudiosos de la matèria, i s'ha tractat resumidament l'anàlisi de la important doctrina jurídica, especialment de l'emesa pel Tribunal Constitucional, que és invocable en els diferents aspectes que abasta l'activitat de foment, i sobre la qual ja hi ha nombrosos estudis. També s'ha considerat convenient aportar algunes dades socioeconòmiques i de població per efectuar una aproximació a la realitat social. Finalment, l'article conté diverses valoracions i comentaris, amb la voluntat de contribuir a la reflexió més que no pas d'oferir solucions concretes a les diverses problemàtiques plantejades, algunes de les quals requeririen ser inajornablement abordades.

2. El marc regulatori en matèria de foment de l'estudi

L'educació és un dret de totes les persones reconegut en l'ordenament internacional i és també un eix fonamental que contribueix a l'increment del valor del capital humà i social d'una comunitat, a la cohesió cultural i a la consolidació nacional dels pobles. És en reconeixement d'aquest alt valor individual i col·lectiu a l'educació que el Parlament de Catalunya ha proclamat en el preàmbul de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, que una de les més altes funcions dels poders públics democràtics és garantir d'una manera efectiva el dret a l'educació per a tothom, superant els obstacles de tota mena que el dificultin.

El règim jurídic del foment de l'estudi, intrínsecament vinculat al dret constitucional a l'educació, històricament ha estat configurat pel legislador orgànic, que en les lleis successives ha articulat amb diferents graus d'intensitat el seu abast. Ara, i de manera significativa, cal destacar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat l'any 2006 recull expressament les competències de la Generalitat aplicables al foment de l'estudi.

2.1. Marc constitucional i estatutari

En el nostre ordenament jurídic, tant l'article 27 de la Constitució espanyola (CE) com l'article 21 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) proclamen el dret de tothom a l'educació, que a l'EAC, d'una manera més concreta, està referit al dret a accedir en condicions d'igualtat a una educació de qualitat; i és per la directa vinculació existent entre la plena efectivitat del dret a l'educació i el foment de l'estudi, que el mateix article 21 estableix que "totes les persones tenen dret a disposar, en les condicions que estableixin les lleis, d'ajuts públics per satisfer els requeriments educatius i per accedir en igualtat de condicions als nivells educatius superiors, en funció de llurs recursos econòmics, aptituds i preferències."¹ Les beques i els ajuts a l'estudi s'han de considerar, per tant, un instrument bàsic dels sistemes educatius per compensar les desigualtats econòmiques, i possibilitar tant l'accés com la permanència en el nivell educatiu que correspongui de les persones amb recursos econòmics insuficients.

L'anàlisi de la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de foment de l'estudi s'ha d'efectuar partint de la competència exclusiva que l'article 149.1.30 CE reconeix a l'Estat, de regulació de les "normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria"; títol sobre el qual descansa la normació bàsica estatal en aquest àmbit.² Així també, convé citar breument l'article 149.1.18 CE, relatiu a la competència exclusiva de l'Estat per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i sobre el procediment administratiu comú; bases que han de garantir, en qualsevol cas, un tractament comú de totes les persones davant les administracions públiques. Aquest és un

1. El règim de foment de l'estudi està directament relacionat amb el dret efectiu a l'educació, especialment en els nivells i les etapes d'ensenyaments que no disposen de gratuïtat. En el sistema espanyol són obligatoris els ensenyaments compresos en l'educació bàsica, que inclou l'educació primària i l'educació secundària obligatòria; i són declarats gratuïts i universals els ensenyaments del segon cicle d'educació infantil, l'educació primària, l'educació secundària obligatòria, els programes de qualificació professional inicial i la formació professional de grau mitjà (article 5 LE).

2. Tampoc no podem ignorar la llarga invocació estatal a l'article 149.1.1 CE, que atribueix en exclusiva a l'Estat la competència per regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols enfront dels drets i deures constitucionals. El Tribunal Constitucional va considerar en la important STC 188/2001, de 20 de novembre, que aquest títol no opera aplicat a les convocatòries estatals de beques i ajuts.

dels títols competencials en què es fonamenta la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, també d'aplicació, tot i les seves especificitats, a les beques i als ajuts a l'estudi.

A Catalunya, els articles 131 i 172 EAC recullen de manera específica el règim de competències aplicable al foment de l'estudi.³ L'article 131 EAC reconeix a la Generalitat, en els ensenyaments no universitaris obligatoris i no obligatoris que condueixen a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional amb validesa a tot l'Estat, i amb relació als ensenyaments d'educació infantil, dos tipus de competència:

a) Competència exclusiva sobre el règim de foment de l'estudi quan s'efectua amb càrrec a fons propis de la Generalitat (131.2, lletra e).

b) Competència compartida sobre el règim de foment de l'estudi de les beques i els ajuts estatals, tot respectant els aspectes essencials del dret a l'educació i la llibertat d'ensenyament, i d'acord amb el que disposa l'article 149.1.30 CE (131.3, lletra d).

Pel que fa al nivell d'ensenyament universitari, l'article 172.1, lletra g) EAC, estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva, sens perjudici de l'autonomia universitària, sobre "la regulació i la gestió del sistema propi de les beques i els ajuts a la formació universitària i, si escau, la regulació i la gestió dels fons estatals en aquesta matèria".

A títol de comentari i amb relació a les regles competencials esmentades, val a dir que no és predicable de l'article 172.1, lletra g) la claredat expositiva de l'article 131, tant en l'apartat 2, lletra e), com en el 3, lletra d). La inserció de l'incís *si escau* en referir-se al foment amb fons estatals pot emascarar la competència i generar dubtes interpretatius, que haurà de resoldre al seu moment la doctrina especialitzada; ara només podem deixar constància que aquesta interposició és el resultat de diverses intervencions tècniques en els documents preparatoris del redactat d'aquest article i lletra, i que l'incís va ser afegit a instàncies de l'Administració de l'Estat. En qualsevol cas, la

3. L'EAC actual és més clar que l'anterior EAC 1979, atès que llavors, l'article 15 declarava la competència "plena" de la Generalitat de Catalunya en ensenyament, sense cap manifestació expressa en l'àmbit del foment de l'estudi. De manera diferent, l'EAC 2006, d'acord amb la tècnica emprada, fixa regles de competència específiques tant en l'ensenyament universitari com no universitari i, per tant, clarifica i concreta aquesta submatèria.

interpretació que s'efectuari haurà de resoldre l'aplicabilitat efectiva de la regla atributiva d'aquesta competència a la Generalitat, que no pot quedar sotmesa a la indefinició ni a l'impediment del seu exercici.

Finalment, també cal fer referència a l'article 114 EAC, que conté, amb caràcter general, les competències de la Generalitat relatives a l'activitat de foment, explicitades en regles concretes resultants de la voluntat del legislador estatutari de definir sistemàticament el seu abast. Aquest article presenta una gradació diferent de l'activitat de foment de la Generalitat, d'acord amb la major o menor intensitat del títol competencial que posseeix en l'àmbit material sobre el qual recau l'acció de foment.

Cal tenir present que la redacció donada a aquest article recull la nombrosa i assentada doctrina constitucional aplicable a l'activitat de foment o subvencional, que resulta de l'abundant conflictivitat competencial desplegada en la matèria i que de manera molt destacable va quedar recollida en la STC 13/1992, de 6 de febrer. Efectivament, el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament que l'Estat, en exercici de la seva potestat de despesa, pot destinar els seus fons a qualsevol matèria, però ho ha de fer respectant el sistema de distribució de competències, per evitar que les subvencions estatals puguin arribar a desvirtuar el sistema competencial establert a la Constitució i als estatuts d'autonomia. La manca total de competència estatal sobre una matèria, tot i que no resulta impediment perquè en pugui establir uns objectius molt genèrics, comporta l'obligació de transferir els fons a la Generalitat, la qual haurà d'efectuar la concreció dels objectius i la gestió fins a la concessió de les subvencions o els ajuts.

Malgrat aquesta doctrina consolidada, des de l'Administració estatal es tendeix a desatendre-la. El professor Luis Pomed assenyala tres factors que ho faciliten. En primer lloc, el temps, atès que les sentències es dicten al cap dels anys quan la convocatòria ja està executada; en segon lloc, l'autocontenció de les comunitats autònomes a l'hora d'interposar un conflicte de competències atès que la sentència té valor merament doctrinal, i, finalment, la "rendibilitat política" immediata que obté l'Estat en l'atorgament de subvencions.⁴

4. Vegeu, L. Pomed Sánchez, "La potestad subvencional en el Estado Autonomico", [en línia] *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm.7, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, p. 54 i 55.

2.2. La legislació estatal en matèria de foment de l'estudi

Les diverses lleis orgàniques dictades en desenvolupament de l'article 27 CE inclouen en la seva regulació normes relatives al dret a l'educació i a la seva efectivitat i, consegüentment, tracten diferents aspectes del foment de l'estudi.

La Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE), declara l'obligatorietat i la gratuïtat de determinats nivells educatius, i estableix que tothom té dret a accedir a nivells superiors d'educació, en funció de les seves aptituds i de la seva vocació, i sense que aquest dret pugui estar subjecte a discriminacions per raó de capacitat econòmica, nivell social o lloc de residència. No és, però, fins a l'aprovació de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), que aquesta qüestió s'aborda de manera més sistemàtica i directa. La LOE, a l'article 1, en l'enunciació dels principis inspiradors del sistema educatiu, inclou l'equitat com a garantia d'igualtat d'oportunitats, d'inclusió educativa i de no discriminació, i manifesta que aquest principi actua com a element compensador de les desigualtats personals, culturals, econòmiques i socials. La compensació necessària de les desigualtats queda explicitada a l'article 80 LOE, que estableix l'obligació dels poders públics de desenvolupar accions i polítiques tendents a reforçar l'acció pròpia del sistema educatiu i a evitar les desigualtats. De manera més directa, l'article 83 LOE⁵ es refereix al dret dels estudiants amb condicions socioeconòmiques desfavorables a obtenir beques i ajuts a l'estudi. És a aquests efectes que la Llei atribueix al Go-

5. Article 83 LOE:

"1. Para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio. En la enseñanza postobligatoria las becas y ayudas al estudio tendrán en cuenta el rendimiento escolar de los alumnos.

2. El estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general 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 del derecho a la educación.

3. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, 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.

4. Con el fin de articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas y ayudas concedidas, se establecerán los procedimientos necesarios de información, coordinación y cooperación entre las Administraciones educativas".

vern de l'Estat el mandat de regular, amb caràcter bàsic, les modalitats i quanties de les beques i dels ajuts a l'estudi, les condicions econòmiques i acadèmiques dels candidats, així com els supòsits d'incompatibilitat, revocació, reintegrament, i els altres requisits precisos per assegurar la igualtat en l'accés a aquestes mesures de foment; tot això, però, sens detriment de les competències normatives i d'execució de les comunitats autònomes.

En l'ensenyament universitari, la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU), destina l'article 45 a les beques i els ajuts.⁶ Aquest article, que ha resultat afectat per la Llei orgànica 4/2007, de 12 d'abril, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOMLOU), estableix l'obligació estatal d'articular, amb càrrec als seus pressupostos, un sistema general de beques i ajuts a l'estudi.⁷ I, amb una certa reiteració, aquest mateix article amplia aquest mandat també a les comunitats autònomes i a les mateixes universitats. És interessant destacar que fa referència expressa als préstecs, i introdueix aquest concepte en l'activitat de foment.⁸

L'article 45 LOU modificat, que en essència reproduïx l'article 83 LOE, fa esment de les competències que queden reservades al Govern de l'Estat i també relaciona les competències de les comunitats autònomes, per tal d'adaptar la seva redacció a la doctrina constitucional emesa en la STC 188/2001, de 20 de setembre.⁹ Efectivament, la redacció de l'article 45 LOU ha anat evolucionant fruit de pactes polítics i modifica-

6. Sobre el model de foment general de l'estudi universitari, vegeu: Souviron Morenilla, José Maria, i Palencia Herreron, Fernando, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada, Editorial Comares, 2002. Sobre les beques i els ajuts a l'estudi, vegeu les p. 425-433. També: Del Valle Pascual, Juan Manuel, "Régimen de los estudiantes universitarios", a: *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid, Civitas, 2009, p. 522-531.

7. "(...) un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento." Article 45.1 LOU.

8. "Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado (...)." Article 45.4 LOU.

9. "1. (...) 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, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la

cions legislatives, sempre a redós de la jurisprudència constitucional. Inicialment, en el Projecte de Llei orgànica d'universitats, la redacció d'aquest article responia a la voluntat estatal de mantenir centralitzada la gestió de les beques i dels ajuts a l'estudi, per això, quedaven reservades al Govern de l'Estat la determinació de l'ordre de prioritat dels candidats i el procediment unificat de resolució de les convocatòries corresponents. La intervenció de les comunitats autònomes i de les universitats es limitava a la mera col·laboració en la gestió i la coordinació. Oportunament, quan el Projecte de Llei estava en fase de tramitació al Senat, concretament quan estava obert el període de presentació d'esmenes, es va dictar la destacada STC 188/2001, la qual cosa va condicionar, l'any 2001, la redacció final de l'article 45, que va resultar substancialment diferent a la continguda inicialment en el Projecte.¹⁰

De les modificacions diverses efectuades per la LOMLOU a l'article 45 LOU és especialment interessant destacar la produïda a l'apartat 1, segon paràgraf, a resultes de les esmenes presentades per alguns grups parlamentaris catalans al Congrés dels Diputats.¹¹ Aquesta modificació determina que, a l'efecte de garantir les condicions d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació, la normativa bàsica ha de considerar també les condicions socioeconòmiques i d'altres factors necessaris per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i als ajuts en tot el territori. Aquest incís obre la possibilitat d'aconseguir una igualtat real i efectiva, més adient a la doctrina constitucional, que permeti trencar amb les tendències estatals artificiosament homogeneïtzadores de les diferents realitats territorials.¹²

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 (...).

2. El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades, con el fin de facilitar la gestión descentralizada y la atención a las peculiaridades territoriales que la legislación contemple (...)."

10. Vegeu BOCG Senat núm. 37 a, 6-11-2001. Aquest mateix contingut ha quedat finalment incorporat en la redacció que la LOMLOU ha donat a l'article 45 LOU, amb alguna diferència de caràcter sistemàtic.

11. Esmena núm. 281 del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (ERC) i Esmena 101 del Grup Parlamentari de Convergència i Unió (CIU); BOCG núm. 101-9. Serie A: Proyectos de Ley. La redacció final de l'article correspon a la transacció instada per Izquierda Unida.

12. En les universitats públiques, el sistema de foment de l'estudi també es vincula als preus públics dels ensenyaments, en els termes següents: "(...) las universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos. En todos los casos, se prestará especial

2.3. La legislació catalana en matèria de foment de l'estudi

A Catalunya, la legislació sectorial dictada pel Parlament també ha recollit de manera expressa la regulació de les beques i dels ajuts a l'estudi. La Llei d'educació (LE), en la relació sistemàtica dels drets dels alumnes, recull explícitament el dret a accedir a l'educació en condicions d'equitat i el principi d'igualtat d'oportunitats, i regula a l'article 6 les beques i els ajuts, de les quals efectua una exposició detallada del seu objectiu, de les garanties del procediment d'adjudicació i dels diferents serveis que poden cobrir.

La Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC) es refereix en l'article 41 a les beques i els crèdits, en termes molts similars als que s'han exposat més amunt, i que trobem pràcticament reproduïts en la normativa diversa, tant estatal com autonòmica, dictada en la matèria; però atribuïnt ara l'obligació de la seva articulació al departament de la Generalitat competent en matèria d'universitats, i efectuant un èmfasi especial a la necessitat d'adaptació del sistema general de beques i ajuts a la realitat socioeconòmica de Catalunya.¹³

Tot i això, la LUC, a la disposició transitòria quarta, que va ser objecte de diverses esmenes en la seva tramitació parlamentària, condiciona la plena efectivitat del que disposa l'article 41 a l'assumpció per la Generalitat de la transferència de funcions i serveis de l'Estat en aquesta matèria. La remissió expressa al traspàs respon a la cautela amb què la Generalitat s'ha vist obligada a actuar per assegurar que podrà fer front als compromisos assolits d'adaptació del sistema general a la realitat socioeconòmica catalana, la qual cosa és molt difícil sense un traspàs previ correctament dotat econòmicament i que aporti els mitjans suficients per poder gestionar de manera eficient l'activitat de foment; ni tampoc mentre la Generalitat no disposi de les dotacions econòmiques, amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, que permetin l'adaptació de l'activitat de foment a les necessitats reals.

atención a las personas con cargas familiares, víctimas de la violencia de género y personas con dependencia y discapacidad, garantizando así su acceso y permanencia a los estudios universitarios."

13. Article 41 LUC:

"1. El Departament competent en matèria d'universitats ha d'articular, en el marc del sistema general de foment a l'estudi superior establert per l'article 45 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, una política de crèdits i beques que garanteixi que ningú que compleixi les condicions per a cursar estudis universitaris amb aprofitament no en resti exclòs per raons econòmiques, i que permeti també adaptar el sistema general a les necessitats socioeconòmiques i territorials de Catalunya."

Un element que cal destacar és que Catalunya disposa d'una entitat específica, l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), creada per la Llei 7/2001, de 31 de març, a la qual correspon coordinadament amb les universitats la gestió eficaç i eficient dels crèdits i les beques a l'estudi i la recerca universitaris. Aquesta entitat gestiona l'activitat de foment pròpia de la Generalitat en matèria d'universitats, recerca i innovació tecnològica. També gestiona, a resultes dels convenis de col·laboració signats entre l'Administració de l'Estat i l'Administració de la Generalitat, les beques i els ajuts a l'estudi universitari territorialitzats, i les beques per cursar estudis a la UOC. Val a dir que l'AGAUR pot gestionar accions de foment d'altres departaments de l'Administració de la Generalitat quan se li encomanen per conveni.

2.4. Informació i coordinació

Finalment, destaquem que les lleis estatals a les quals ens hem referit, posen un relleu especial en la necessitat d'articular una bona cooperació i coordinació entre el Govern i les comunitats autònomes en matèria de beques i ajuts a l'estudi, per assegurar que els resultats de l'aplicació del sistema general de foment de l'estudi garanteixin els principis d'equitat i solidaritat, i la igualtat en la seva obtenció.

En el cas de l'ensenyament universitari, la LOMLOU estableix que les administracions públiques i les universitats han de cooperar per articular mecanismes d'informació, verificació i control per a la millor consecució dels objectius del sistema de foment de l'estudi amb fons públics. Aquesta necessitat de garantir l'eficiència i la transparència ha quedat plasmada en la disposició addicional vint-i-dosena LOMLOU, que està referida a la creació d'un observatori amb la finalitat d'elaborar estadístiques i informes, que haurà de comptar amb la participació dels estudiants i dels agents socials. Molt recentment, el Reial decret 1220/2010, d'1 d'octubre, ha creat l'Observatori Universitari de Beques, Ajuts a l'Estudi i Rendiment Acadèmic.

2.5. La regulació del règim de beques i ajuts en el sistema general de foment de l'estudi

Tot i que les lleis orgàniques dictades en desenvolupament de l'article 27 CE contenen normes específiques sobre el foment de l'estu-

di,¹⁴ l'Estat ha recorregut al reglament per desenvolupar-ne el model amb caràcter bàsic, a l'empara de l'article 149.1.30 CE, i justificant aquesta decisió en el contingut tècnic i en la naturalesa conjuntural d'aquesta matèria; i en el fet que les lleis orgàniques citades remeten al Govern de l'Estat la regulació, amb caràcter bàsic, dels paràmetres necessaris per assegurar l'accés a les beques i ajuts citats, tot i que ho ha de fer sens detriment de les competències normatives i d'execució de les comunitats autònomes. És sobre la base d'aquest manament al Govern de l'Estat que es va aprovar el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de beques i ajuts a l'estudi personalitzades, que va derogar el Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol, que regulava el sistema anterior, i també el Reial decret 1123/1985, de 19 de juny, relatiu al pagament de les beques i els ajuts a l'estudi concedides pel Ministeri d'Educació i Ciència a través d'entitats de crèdit.

En la part expositiva del Reial decret 1721/2007 es posa de manifest el doble objectiu perseguit per la norma que, per una part, pretén aconseguir un sistema de beques i ajuts a l'estudi que garanteixi el principi d'igualtat en l'accés a aquestes mesures de foment en tot el territori i, per l'altra, donar compliment a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, de manera més concreta dictada en les SSTC 188/2001, de 20 de setembre, i 212/2005, de 21 de juliol.

Pel que fa al contingut material del reglament, resumidament, el Reial decret 1721/2007, defineix els conceptes de beca i d'ajut a l'estudi i efectua una diferenciació clara segons el seu caràcter territorialitzable o no territorialitzable. En els ajuts i les beques territorialitzades, l'Estat dicta les normes bàsiques i correspon a les comunitats autònomes el seu desenvolupament legislatiu i l'execució; en les beques no territorialitzades correspon enterament a l'Estat l'exercici de tota la competència. El reglament ha considerat no territorialitzades les beques i els ajuts, que es financin amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat, destinats a cursar estudis en una comunitat autònoma diferent a la del domicili familiar del sol·licitant i les destinades als es-

14. També tenen afectació sobre aquesta matèria tant la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, com la Llei 24/2005, de 18 de novembre, de reformes per a l'impuls de la productivitat, la qual, en la disposició addicional novena, introdueix l'especificitat de permetre la concessió de manera directa de les beques i els ajuts a l'estudi per cursar ensenyaments reglats que no fixin un nombre predeterminat de beneficiaris, excloent-les del règim de concurrència competitiva. Anteriorment es repartien pel sistema de concurrència competitiva fins a exhaurir el pressupost disponible.

tudiants de la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED), del Centre d'Investigació i Desenvolupament de l'Educació a Distància, de Ceuta i Melilla i dels centres espanyols a l'exterior.

El reglament estableix unes normes d'aplicació general, com són els diferents ensenyaments als quals es dirigeixen,¹⁵ les condicions dels beneficiaris, les modalitats de beques i ajuts, els requisits econòmics i acadèmics exigibles, els principis i les condicions de revocació i de reintegrament, i les incompatibilitats.

El reglament aborda el règim de beques i ajuts a l'estudi territorialitzades efectuant una distinció entre les que es convoquen amb un nombre predeterminat de beneficiaris i les que es convoquen sense aquesta predeterminació. Pel que fa a la primera modalitat, l'assignació de crèdits pressupostaris s'ha de distribuir entre les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 86 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i amb l'acord previ de la Conferència General d'Educació o de la Conferència General de Política Universitària, segons escaigui. En la segona modalitat, l'Estat ha de lliurar a les comunitats autònomes el cent per cent del cost dels ajuts i les beques concedides en aplicació de la normativa bàsica, i d'acord amb els intervals que s'hi estableixen.¹⁶

Cal destacar que el Reial decret 1721/2007 incorpora un mecanisme d'intervals en els llindars dels requisits socioeconòmics, amb participació financera diferent de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb l'objectiu de preservar en els intervals inferiors, la igualtat en la percepció de la beca o de l'ajut. La consignació pressupostària

15. Es poden concedir beques i ajuts per cursar: batxillerat, formació professional, ensenyaments artístics professionals, ensenyaments d'idiomes, ensenyaments esportius, ensenyaments conduents al títol universitari oficial de grau, ensenyaments conduents al títol oficial de màster universitari, ensenyaments artístics superiors, i altres estudis superiors. També es poden concedir beques i ajuts per cursar alguns dels ensenyaments següents: educació infantil (per al segon cicle d'educació infantil les beques i els ajuts van desaparèixer el curs 2007-2008, atesa la seva gratuïtat); educació primària, educació secundària obligatòria, programes de qualificació professional inicial, i cursos destinats a la preparació de les proves d'accés a la formació professional i a la universitat.

16. Reial decret 1721/2007, en disposició addicional primera, lletra e):

"(...) a estos efectos, algunos de los umbrales podrán establecerse en forma de intervalo, siendo en este caso financiadas por el Ministerio de Educación y Ciencia las becas y ayuda sujetas al extremo inferior del mismo y objeto de cofinanciación, entre éste y las correspondientes Comunidades Autónomas las becas y ayudas otorgadas a los interesados que se encuentren dentro del intervalo fijado."

de les quanties i els llindars aplicables en cada curs acadèmic s'ha de fixar per reials decrets anuals.¹⁷

3. La doctrina constitucional en matèria de beques i ajuts a l'estudi i la conflictivitat actual

3.1. Les sentències del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de setembre, i 212/2005, de 21 de juliol

La voluntat d'assolir l'exercici ple de les seves competències estatutàries i la manca d'univocitat en la configuració inicial dels traspàsos a la Generalitat de Catalunya i al País Basc va provocar que la Generalitat plantegés, ben aviat, la conveniència d'una ampliació del traspàs, amb l'objectiu de complementar les funcions i els serveis que havia rebut en matèria de beques i ajuts a l'estudi, sol·licitant especialment la funció de convocar, en els mateixos termes que ho havia aconseguit el País Basc.¹⁸

Un primer front en el qual se sustentava la reclamació d'ampliació del traspàs era la doctrina constitucional dictada en matèria de potestat subvencional de l'Estat en la prominent STC 13/1992, de 6 de febrer, en la qual el Tribunal manifesta, com ja hem apuntat, que l'Estat no disposa d'un poder general per subvencionar, sinó que aquest va vinculat a l'ordre competencial.¹⁹ El Tribunal considera que l'esquema de delimitació competencial en relació amb l'exercici de la potes-

17. Aquesta previsió deriva de la Llei 24/2005, de 18 de novembre, de reformes per a l'impuls de la productivitat, que preveu l'aprovació anual d'un reial decret que fixi els llindars econòmics i altres requisits necessaris per a l'obtenció d'una beca o un ajut a l'estudi.

18. Reial decret 2809/1980, de 3 d'octubre, sobre traspàs de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament; Reial decret 305/1985, de 6 de febrer, sobre traspàs de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'universitats, i Reial decret 1014/1985, de 25 de maig, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la comunitat autònoma del País Basc en matèria d'universitats.

19. "1º Que no existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985, 145/1989) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986).

tat subvencional de l'Estat es pot resumir en quatre supòsits, en funció del tipus de competència que l'Estat i les comunitats autònomes exerceixen sobre les matèries respectives.²⁰ El segon front era el greu que patien i pateixen els estudiants catalans que es veuen beneficiats en menor mesura de les beques i dels ajuts a l'estudi, amb càrrec a fons estatals, en comparació amb estudiants d'altres territoris.

En paral·lel, i a l'efecte de buscar un pronunciament favorable del Tribunal Constitucional sobre la competència per exercir les funcions en aquell moment objecte de discussió, el Govern de la Generalitat va plantejar dos conflictes positius de competència contra dues convocatòries estatals.²¹ L'objectiu dels conflictes era, resumidament, que es reconegués la competència de la Generalitat per desenvolupar i completar la normativa bàsica en matèria de beques i ajuts, així com la seva gestió, a l'efecte de poder adaptar les convocatòries a les necessitats socioeconòmiques de Catalunya, prèvia territorialització amb criteris objectius dels crèdits pressupostaris necessaris per fer-hi front.

El Tribunal Constitucional va resoldre el conflicte en la STC 188/2001, de 20 de setembre i, en essència, va donar satisfacció a bona part de les reivindicacions de la Generalitat, tot mantenint un ampli ventall d'aspectes relatius a l'ordenació de les beques i els ajuts que el Tribunal considera reservats a la normativa bàsica estatal. La doctrina d'aquesta Sentència es reproduïx en la seva essència a la STC 212/2005, de 21 de juliol, dictada arran del conflicte positiu de competència promogut pel Govern de la Generalitat respecte de l'Ordre del Ministeri d'Educació i Ciència, d'1 de juliol de 1996, sobre ajuts d'educació especial per al curs 1996-1997.

Pel que fa al títol competencial d'aplicació en matèria de beques i ajuts a l'estudi, el Tribunal considera que és el relatiu a l'educació (article 149.1.30 CE i article 15 del llavors vigent Estatut d'autonomia de Catalunya) i no l'article 149.1 CE relatiu a les condicions bàsiques per a la igualtat dels espanyols, tal com defensava l'advocat de l'Estat. El

2º Que, «antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, ajeno al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada» (STC 95/1986 y 96/1990, f. j. 15º).” (FJ 4)

20. Vegeu per la seva importància el fonament jurídic vuitè de la STC 13/1992.

21. Les ordres del Ministeri d'Educació i Ciència de 15 de juny de 1994 i de 30 de juny de 1997, de convocatòria de beques i ajuts a l'estudi de caràcter general per a estudis universitaris i mitjans per als cursos 1994-1995 i 1997-1998, respectivament.

Tribunal valora que els aspectes que regulen les convocatòries no afecten el contingut essencial del dret a l'educació. L'esquema d'aplicació en matèria de beques i ajuts a l'estudi és el de bases-desenvolupament que regeix en matèria d'ensenyament.²²

El Tribunal considera correcta la determinació de les bases per ordre, fent de l'excepció la regla, tal com va qüestionar el magistrat Carles Viver i Pi-Sunyer en el seu vot particular. Pel que fa als aspectes materials de les convocatòries, el Tribunal conclou que tenen caràcter bàsic:

a) La determinació de la quantia dels ajuts, en considerar-la part de les condicions essencials d'atorgament (FJ 10).

b) La determinació dels requisits econòmics dels sol·licitants: "los umbrales de renta y patrimonio familiares, la renta familiar y los elementos que la integran, la renta familiar disponible según la tipología existente y el modo de cálculo de la misma, las deducciones a dicha renta y los elementos a ponderar para poder conceder las becas." (FJ 9)

c) La determinació dels requisits acadèmics dels sol·licitants: "baremo según las distintas calificaciones, modo de ponderación de las puntuaciones medias en cada curso y en los diferentes tipos de centros correspondientes a los distintos niveles de enseñanza, posibilidad de obtener beca en caso de superación del curso completo o exigencias de asignaturas en las que se ha de estar matriculado y supuestos de cambio de estudio, entre otros." (FJ 10)

d) La determinació dels criteris de compatibilitat de les beques amb d'altres beques o ajuts. (FJ 10)

e) La determinació dels supòsits de revocació de les subvencions i la previsió del reintegrament dels diners i dels que hi estan obligats solidàriament. (FJ 11)

El Tribunal considera que corresponen a la Generalitat:

a) La determinació dels criteris de ponderació de les sol·licituds i dels criteris en raó als quals es podrà denegar la beca.²³

22. Al vot particular de la Sentència formulat pel magistrat Vicente Conde Martín de Hijas, al qual s'hi van adherir els magistrats Manuel Jiménez de Parga i Cabrera i Fernando Garrido Falla, es defensa l'aplicació de l'article 149.1.1 CE en considerar que és un instrument constitucional d'unitat connectat amb la idea de la unitat d'Espanya.

23. "Carece, no obstante lo dicho, de carácter básico el art. 25 de ambas Órdenes, que contiene la regulación de una serie de elementos que los órganos gestores de las becas podrán ponderar (art. 25.1) para su concesión u otorgamiento, así como los criterios en

b) La gestió, el control i la resolució de les convocatòries i la determinació del seu procediment. (FJ11)

El Tribunal entén que la normativa reguladora de les beques no ha d'impedir l'atenció a les "peculiaritats territorials", tot i que n'admet la dificultat tenint en compte l'amplitud de les bases estatals.²⁴

Un aspecte essencial per fer efectiva la competència autonòmica és la territorialització per part de l'Estat dels crèdits pressupostaris necessaris que s'hauran de determinar, partint de la informació de la qual disposen l'Estat i les comunitats autònomes, d'acord amb criteris objectius. El Tribunal conclou al seu fonament jurídic 11 que caldrà reservar un percentatge de fons sense distribuir, per tal de corregir les disfuncions que es puguin produir en no disposar d'una llista única de sol·licitants.

3.2. La conflictivitat actual

Malauradament, amb l'entrada en vigor del Reial decret 1721/2007 no s'ha posat fi a la conflictivitat sobre aquesta matèria, atès que el Govern de l'Estat encara es reserva la gestió i concessió de les beques i ajuts que considera no territorialitzables, i que hem de recordar que

razón a los cuales podrá denegarse la correspondiente solicitud (art. 25.2 y 3). En la medida en que por su propia naturaleza, además de por su redacción literal, que pudiera incurrir en defectuosa formulación en la perspectiva técnica, los principios y criterios contenidos en el precepto permiten una aplicación discrecional por parte de los órganos gestores de las ayudas, siendo susceptibles por ello de un empleo diversificado, hemos de concluir que el art. 25 no tiene carácter básico." (FJ 10)

24. "La regulación de todos estos aspectos presenta carácter básico pues constituyen, junto con el montante económico, los elementos centrales que condicionan el acceso a las becas en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Su carácter detallado se justifica por el hecho de que se trata de computar diversas modalidades de rentas, según sea el tipo de actividad que las genera, contemplando, a su vez, diferentes estructuras familiares. Es claro que, por la naturaleza de los requisitos a tener en cuenta, resulta imprescindible el establecimiento de módulos o baremos cuantificables que permitan atribuir las becas a los solicitantes con mejor derecho en cada Comunidad, lo que si bien deja un menor margen al desarrollo normativo autonómico, permite, ciertamente, que la territorialización de los fondos estatales se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas" (FJ 10). (...) "Aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas de quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales" (FJ 11).

són les següents: les adreçades a cursar estudis en una comunitat autònoma diferent a la del domicili familiar de l'estudiant, les destinades als estudiants de la UNED, del Centre d'Investigació i Desenvolupament de l'Ensenyament a Distància, de Ceuta, de Melilla i dels centres espanyols a l'exterior.²⁵ També manté transitòriament la competència de gestió de les beques i els ajuts territorialitzats mentre no s'hagi aprovat el corresponent traspàs de funcions, mitjans i serveis a les comunitats autònomes.

Tal com s'estableix al preàmbul del Reial decret 1721/2007, un dels objectius perseguits és garantir el dret d'accés a les beques en igualtat de condicions a tot el territori. La reserva estatal de centralització de la gestió ve motivada pel fet que l'Estat considera que és necessària per preservar l'interès general, que aplicat al foment de l'estudi es tradueix en la garantia de les condicions d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació.

En el tractament de la centralització de la gestió de les beques i ajuts no territorialitzats que efectua el Reial decret, i que considerem que envaeix les competències de la Generalitat, hem de fer una remissió especial als articles 111 i 115 EAC que preveuen, respectivament, quin és el contingut de la competència compartida entre l'Estat i la Generalitat, i quin és l'abast territorial i els efectes de les competències de la Generalitat, que estan inicialment referides al territori de Catalunya, excepció feta d'aquells supòsits previstos expressament a l'Estatut i altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat. L'article 115.2 EAC estableix que en els casos en què l'objecte de les competències sigui d'un abast superior al del territori de Catalunya, la Generalitat les exerceix sobre la part que estigui situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades.²⁶ De manera significativa, cal tenir present

25. Malgrat el que estableix l'article 114.5 EAC, la Generalitat no ha participat en la determinació del caràcter no territorialitzable d'aquestes subvencions estatals, que tampoc no estableixen quina ha de ser la participació de la Generalitat en la seva gestió i tramitació.

26. Cal recordar la jurisprudència constitucional sobre la supraterritorialitat que troba el seu exponent en una consolidada doctrina, en la qual el Tribunal sustenta, resumidament, que quan la defensa de l'interès general pugui requerir la intervenció de l'Estat per salvaguardar l'eficàcia de les mesures adoptades, només excepcionalment pot comportar la centralització, i considera que la facultat de coordinació estatal és el criteri d'intervenció generalment aplicable quan la competència sobrepassi el territori de la comunitat autònoma. Recorda el Tribunal que la supraterritorialitat per si mateixa no con-

la STC 31/2010 sobre l'Estatut d'autonomia, tant en relació amb la seva afectació sobre les competències de la Generalitat, com amb relació a les consideracions i fonamentacions jurídiques que efectua a l'article 115 EAC i també, directament amb relació a l'activitat de foment, sobre l'article 114.5 EAC.

Durant la tramitació del Reial decret 1721/2007, en fase de projecte, la Generalitat de Catalunya, pel que fa a l'àmbit universitari, va manifestar reiteradament la seva disconformitat amb l'exclusió de la territorialització de les beques per cursar estudis a la UNED, així com de les destinades a cursar estudis en una comunitat autònoma diferent de la del domicili familiar de l'estudiant per entendre, en aquest darrer cas, que no complia la STC 188/2001. Les convocatòries llavors impugnades i que el Tribunal va considerar territorialitzables en la seva integritat no efectuaven aquesta distinció sinó que integraven tots els supòsits.

La reserva estatal de la gestió centralitzada de les beques de mobilitat, continguda a l'article 1.4 del Reial decret 1721/2007 no troba, al nostre parer, justificació competencial, atès que, tal com va assenyalar la STC 188/2001, reiterada en la STC 212/2005, les dificultats derivades de la territorialització són salvables aplicant diverses tècniques (FJ 10 i 11):

a) L'intercanvi d'informació entre Estat i comunitats autònomes que permeti assolir criteris objectius per tal de distribuir territorialment els fons pressupostaris estatals destinats al foment de l'estudi.

b) L'establiment de mecanismes de cooperació i coordinació, mitjançant els quals es pugui garantir l'eficàcia de les mesures de l'acció de foment.

c) La reserva d'un fons centralitzat per distribuir els becaris amb més dret amb independència de la seva localització territorial.

d) La utilització de qualsevol altra tècnica que no impliqui la centralització del procediment d'atorgament.

La doctrina constitucional manifesta que la garantia de l'eficàcia de la normativa de l'Estat ha de ser compatible amb el principi d'autonomia, de manera que les dificultats en la gestió no esdevinguin una excusa per al legislador estatal per afectar competències de

figura un títol competencial (STC 102/1995, (FJ 19); 194/2004 (FJ 16) i 33/2005 (FJ 6). També específiques sobre el foment de l'educació destaquem en la seva totalitat la STC 188/2001 i 212/2005, i per considerar-les: STC 37/1981, 329/1993, 239/1999, 223/2000, entre d'altres. Ara cal afegir-hi la STC 31/2010, que també aborda aquesta qüestió.

les comunitats autònomes.²⁷ El Tribunal commina l'Estat a cercar vies de coordinació i col·laboració, i a trobar punts de connexió que facin possible l'exercici de les competències autonòmiques quan hi hagi elements de supraterritorialitat.²⁸

Un altre dels efectes no desitjats del Reial decret 1721/2007, i que impedeix el ple exercici de les competències per la Generalitat, es deriva de les previsions de la seva disposició addicional quarta, atès que manté transitòriament la competència centralitzada i condiona l'exercici de les competències autonòmiques a l'efectivitat del traspàs de funcions, mitjans i serveis, en la matèria.

Aquesta decisió normativa, que a la pràctica converteix la transitorietat en una condició suspensiva, contravé la doctrina constitucional declarada en la STC 158/2004,²⁹ que no admet la retenció de competències per l'Estat, ni que sigui amb caràcter transitori, quan al·legui desacord amb les comunitats autònomes o la falta del traspàs, i segons la qual la titularitat de la competència correspon a les comunitats autònomes des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia que la reculli, sense que hi hagi una entrada en vigor diferida a l'aprovació dels acords de traspàs. La doctrina admet que operi la retenció estatal de l'exercici d'una competència, de manera transitòria, només en aquelles competències que per llur naturalesa requereixin de manera imprescindible el traspàs previ; supòsit no atribuïble a l'activitat de foment de l'estudi, tal com queda demostrat en el fet que la Generalitat, a la pràctica, gestiona en bona part les beques i els ajuts mitjançant un conveni de col·laboració amb el Ministeri d'Educació. El

27. "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)". També, i entre d'altres, STC 146/1986, 75/1989 i 13/1992.

28. D'altra banda, és difícilment defensable la no territorialització del foment de la mobilitat i la consegüent reserva estatal, si tenim en compte que el País Basc, des que va acceptar el traspàs, convoca i gestiona les beques i els ajuts a l'estudi, incloses les de mobilitat. El concert econòmic del qual gaudeixen els territoris forals no pot alterar el règim de distribució de competències establert a la CE i als respectius estatuts d'autonomia, tot i que de vegades sembla actuar de manera habilitant per a l'exercici de determinades funcions.

29. STC 158/2004 (FJ 7); 230/2003 (FJ 6) 208/1999 (FJ 7). També, i en general, STC 25/1983; 76/1983; 87/1983; 88/1983; 113/1983.

Tribunal Constitucional tampoc no admet la retenció de la gestió centralitzada, quan l'Estat al·lega dificultats per arribar a un acord amb les comunitats autònomes, ni la urgència per concedir els ajuts.³⁰

Finalment, també hem d'assenyalar que la reserva estatal de les convocatòries de mobilitat i d'estudis no presencials a la UNED planteja altres dificultats afegides. Una de les més importants és el seu encaix difícil amb el sistema de dobles llindars establert pel Reial decret 1721/2007, amb la finalitat de donar resposta, una de les possibles, al garantiment de la igualtat real i efectiva a l'accés als estudis universitaris, en considerar, per primera vegada, la possibilitat d'adaptar el sistema de beques i ajuts a les condicions socioeconòmiques reals dels estudiants.³¹ En l'àmbit universitari, la igualtat que requereix l'article 45 LOU, en la redacció donada per la LOMLOU, està en establir la base que s'hagi d'aplicar per definir les variables socioeconòmiques de cada comunitat autònoma a l'efecte de determinar el llindar superior, fent efectiva la coordinació necessària de les comunitats autònomes, en els termes que preveu el mateix article, i en els altres estatutàriament admesos.

Els mecanismes d'equilibri i igualtat socioeconòmica que recull el mateix Reial decret 1721/2007 (sistema d'interval) poden entrar en contradicció amb la reserva estatal de les beques de mobilitat. Les beques

30. Arribat aquest punt, però, no podem ignorar que, tot i la doctrina constitucional exposada i la voluntat de la Generalitat de dur a terme la gestió completa, sense que es vegi condicionada per la decisió estatal de retenir funcions fins a l'efectivitat del corresponent traspàs, en una activitat subvencional com és el foment de l'estudi, que comporta uns compromisos econòmics de gestió considerables, és del tot necessari que es materialitzi un bon traspàs dels mitjans i els serveis necessaris.

31. "«El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts.1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (en el mismo sentido, SSTC 227/1988, de 9 de julio, F. 4; 150/1990, de 4 de octubre [RTC 1990, 150], F. 7; 186/1993, de 7 de junio [RTC 1993, 186], F. 3; 319/1993, de 27 de octubre [RTC 1993, 319], F. 5; 173/1998, de 23 de julio, F. 10; 131/2001, de 7 de junio [RTC 2001, 131], F. 4)."

i els ajuts es concedeixen en funció dels costos que genera l'educació per als estudiants, tenint en compte les circumstàncies socioeconòmiques de la seva unitat familiar; i són atorgades d'acord amb els nivells de renda i patrimoni de la unitat familiar i de l'aprofitament acadèmic de l'estudiant. Les beques i els ajuts de mobilitat podrien ser territorialitzats si la normativa reguladora adoptés com a punt de connexió el domicili familiar o el veïnatge administratiu del sol·licitant, sens perjudici que l'Estat pugui continuar establint, de manera reglada, els inputs que comptabilitza per determinar els imports que ha de percebre l'estudiant beneficiari.

La no territorialització de les beques i els ajuts destinats als estudiants de la UNED també pot generar efectes distorsionadors en l'aplicació dels mecanismes de llindars, atès que comporta, d'una banda, que els estudiants amb veïnatge administratiu i residència familiar a Catalunya que estudiïn a la UNED no es puguin beneficiar de l'aplicació de "l'interval autonòmic" (cofinançat), que pot actuar com a mecanisme de compensació de les desigualtats socioeconòmiques derivades de les diferències entre comunitats autònomes; i, de l'altra, que els estudiants de la UOC, amb independència de llur procedència, i malgrat puguin no tenir cap vinculació territorial amb Catalunya, en teoria, es podrien beneficiar de "l'interval autonòmic", atès que correspon a la Generalitat la gestió d'aquestes beques.

Ateses les discrepàncies que hi ha sobre el Reial decret 1721/2007, i en defensa de les competències de la Generalitat, el Govern va acordar la presentació del conflicte positiu de competència núm. 3321-2008 contra els articles 1.4, 41.4 i la disposició addicional quarta del Reial decret 1721/2007. Atès que aquest conflicte encara està pendent, caldrà esperar el pronunciament corresponent del Tribunal Constitucional sobre les qüestions plantejades i sobre les quals la Generalitat espera veure reconegudes les seves competències. Resumidament són les següents:

a) La Generalitat hauria de ser l'administració competent per gestionar les beques de mobilitat intercomunitària i les de la UNED, adreçades als alumnes amb domicili familiar a Catalunya. Les beques de mobilitat podrien ser territorialitzades si la normativa reguladora adoptés com a punt de connexió el domicili familiar o qualsevol altre que evités la centralització de les beques.

b) L'exercici per part de la Generalitat de les funcions de gestió de les beques i els ajuts previstes a l'article 41 del Reial decret 1721/2007

no s'hauria de condicionar al traspàs previ de les competències en aquesta matèria.

3.3. Breu referència a la STC 31/2010, de 28 de juny, dictada sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Encara que només en un apunt, no podem deixar de fer esment a la STC 31/2010, de 28 de juny, dictada sobre l'EAC, atès que si bé no qüestiona directament els articles que tracten les submatèries relatives al foment de l'estudi universitari i no universitari, amb fons estatals, articles 172.1,g) i 131.3, d), respectivament, sí que afecta altres articles que hi tenen una incidència directa. Ens referim especialment als articles 110 i 111 EAC que defineixen l'abast de les competències de la Generalitat exclusives i compartides; i també als articles 114 i 115 EAC, reguladors el primer de l'activitat de foment i el segon de l'abast territorial i els efectes de les competències. En la mesura que correspongui, les valoracions que la STC 31/2010 efectua sobre aquests articles hauran de ser considerades en la seva interpretació i aplicació posterior.

Efectivament, la STC 31/2010 sobre la qual es disposa de pocs estudis doctrinals, sí que ha estat, però, comentada en lectures aprofundides de publicació molt recent, que majoritàriament coincideixen a manifestar que la Sentència té uns efectes parcialment desactivadors de les competències de la Generalitat, que en bona part són el resultat de les fonamentacions jurídiques efectuades pel Tribunal, on es recullen interpretacions i consideracions que sens dubte marcaran, a vegades molt negativament, l'EAC.³² En paraules del professor Antoni Bayona:

(...) la Sentència té especial transcendència perquè, més enllà de les declaracions d'inconstitucionalitat o interpretatives concretes, determina la pèrdua del valor jurídic de l'Estatut com a tal. En les parts no afectades per la Sentència, el Tribunal admet la constitucionalitat de les determinacions competencials, però amb el benentès que això té essencialment un valor *descriptiu* que

32. Destaquem, per considerar-los, els articles del bloc relatiu a les competències, elaborats per diversos autors a la *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, 2010.

ha de passar sempre pel filtre que suposa la jurisprudència present i futura del Tribunal com a intèrpret de la Constitució.³³

Breument, i pel que fa al contingut de la Sentència sobre els preceptes esmentats més amunt, si considerem l'article 110 EAC relatiu a les competències exclusives de la Generalitat, caldrà tenir present que la declaració d'exclusivitat només és constitucional si s'entén que no impedeix que l'Estat pugui continuar exercint les competències que la Constitució –interpretada pel Tribunal Constitucional– atribueix a l'Estat sobre la matèria o sectors de la matèria declarats exclusius per l'EAC (FJ 58). Si considerem aplicable l'article 111 EAC, atès que en el cas concret de les beques i els ajuts a l'estudi amb fons estatals, la intervenció estatal en aquest àmbit deriva, d'acord amb la doctrina constitucional, del títol competencial previst a l'article 149.1.30 CE, l'esquema d'aplicació seria el de bases-desenvolupament.

El Tribunal Constitucional declara inconstitucional l'incís següent de l'article 111: "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut", en considerar que la definició és limitativa de les facultats que té l'Estat, que pot fixar bases mitjançant normes reglamentàries i, si és el cas, mitjançant actes d'execució. El parer del Tribunal sorprèn si tenim en compte que l'incís que s'ha anul·lat és una regla que deriva de la doctrina constitucional consolidada en relació amb l'abast material del concepte de bases.³⁴

Finalment, el sistema de beques i ajuts com a activitat de foment queda connectat a l'article 114 EAC. Aquest article és un intent de l'Estatut de "constitucionalitzar", entès en el sentit d'incorporar la doctrina constitucional al bloc de constitucionalitat, les regles aplicables en un àmbit en què l'Estat sistemàticament ha ignorat la doctrina constitucional i que ha generat i genera encara molta conflictivitat.³⁵ D'aquest

33. A. Bayona Rocamora. "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definició de competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, Escola d'Administració Pública, Barcelona, 2010.

34. Per a més informació, vegeu "Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 Diputats i Senadors del Partido Popular Contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", elaborat per un grup d'experts per encàrrec del president de la Generalitat.

35. Per a més informació, vegeu C. Viver Pi-Sunyer, "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació

article se'n va impugnar l'apartat 5, que estableix la participació de la Generalitat en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees, així com també la participació, en els termes que fixi l'Estat, en la seva gestió i tramitació. El Tribunal Constitucional conclou, en el fonament jurídic 62, que segons el mateix precepte impugnat, "la Generalitat no determina el caràcter de la subvenció, sinó que participa en el procés decisorí privatiu de l'Estat, únic competent per establir els casos i les maneres en què aquesta participació s'hagi de verificar (...)" i també indica que la participació de la Generalitat en la gestió i tramitació de les subvencions no territorialitzables queda sotmesa als "termes que fixi l'Estat", que podran ser establerts dins dels límits assenyalats per la doctrina constitucional. El Tribunal Constitucional desestima la impugnació de l'article 114.5 EAC i confirma d'aquesta manera la seva constitucionalitat. Tot i així, cal estar amatents a les línies argumentals emprades en el fonament jurídic 62 que incorpora una certa interpretació restrictiva del precepte.

La STC 31/2010 també està referida a l'article 115 EAC, que estableix l'abast territorial i els efectes de les competències de la Generalitat, i que va ser recorregut en tot el seu abast. El Tribunal Constitucional, en el fonament jurídic 63, recorda expressament la seva doctrina anterior, emesa en la STC 37/1981, de 16 de novembre,³⁶ i considera que una bona part de la impugnació d'aquest article té caràcter preventiu i es fonamenta en la hipòtesi d'una interpretació que no és necessàriament diferible del precepte. Conclou l'alt Tribunal que l'article 115 EAC s'acomoda al principi de la doctrina constitucional consolidada. El Tribunal Constitucional també desestima la impugnació de l'article 115 EAC, el qual queda constitucionalment confirmat.

La preocupació per l'acció estatal de foment transcendeix l'àmbit de la Generalitat i és comuna a d'altres comunitats autònomes que així ho han manifestat en el marc dels "Encuentros entre Comunidades Autónomas para el Desarrollo de sus Estatutos de Autonomía". Els "Encuentros" és un fòrum en funcionament des de 2008 on es reuneixen les comunitats que tenen voluntat d'aprofundir en el desenvolupament

amb els altres estatuts reformats", a: diversos autors, *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, IEA, Barcelona, 2007, p. 40 i seg.

36. "La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación" (STC 37/1981, FJ 1).

pament dels seus estatuts d'autonomia. La "Declaración sobre la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias" (Palma de Mallorca, 8 de març de 2010) és un reflex d'aquesta preocupació i implica un intent de les comunitats autònomes participants d'expressar aquells aspectes que consideren necessaris per tal que les subvencions estatals siguin conformes al sistema constitucional de distribució de competències.³⁷

4. El traspàs de serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de beques i ajuts a l'estudi

4.1. L'impuls i l'evolució d'un traspàs encara pendent

Per entendre la reivindicació històrica de la Generalitat d'ampliació del traspàs de serveis de les beques i dels ajuts, ens hem de remuntar al moment en què es van formalitzar els traspassos inicials en matèria d'ensenyament i especialment en matèria d'universitats. L'any 1985 es van transferir al País Basc la regulació i gestió de les convocatòries de les beques per a estudiants d'ensenyament superior amb veïnatge administratiu al seu territori, afegint-hi que en les convocatòries s'haurien de respectar els criteris bàsics establerts per l'Estat. Catalunya, pocs mesos abans, havia rebut només la gestió de les beques i dels ajuts a l'estudi universitari, sense incloure-hi la convocatòria. Aquest tracte diferent ha permès que, tot i partir del mateix títol competencial, el País Basc estigui desenvolupant funcions que, contràriament, s'han negat a Catalunya.

La Generalitat, però, no es va limitar a reclamar el traspàs de la gestió completa, sinó que, paral·lelament, i per tal de fer efectiva la seva competència de desenvolupament normatiu, va demanar una modificació de la regulació estatal, per flexibilitzar-la, de manera que permetés un àmbit efectiu a la normació autonòmica.

En aquest procés, el primer document que cal destacar és l'anomenat "Acuerdo de bases para efectuar el traspaso en materia de becas y ayudas al estudio de carácter universitario", aprovat per la Comissió Mixta de Traspassos Estat - Generalitat de Catalunya, el 23 de

37. Segons la informació de la web <http://www.comunidadesautonomas.org/> actualment compta amb la participació del País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia, La Rioja, Múrcia, la Comunitat Valenciana, Aragó, les Canàries, Castella-la Manxa, Extremadura, les Illes Balears, Madrid i Castella i Lleó. També hi podeu consultar el document relatiu a subvencions.

setembre de 1998. Aquest Acord –apartat 2– supeditava la data d'efectivitat del traspàs a l'entrada en vigor dels reial decrets que modifiquessin la normativa vigent en matèria de beques i ajuts a l'estudi universitari,³⁸ i seguidament –apartat 3– l'Administració de l'Estat declarava la seva voluntat d'aprovar la nova regulació amb l'antelació suficient perquè pogués entrar en vigor l'Acord de traspàs abans de la convocatòria corresponent al curs acadèmic 1999-2000.³⁹

Aquest acord incipient de 1998 no es va complir en cap dels seus extrems, atès que la nova normativa no es va aprovar fins al desembre de l'any 2007, nou anys més tard de la data anunciada. Els canvis polítics en les diferents legislatures i les inèrcies especialment fortes en aquesta matèria, van implicar una llarga aturada en la negociació efectiva del traspàs, sense que ni les iniciatives parlamentàries, ni les peticions reiterades per activar-lo per part de l'Administració catalana trobessin una resposta positiva, més enllà de documents interns de treball i algunes manifestacions polítiques. Durant aquests anys, tot i que el traspàs semblava indefinidament encallat, es van aconseguir millores normatives, especialment destacades a l'article 45 LOU.

Va ser amb posterioritat a l'aprovació del Reial decret 1721/2007, ara vigent, quan es va donar un nou impuls al traspàs, tenint en compte que el mateix reglament es remet a la necessitat d'un acord de la Comissió Mixta que aprovi les funcions, els mitjans i els serveis que s'han de traspasar a les comunitats autònomes, perquè aquestes puguin, en els termes previstos, assolir el ple exercici de les seves competències. Les referències a l'acord de traspàs les trobem, també, en les ordres de convocatòria ministerials i en els convenis de col·laboració per a la gestió anuals. La incorporació d'aquestes remissions, explícites i condicionants, en la producció normativa i administrativa estatal, que tenen com a fita el traspàs, el fan del tot necessari. Aquest fet va suposar que durant els dos anys següents, 2008 i 2009, s'encetés una etapa nova, encara no culminada, de negociació bilateral, amb un ressò mediàtic destacable en els mitjans de comunicació.⁴⁰ De l'anàlisi

38. Recordem que en aquell moment eren el Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol, i el Reial decret 1123/1985, de 19 de juny, ara derogats pel Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre.

39. La Generalitat va començar a reclamar el traspàs l'any 1993, a resultes de la doctrina recollida en la STC 13/1992. El primer Acord de la Comissió Mixta de 1998 es va produir després de la interposició per la Generalitat dels conflictes positius de competències contra les ordres del Ministeri d'Educació i Ciència dels cursos 1994-1995 i 1997-1998, resoltos en la STC 188/2001.

40. La primera proposta d'acord de traspàs de la Generalitat data del 7 d'octubre de 2008 i la primera contraproposta estatal data del 12 de febrer de 2009.

d'aquesta etapa s'ha de destacar una gran profusió de documentació interna de caràcter tècnic, de l'estudi de la qual es constaten encara discrepàncies importants, tot i els intents de buscar solucions i aproximar posicions per ambdues parts.⁴¹

Una altra dificultat afegida és que ens trobem davant d'un traspàs atípic, en què no és fàcilment encaixable la sistemàtica pròpia dels traspassos.⁴² Cal tenir present que la Generalitat (AGAUR) efectua tota la gestió, excepció feta de la convocatòria, des del 2005, mitjançant la formalització d'acords de col·laboració anuals amb el Ministeri d'Educació, cosa que incideix en els criteris aplicables al traspàs d'efectius i en la valoració dels seus costos (dotació de personal i costos materials de l'Administració de l'Estat dedicats totalment o parcial a la gestió de les beques i dels ajuts de Catalunya).⁴³

És, precisament, en el desacord en les dotacions econòmiques que han de correspondre a la Generalitat on rau la principal dificultat per assolir l'acord. Fins ara la Generalitat ha sufragat els costos de gestió de les convocatòries d'acord amb el conveni de col·laboració anual i, ara, reclama l'abonament per l'Administració de l'Estat de les despeses degudes, i també un compromís econòmic que garanteixi que podrà continuar efectuant la gestió amb els nivells de qualitat i eficiència que requereix la bona prestació d'aquest servei.⁴⁴

En tot cas, la Generalitat considera imprescindible que en l'acord de traspàs s'estableixin els mecanismes adequats per procedir a la

41. A aquesta situació cal afegir-hi l'impacte de la interposició pel Govern de la Generalitat del conflicte positiu de competències núm. 3321-2008 davant del Tribunal Constitucional contra alguns preceptes del Reial decret 1721/2007, que posa en evidència la dificultat de resoldre determinats aspectes relatius al traspàs.

42. El Reial decret 1666/1980, de 31 de juliol, fixa les normes que regulen la forma i les condicions a què s'han d'ajustar els traspassos de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya, i l'article 210.2,f) EAC estableix que correspon a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat acordar la valoració dels traspassos.

43. El Consell de Política Fiscal i Financera aplica un mètode de càlcul (1995) que només computa els recursos dels quals disposa l'Estat per fer front al servei, i no els recursos necessaris per finançar correctament el servei que traspassa.

44. Tot i que el conveni de col·laboració condiona la seva liquidació al traspàs, en la negociació econòmica oberta el Ministeri de Política Territorial sosté que el càlcul i la liquidació dels costos de gestió s'han de remetre a la Comissió de seguiment del mateix Conveni, i ser tractats de manera desvinculada del traspàs; la Generalitat considera, altrament, que ambdós acords econòmics (sobre el traspàs i sobre la liquidació de la gestió) han de quedar vinculats i s'han d'adoptar de manera simultània en el temps o quedar garantits, sens perjudici de l'òrgan a qui correspongui la decisió i de l'articulació jurídica que es precisi i, si escau, amb la formalització d'un nou conveni.

transferència dels crèdits dels Pressupostos Generals de l'Estat, necessaris per fer front als ajuts i les beques atorgades per la Generalitat.

A banda de les qüestions econòmiques esmentades i encara no resoltes, es mantenen obertes algunes discrepàncies en la negociació, relatives a l'abast material del traspàs. Resumidament són les següents:

a) La Generalitat sol·licita ampliar el traspàs als préstecs per estudis universitaris, en les seves diverses modalitats, determinant en l'acord les funcions i els serveis que li corresponguin, i computant en el cost del traspàs els imports relacionats amb la política de crèdits; o, si no és possible assolir aquesta fita, aprovar un document complementari que vinculi l'Estat al posterior traspàs i en fixi determinades condicions. La Generalitat considera que, en virtut d'allò establert a l'article 114.5 EAC, ha de participar en la determinació del caràcter no territorialitzable, si és el cas, dels programes, plans i línies estatals relatives als préstecs (atès el seu vessant subvencional); i també que li pertoca l'exercici de les funcions executives. Cas que el traspàs dels préstecs quedi finalment ajornat, i mentrestant no es produeixi, hauria de correspondre a la Generalitat gestionar-los en el seu territori, en el marc del conveni corresponent de col·laboració o altres mitjans de cooperació entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat. En tot cas, l'Estat hauria de liquidar, en cada exercici econòmic, les despeses resultants de les funcions executives que desenvolupi la Generalitat.

b) Amb relació a les beques i els ajuts per estudis no presencials, s'accepta que puguin correspondre a la Generalitat les que permeten estudiar a la UOC i en altres centres no presencials dependents de la Generalitat. Contràriament, es manté la reserva estatal sobre els ajuts i les beques de mobilitat i les destinades a estudis no presencials per a estudiants de la UNED amb domicili familiar a Catalunya. Recordem que aquestes dues modalitats es troben pendents de sentència del Tribunal Constitucional, atès que l'Estat manté el seu caràcter de no territorialitzables. A criteri nostre, aquestes beques podrien ser incloses en el traspàs, la qual cosa permetria superar la confrontació pendent en el conflicte positiu de competència núm. 3321-2008, i aconseguir una solució política pactada. En cas contrari, caldria adoptar un acord complementari que acoti, en la mesura que sigui possible i en els termes que corresponguin, l'efectivitat d'un traspàs posterior.

En l'estat actual de negociacions, podem considerar que existeix, inicialment, un acord que es basa en la distribució de funcions següent:

a) Correspondrien assumir a la Generalitat respecte dels sol·licitants amb domicili familiar a Catalunya, que cursin també a Catalunya estudis conduents a un títol amb validesa en tot el territori nacional (oficial) les funcions següents: la regulació, convocatòria i gestió de les beques i els ajuts a l'estudi; la designació dels òrgans i de les comissions de selecció i les seves normes de funcionament; la tramitació de les sol·licituds, la resolució del procediment i la notificació de la concessió a les persones interessades; l'acreditació i el pagament de la beca o ajut; la declaració dels supòsits d'incompatibilitat entre beques i ajuts a l'estudi; el control, la verificació i la inspecció del sistema de beques en el seu àmbit de competència; la revocació, en el seu cas, de les beques concedides; la instrucció dels expedients de modificació i de reintegrament i la seva resolució; la gestió dels crèdits procedents dels Pressupostos Generals de l'Estat que se li transfereixin cada any per a beques i ajuts a l'estudi; la regulació, la convocatòria, la tramitació, la resolució i el pagament de les beques i els ajuts a l'estudi per tal de cursar estudis no presencials en centres docents, universitaris i no universitaris, dependents de la Generalitat de Catalunya, amb independència del domicili familiar dels sol·licitants; la remissió al Ministeri d'Educació de la informació actualitzada sobre la gestió de les beques i els ajuts a l'estudi, a efectes estadístics, en els termes que s'estableixin en l'acord complementari/conveni de col·laboració;⁴⁵ i la resta de funcions de caràcter executiu relacionades amb les beques i els ajuts a l'estudi.

b) Les funcions que quedarien reservades a l'Administració de l'Estat amb relació a les beques i els ajuts a l'estudi que es financen amb càrrec a crèdits del programa de beques i ajuts a estudiants dels Pressupostos Generals de l'Estat són: la regulació bàsica de les beques i els ajuts a l'estudi, sens detriment de les competències normatives i d'execució que corresponguin a la Generalitat; la determinació amb caràcter bàsic dels requisits, les condicions socioeconòmiques i altres factors precisos per assegurar la igualtat en l'accés a les beques i els ajuts a l'estudi en tot el territori; la declaració dels supòsits d'incompatibilitat entre beques i ajuts a l'estudi; la determinació del caràcter no territorialitzable de les beques i els ajuts, amb la participació de la Generalitat que correspongui,⁴⁶ així com la seva convocatòria, gestió,

45. Aquesta tramesa d'informació no és pròpiament una funció de l'Administració de la Generalitat, sinó el resultat de la col·laboració en el manteniment d'un sistema general d'informació.

46. Es mantenen discrepàncies sobre el grau de participació de la Generalitat en aquesta decisió.

concessió i pagament, de conformitat amb allò establert en la normativa bàsica estatal; el manteniment de la base de dades de beneficiaris de beques i ajuts a l'estudi, així com la seva conservació actualitzada, a l'objecte del control parlamentari del crèdit, i de donar compliment a les resolucions del Tribunal de Comptes en matèria de beques i ajuts a l'estudi i per mantenir l'estadística per a finalitats estatals; l'assignació dels crèdits pressupostaris que es destinin a beques i ajuts a l'estudi amb un nombre predeterminat de beneficiaris, amb l'acord previ de la Conferència Sectorial d'Educació o de la Conferència General de Política Universitària, així com els lliuraments corresponents; i els lliuraments a les comunitats autònomes dels fons corresponents a les beques i els ajuts a l'estudi concedits per la comunitat autònoma en virtut de convocatòries sense nombre predeterminat de beneficiaris.

c) Les funcions en què podrien concórrer l'Administració de l'Estat i la Generalitat estan referides a les qüestions següents: la realització de plans i programes conjunts per atorgar beques i ajuts a l'estudi; l'obligació dels òrgans competents de la Generalitat de Catalunya de facilitar a l'Administració de l'Estat la informació necessària per mantenir actualitzada la base de dades de beneficiaris de beques i ajuts a l'estudi de caràcter estatal, mitjançant el procediment que ambdues administracions acordin; l'obligació dels òrgans competents de l'Administració de l'Estat de facilitar a la Generalitat de Catalunya totes les dades que siguin necessàries per als fins que els són propis, mitjançant el procediment que acordin ambdues administracions i qualsevol altra mesura de suport i col·laboració que pugui contribuir a la relació i coordinació millor entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya.

La participació de la Generalitat en la gestió i tramitació d'altres mesures de foment econòmic de l'estudi finançades amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat, s'hauria de desenvolupar de conformitat amb allò que es prevegi en un acord complementari, en què aquestes mesures puguin ser concretades.

Finalment, i pel que fa al contingut econòmic del traspàs, res no és encara destacable, atès que les xifres fins ara apuntades no són acceptables per l'Administració catalana.

Tampoc no podem passar per alt que un dels objectius directament vinculat al traspàs és aconseguir pal·liar el dèficit incremental que l'aplicació del sistema general de beques i ajuts a l'estudi ha significat per a Catalunya, especialment greu en els estudis universitaris.

L'assumpció plena de competències per la Generalitat ha de fer possible, també, un canvi en aquesta dinàmica i permetre que Catalunya assoleixi els objectius propis de les polítiques de foment reconegudes internacionalment com eficients.

4.2. Algunes dades del sistema general de beques i ajuts a l'estudi universitari i el seu impacte a Catalunya

En paral·lel a la negociació del traspàs de serveis, caldria aconseguir les dotacions econòmiques suficients, amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, que permetin fer front a les necessitats dels estudiants catalans, tenint en compte la realitat socioeconòmica de Catalunya.⁴⁷

El foment general de l'estudi universitari encara queda molt lluny d'aconseguir els objectius propis d'un sistema de foment eficient, i això és especialment preocupant a Catalunya, tal com queda palès en la gràfica i les taules següents.⁴⁸

Taula 1. Evolució de les beques del sistema general. Espanya

Espanya	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Estudiants matriculats	1.435.985	1.408.161	1.371.679	1.344.584	1.314.885	1.279.447
Becaris	388.303	376.128	360.711	321.258	303.442	189.590
Imports beques (milers €)	411.294,07	465.786,00	488.085,03	482.072,80	476.802,21	484.404,60
Imports beques (milers € constants)	419.262,37	452.658,89	457.865,88	438.646,77	418.247,55	415.441,34
Import € / becaris	1.059,20	1.238,37	1.353,12	1.500,58	1.571,31	2.555,01
Import € / becaris (€ constants)	1.079,72	1.203,47	1.269,34	1.365,40	1.378,34	2.191,26
% becaris / matriculats	27,04%	26,71%	26,30%	23,89%	23,08%	14,82%

47. És normalment acceptat que un sistema de foment de l'estudi universitari adequat ha de complir els objectius següents: a) fer possible la dedicació en exclusiva a l'estudi per tal de millorar l'eficàcia del sistema; b) afavorir la mobilitat i contribuir a la competència entre institucions universitàries i a la millora de la qualitat; c) introduir un sistema d'incentius que premii l'esforç i la capacitat dels bons estudiants; d) afavorir l'emancipació dels joves per tal que adoptin formes de vida adultes i desenvolupin responsabilitats individuals i socials; e) ser compatible amb una política de taxes i preus més elevats que afavoreixin l'increment d'ingressos a les universitats.

48. Dades presentades per l'Àrea de Suport a la Planificació en l'Àmbit d'Universitats i Recerca del Comissionat per a Universitats i Recerca, relatives als estudis universitaris (octubre de 2010).

Taula 1. Continuació

Espanya	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Variació període 1999-2000 al 2007-2008
Estudiants matriculats	1.252.524	1.246.973	1.237.643	n.d.	-13,81%
Becaris	210.499	247.570	331.380	337.847	-14,66%
Imports beques (milers €)	510.750,90	589.300,17	666.189,19	773.761,51	61,97%
Imports beques (milers € constants)	424.917,55	470.687,04	519.648,36	578.729,62	23,94%
Import € / becaris	2.426,38	2.380,34	2.010,35	2.290,27	89,80%
Import € / becaris (€ constants)	2.018,62	1.901,23	1.568,13	1.712,99	45,24%
% becaris / matriculats	16,81%	19,85%	26,78%	n.d.	-0,98%

Font: *Estadística de Becas y Ayudas al estudio* (MEC) i *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Diverses edicions. Preus constants calculats a partir de l'IPC interanual del mes de gener.

Estudiants matriculats: 1er i 2on cicle i màster oficial; universitats públiques i privades; centres integrats i adscrits. S'exclou: UNED, UOC i UIMP. Beques i becaris del MEC: s'exclou la UNED.

Taula 2. Evolució de les beques del sistema general. Catalunya

Catalunya	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Estudiants matriculats	200.425	196.686	192.027	190.415	187.814	184.658
Becaris	42.447	41.039,00	39.069	35.751	32.662	19.885
Imports beques (milers €)	39.429,83	43.263,00	46.988,50	46.832,00	44.948,79	45.497,40
Imports beques (milers € constants)	39.463,71	42.043,73	44.079,26	42.613,28	39.428,76	39.020,07
Import € / becaris	928,92	1.054,19	1.202,71	1.309,95	1.376,18	2.288,03
Import € / becaris (€ constants)	929,72	1.024,48	1.128,24	1.191,95	1.207,18	1.962,29
% becaris / matriculats	21,18%	20,87%	20,35%	18,78%	17,39%	10,77%

Taula 2. Continuació

Catalunya	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Variació període 1999-2000 al 2007-2008
Estudiants matriculats	182.308	181.424	181.820	n.d.	-9,28%
Becaris	22.252	24.087	34.615	36.579	-18,45%
Imports beques (milers €)	46.112,46	51.564,71	58.870,21	71.744,98	49,30%
Imports beques (milers € constants)	38.363,11	41.185,87	45.920,60	53.661,17	16,36%
Import € / becaris	2.072,28	2.140,77	1.700,71	1.961,37	83,09%
Import € / becaris (€ constants)	1.724,03	1.709,88	1.326,61	1.466,99	42,69%
% becaris / matriculats	12,21%	13,28	19,04%	n.d.	-10,11%

Font: *Estadística de Becas y Ayudas al estudio* (MEC) i *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Diverses edicions. Preus constants calculats a partir de l'IPC interanual del mes de gener.

Estudiants matriculats: 1er i 2on cicle i màster oficial; universitats públiques i privades; centres integrats i adscrits. S'exclou: UNED, UOC i UIMP. Beques i becaris del MEC: s'exclou la UNED.

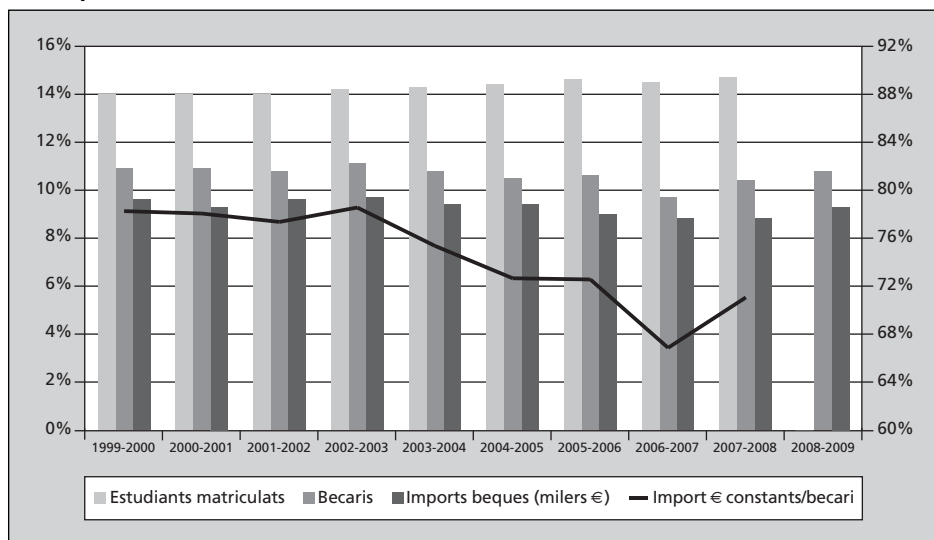
Taula 3. El pes de Catalunya respecte del total de l'Estat

Pes de Catalunya respecte de l'Estat	1999 2000	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009
Estudiants matriculats	13,96%	13,97%	14,00%	14,16%	14,28%	14,43%	14,56%	14,55%	14,69%	
Becaris	10,93%	10,91%	10,83%	11,13%	10,76%	10,49%	10,57%	9,73%	10,45%	10,83%
Imports beques (milers €)	9,59%	9,29%	9,63%	9,71%	9,43%	9,39%	9,03%	8,75%	8,84%	9,27%
Import € constants / becaris	78,32%	78,12%	77,37%	78,58%	75,36%	72,67%	72,63%	66,87%	71,10%	

Font: *Estadística de Becas y Ayudas al estudio* (MEC) i *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Diverses edicions. Preus constants calculats a partir de l'IPC interanual del mes de gener.

Estudiants matriculats: 1er i 2on cicle i màster oficial; universitats públiques i privades; centres integrats i adscrits. S'exclou: UNED, UOC i UIMP. Beques i becaris del MEC: s'exclou la UNED.

Gràfic 1. Evolució de la situació relativa de Catalunya respecte d'Espanya en matèria de beques



El percentatge de PIB que Espanya (2007) destina a beques específicament per a educació superior és del 0,09%, mentre que la mitjana als països de l'OCDE és del 0,27%, tres vegades superior.⁴⁹

De l'anàlisi de les magnituds principals que caracteritzen el context educatiu universitari català, des d'una perspectiva comparada en relació amb la resta de l'Estat i amb els països de l'OCDE, podem constatar el següent:

- a) Les beques i els altres ajuts arriben a una proporció d'estudiants cada vegada menor i aquesta tendència s'intensifica a Catalunya.
- b) Els recursos que reben els estudiants del sistema català són sensiblement inferiors al seu pes en el conjunt del sistema universitari espanyol.
- c) El sistema no assoleix la suficiència, és a dir, l'import de les beques i dels ajuts no cobreix la major part dels costos associats a l'activitat de l'estudiant.

49. Per a més informació: "Informe del Sistema Educativo Español, 2009 (vol. 1)", Ministerio de Educación. Gobierno de España, Madrid; "La primera evaluación del sistema general de becas educativas", Agencia de Evaluación de la Calidad. Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, Madrid.

Respecte de l'abast de les beques i els ajuts (estudis universitaris) rebuts a Catalunya, prenent com a referència el curs 1999-2000 i al llarg dels nou cursos següents, constatem:⁵⁰

a) La proporció d'estudiants becats respecte dels matriculats ha disminuït molt significativament, ja que ha passat d'un 21,18% a un 19,4%, la qual cosa implica una reducció del 10%, mentre que al conjunt de l'Estat espanyol aquesta proporció es manté.

b) La quantia de les beques (en termes reals) s'ha incrementat un 16,4% a Catalunya, mentre que l'augment a Espanya és del 23,9%.

c) La quantia d'ajuts per becari a Catalunya s'ha incrementat en una quantia molt similar a la de l'Estat espanyol, però aquest increment es deu, en gran mesura, a la reducció del nombre de becaris, sobretot a Catalunya.

d) Quatre de les deu universitats amb menys proporció d'estudiants amb beca són catalanes.

e) Els estudiants matriculats a les universitats catalanes representen un 14,69% del total d'estudiants universitaris de l'Estat, però els becats només són el 10,45% dels becaris totals.

f) Un becari a Catalunya rep un 28,9% menys de recursos que un becari representatiu de l'Estat espanyol.

g) La situació de les beques a Catalunya es veu perjudicada per un nivell de vida més elevat que a la mitjana de l'Estat.

4.3. L'activitat política: iniciatives parlamentàries sobre el traspàs de les beques i dels ajuts universitaris

El Parlament de Catalunya ha desenvolupat una intensa activitat dirigida a aconseguir l'efectivitat del traspàs de serveis a la Generalitat, amb un total de setze iniciatives presentades al llarg de les quatre legislatures en què aquesta qüestió ha estat recurrent (legislatures V, VI, VII i VIII). El Parlament ha demanat al Govern el seu capteniment sobre el traspàs, i li ha reclamat que inclogui els recursos econòmics adequats, amb una contundència més gran amb posterioritat a l'adopció del l'Acord de la Comissió Mixta (1998) i de la STC 188/2001, i n'ha exigint l'execució; i ha instat reiteradament l'establiment d'una política

50. Dades DID "Dossiers d'Informació Directiva", núm. 2/2009, Barcelona, Comissionat per a Universitats.

general de beques ajustada a les necessitats socioeconòmiques de la població de Catalunya. A més, el Parlament ha demanat canvis en la normativa bàsica per tal que reconegui sense fissures les competències de la Generalitat, compleixi els requeriments de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) i, en definitiva, permeti el desenvolupament a Catalunya de polítiques públiques pròpies.

Al Congrés dels Diputats també s'han presentat diverses preguntes i iniciatives, de les quals només destaquem la més recent: la Moció 173/000113, aprovada pel Ple del Congrés amb motiu de la interpel·lació del Grup parlamentari català (CIU) relativa a l'impuls de la política de beques i ajuts, de la qual se'n reclama el traspàs.

4.4. Apunt final

La Generalitat de Catalunya ha desenvolupat, fins ara, una discreta activitat de foment de l'estudi amb càrrec a fons propis, que està destinada a objectius molt concrets, ateses les limitacions pressupostàries. Actualment, les principals accions de foment a l'estudi en l'àmbit universitari són: els ajuts per a estudiants universitaris de les comarques de l'àmbit de l'Alt Pirineu, l'Aran i el Solsonès; els ajuts a estudiants universitaris de centres adscrits i, de manera més destacada, el programa de préstecs preferents subvencionats per als estudiants universitaris i el programa de préstecs universitaris de postgrau.

En l'àmbit no universitari, destaquen les accions següents de foment amb càrrec a fons propis: les beques a l'estudi per a l'alumnat amb bon rendiment escolar a l'ESO i les beques de desplaçament i de residència per a l'alumnat que resideix en comarques amb baixa densitat de població.

Les polítiques pròpies de la Generalitat en foment de l'estudi són del tot insuficients sense l'efectivitat d'un bon traspàs i de l'obtenció dels fons econòmics necessaris per pal·liar el dèficit històric que en aquesta matèria pateix Catalunya.

Així les coses, caldrà esperar l'evolució que ara segueixi la negociació del traspàs, que es va iniciar formalment l'any 1998, i que no sembla que dotze anys més tard hagi d'arribar a bon terme. Una vegada més les circumstàncies canviants incidiran en la decisió que s'adopti. La negociació simultània que l'Estat ha obert amb altres

comunitats autònomes pel traspàs de serveis en aquesta matèria,⁵¹ el nou canvi de legislatura a Catalunya, la situació de forta crisi econòmica i la seva incidència greu en els pressupostos públics, així com el canvi de model de foment de l'estudi, sobretot a nivell universitari, poden actuar, segons la lectura que se'n faci, com a elements potenciadors o, contràriament, desincentivadors del traspàs, condicionant altra vegada l'exercici de les competències de la Generalitat en matèria de beques i ajuts a l'estudi, amb les afectacions socials greus que comporta, atès que l'objectiu final d'aquestes mesures de foment és el de garantir el dret a l'estudi de les persones.

5. Els convenis de col·laboració per a la gestió de les beques i dels ajuts a l'estudi

Des del curs 2005-2006, ateses les dificultats per assolir el traspàs, el Ministeri d'Educació i la Generalitat de Catalunya han subscrit per a cada curs acadèmic convenis de col·laboració amb la finalitat que la Generalitat assumeixi la gestió de les convocatòries de les beques i dels ajuts territorialitzats, que poden variar cada curs acadèmic en funció de les polítiques de foment que aprova l'Estat en aquest àmbit.⁵²

Malauradament, tot i que el Reial decret 1721/2007 ha establert les bases del règim de beques i ajuts a l'estudi i que, per tant, la Generalitat podria portar a terme tant el desenvolupament normatiu com l'execució de tots els actes derivats de la gestió dels ajuts i de les beques territorialitzades, inclosa la convocatòria, la situació descrita no ha patit canvis i encara avui dia, per tal que la Generalitat pugui gestionar les beques al nostre territori, es requereix la formalització d'un conveni amb el Ministeri d'Educació, que no l'habilita per aprovar les convocatòries. Aquest *statu quo* es deu al fet que la disposició addicional quarta del Reial decret 1721/2007, que ha estat impugnada en el conflicte positiu de competències núm. 3321-2008, manté transitoriament la competència centralitzada i condiona l'exercici de les competències autonòmiques a l'efectivitat del traspàs de funcions, mitjans i serveis, en la matèria.

51. Actualment, les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó i Canàries.

52. Resolució EDU/1240/2010, de 13 d'abril, per la qual es dona publicitat al Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Educació i la Generalitat de Catalunya per a la gestió de les beques i els ajuts a l'estudi corresponents al curs acadèmic 2009-2010 (DOGC, núm. 5615, 26.4.2010).

L'habilitació per tal de subscriure els convenis de gestió amb les comunitats autònomes la trobem a les respectives ordres de convocatòria⁵³ i, en el supòsit que la comunitat autònoma aportí cofinançament, també als reials decrets pels quals s'estableixen els llinars de renda i patrimoni, i les quanties de les beques i dels ajuts a l'estudi per als cursos acadèmics 2010-2011, 2009-2010 i 2008-2009, que també l'habilitarien per convocar. Els convenis es qualifiquen de convenis de col·laboració i es formalitzen a l'empara dels articles 6 i 8 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Si bé és discutible la idoneïtat del conveni de col·laboració com a instrument per acordar l'exercici de funcions per part de la Generalitat que van més enllà de la mera tramitació, el cert és que aquest instrument, fins ara, no ha estat qüestionat pel Consell d'Estat en els dictàmens que ha emès en relació amb els reials decrets que incorporen aquesta previsió.⁵⁴

Els convenis que s'han formalitzat cada any no han patit variacions substancials, atès que, d'una banda, l'Ordre de convocatòria marca els aspectes que poden ser gestionats per la Comunitat Autònoma i, de l'altra, el Ministeri tampoc no ha estat receptiu a les propostes de millora.⁵⁵

El darrer conveni de gestió signat en el moment d'elaboració d'aquest article, que és el corresponent al curs acadèmic 2009-2010, tracta la gestió, la concessió i el pagament de les beques i els ajuts a l'estudi que es concedeixin als beneficiaris que segueixen els seus estudis i tinguin domicili familiar a Catalunya, que són els següents:⁵⁶

53. Vegeu la disposició transitòria primera apartat 1, de l'Ordre EDU/1781/2010, de 29 de juny, per la qual es convoquen beques de caràcter general i de mobilitat per a estudiants d'estudis universitaris per al curs acadèmic 2010-2011, i la disposició transitòria única de l'Ordre EDU/1461/2010, de 20 de maig, per la qual es convoquen ajuts per a alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu per al curs acadèmic 2010-2011.

54. Dictàmens 608/2010, de 29 d'abril; 787/2009, de 14 de maig, i 428/2008, de 27 de març.

55. Sobre els convenis de col·laboració i les subvencions, vegeu: Collado, Pablo Javier, *Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento: incidencia en la Generalitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009 (p. 225-240).

56. A la proposta de conveni de gestió de beques i ajuts a l'estudi per al curs 2010-2011, s'hi afegeix també la gestió dels ajuts per a la matrícula en un màster destinats a titulats universitaris en situació de desocupació.

- a) Ajuts per a alumnes amb necessitat específica de suport educatiu.
- b) Beques de caràcter general per a alumnes de nivells posteriors a l'ensenyament obligatori que cursin estudis a la seva mateixa comunitat autònoma, incloent-hi els màsters oficials.
- c) Beques de col·laboració.
- d) Beques destinades als estudiants de la UOC.
- e) Compensació a les universitats pels preus públics no percebuts pels becaris que hagin obtingut ajut de matrícula.

Queden excloses de l'àmbit de gestió del conveni les beques i els ajuts considerats no territorialitzats d'acord amb el Reial decret 1721/2007.

Les funcions relatives a la gestió de les beques i els ajuts a l'estudi que desenvolupa la Generalitat, d'acord amb el que estableix la clàusula tercera del conveni són:

- a) Aprovar el procediment per a la gestió de les beques i procedir a la selecció, l'adjudicació provisional i definitiva i el pagament de les beques i els ajuts a l'estudi.
- b) Inspeccionar, verificar, controlar i, quan sigui el cas, resoldre els recursos administratius que puguin interposar-se.

Aquestes tasques, en el nivell universitari, les desenvolupa l'AGAUR, que té com una de les seves funcions l'execució de programes de beques, de préstecs, de subvencions i d'altres activitats de foment de l'estudi universitari.

Per tal de fer efectiva la gestió de la convocatòria, el conveni determina el procediment de transferència dels imports de les beques i els ajuts, i estableix que les quantitats per compensar la Generalitat de Catalunya de les despeses derivades del cost de gestió de les convocatòries es faran efectives en el marc de l'acord de traspàs que s'aprovi per a l'assumpció de les beques i els ajuts a l'estudi. Això implica que la Generalitat suporta cada any el cost de gestió de les convocatòries sense haver rebut cap compensació.

La convocatòria de les beques i els ajuts continua centralitzada, tot i que arran de l'entrada en vigor del Reial decret 1721/2007 és perfectament factible que la Generalitat porti a terme la convocatòria, si tenim en compte que els seus aspectes bàsics (lindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i dels ajuts) es determinen per a cada curs acadèmic mitjançant un reial decret específic. Si prenem com a referència el Reial decret 557/2010, de 7 de maig, pel qual s'estableixen els lindars de renda i patrimoni familiar, i les quanties de les

beques i dels ajuts a l'estudi del Ministeri d'Educació per al curs 2010-2011, veurem que la disposició transitòria segona preveu la possibilitat que les comunitats autònomes que hagin iniciat la negociació dels traspassos puguin fer la convocatòria, sempre que hi hagi cofinançament,⁵⁷ la qual cosa ens permet afirmar que la reserva a l'Estat de la convocatòria en el marc dels convenis no respon a cap raó objectiva, atès que es considera viable si la comunitat autònoma hi aporta finançament. Val a dir que els intents de la Generalitat de desvincular la possibilitat de la convocatòria del seu cofinançament han estat infructuosos.

No podem finalitzar aquest apartat sense fer una referència a l'exigència de cofinançament autonòmic en les convocatòries. Com hem vist a l'apartat d'aquest article destinat al marc regulatori, una de les novetats del Reial decret 1721/2007 ha estat la introducció d'un mecanisme d'interval en els llinars, per tal de poder adaptar-los a les necessitats específiques de cada comunitat autònoma. L'Estat es fa càrrec de les beques i dels ajuts situats a l'extrem inferior del llinar i la resta de l'interval és cofinançat a parts iguals entre l'Estat i la comunitat autònoma corresponent. En la nostra opinió, atès que ens trobem davant d'una mesura de foment estatal que per mandat del legislador ha de tenir en compte les condicions socioeconòmiques necessàries per garantir la igualtat en l'accés en tot el territori (art. 45 LOU), hauria de correspondre exclusivament a l'Estat finançar les diferències que hi pugui haver en els intervals, atès que en definitiva es tracta d'un mecanisme d'anivellament amb la finalitat de garantir aquesta igualtat, que no suposa cap privilegi ni diferència que hagi de repercutir pressupostàriament en les comunitats autònomes.

Aquest sistema compromet seriosament tant els recursos com les competències autonòmiques de foment de l'estudi universitari. Des de l'Estat s'està decidint en què i com s'han de gastar part dels fons propis de la Generalitat destinats al foment de l'estudi. Aquesta pràctica estatal també s'està estenent a d'altres àmbits.⁵⁸

57. "Excepcionalmente para el curso 2010-2011 las comunidades autónomas que hayan iniciado la negociación para el traspaso de las funciones y servicios en materia de gestión de becas y ayudas al estudio personalizadas, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional cuarta del real decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, podrán acordar, a través de un convenio con el Ministerio de Educación, la convocatoria y la cofinanciación con cargo a sus propios presupuestos del 50 por ciento de las becas que se concedan a los estudiantes cuya renta familiar se sitúe dentro del intervalo fijado en el artículo 9, apartados 1 y 5 de este real decreto."

58. Cada vegada és més freqüent que el foment destinat a les universitats (per exemple, parcs científics, Programa campus d'excel·lència internacional i programa innocampus)

6. Els préstecs-renda a l'estudi universitari

Els experts assenyalen la conveniència de canviar el sistema actual de beques i ajuts a l'estudi i potenciar, en la línia de bona part dels països de l'OCDE, els préstecs com a mesura complementària a la de les beques. D'aquesta nova orientació, se'n fa ressò el nou model de foment de l'estudi que es vol desenvolupar en l'àmbit estatal durant els propers deu anys, i que s'exposa en el "Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español", presentat pel ministre d'Educació a la reunió conjunta del Consell d'Universitats i de la Conferència General de Política Universitària celebrada el 26 d'abril de 2010. En el nou model, que aposta per la beca-salari, la figura del préstec-renda es consolida com un dels instruments per al foment dels estudis de postgrau (màster i doctorat). També està prevista per a l'horitzó 2020 una línia de préstecs-renda vinculada als estudis de grau per a estudiants que no poden gaudir d'una beca.⁵⁹

El Programa Renda-Universitat del Ministeri d'Educació es va iniciar el curs acadèmic 2007-2008 amb la finalitat de concedir a graduats universitaris que volien cursar estudis de màster universitari préstecs vinculats al gaudi d'una renda futura. Aquest programa ha tingut continuïtat durant els cursos 2008-2009; 2009-2010 amb la novetat de fer-lo extensiu als estudis de doctorat, i en el moment d'elaborar aquest article està en tràmit l'esborrany de convocatòria per al curs 2010-2011. El Programa s'integra en el marc de la política de beques, préstecs i ajuts a l'estudi del Ministeri.

Els préstecs-renda universitat, d'acord amb l'Ordre EDU/3108/2009, de 17 de novembre, per la qual es regulen els préstecs lligats a la possessió d'una renda futura per fer estudis de postgrau de màster universitari o de doctorat, que ha estat la darrera ordre publicada en el moment d'elaborar aquest article, tenen per objecte atorgar préstecs als graduats universitaris destinats al finançament dels estudis de màster universitari i del període de recerca del doctorat conduents a

s'articuli en forma de préstecs que cal retornar no per la universitat beneficiària sinó per la comunitat autònoma, en alguns casos, fins i tot, amb interessos. Aquesta pràctica requereix, sense demora, una reflexió general i no només de caire jurídic.

59. Aquest document es pot consultar al web del Ministeri d'Educació a l'enllaç següent: <http://www.educacion.es/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/financiacion-sue.html>

títols oficials a Espanya o els equivalents a l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior adaptats al Procés de Bolònia, i d'universitats dels Estats Units d'Amèrica i del Canadà.

El finançament es materialitza mitjançant l'atorgament d'un préstec a l'estudiant a través de les entitats de crèdit col·laboradores que s'hagin adherit a aquesta línia de finançament de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO).⁶⁰ El préstec no requereix garanties al graduat, atès que es configura com un préstec sobre l'honor. El préstec té un interès fix del 0% i una durada de tretze anys, dels quals els tres primers són de carència. Finalitzat el període de carència s'inicia el període d'amortització per als 10 anys restants fins el seu venciment.

Els requisits que han de reunir els graduats universitaris per poder sol·licitar el préstec, a diferència de les beques i dels ajuts a l'estudi, no van vinculats a un rendiment acadèmic determinat o a unes condicions econòmiques determinades. Els informes s'emeten per ordre d'entrada de sol·licituds, i les que no hagin estat resoltes dintre del termini establert a la convocatòria s'entenen desestimades.

El procediment finalitza amb l'emissió per part del Ministeri d'Educació d'un Ticket - Autorització per formalitzar l'operació amb alguna de les entitats de crèdit que s'hagin adherit al Programa de l'ICO.

6.1. La naturalesa jurídica del préstec-renda universitat: foment de l'estudi

La configuració com a préstec dels fons que es destinen a l'Ordre no altera la naturalesa jurídica d'ajut o subvenció dels interessos deixats de percebre pel Ministeri (els préstecs es formalitzen a un interès del 0% i l'entitat de crèdit es limita a posar a disposició del prestatari els diners que li posa a disposició l'ICO, prèviament transferits pel Ministeri). Del contingut de l'Ordre es desprèn que les entitats de crèdit actuen merament com a entitats col·laboradores del Ministeri en la gestió.⁶¹

60. Per al desenvolupament del Programa, el Ministeri d'Educació subscriu un conveni amb l'ICO mitjançant el qual el Ministeri li posa a disposició el finançament necessari per fer front als préstecs. El préstec el formalitza l'estudiant amb una entitat de crèdit adherida al Programa de l'ICO. Un cop formalitzat el préstec, l'entitat de crèdit demana a l'ICO que li cedeixi els fons per a finançar l'operació.

61. D'acord amb el que estableix l'Ordre EDU/3108/2009, les quantitats derivades del reingrés del préstec tenen la consideració de drets de naturalesa pública de la Hisenda

L'article 2.4 g) de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions disposa que el crèdit oficial (en el nostre cas es tracta de la línia "*ICO - Préstamo Renta Universidad*") no té caràcter de subvenció tret dels supòsits en què l'Administració pública subvencioni al prestatari la totalitat o part dels interessos o d'altres contraprestacions de l'operació de crèdit. En aquest cas l'interès fix és del 0% i, per tant, es pot deduir que és el Ministeri el que està assumint el finançament de les quantitats deixades de percebre per aquest concepte amb càrrec als crèdits pressupostaris que destina al Programa.

Fins i tot en el supòsit que, malgrat la intervenció de l'ICO, el préstec no es defineixi com a crèdit oficial subvencionat, sinó que es qualifiqui de préstec sense interès regulat i concedit directament pel Ministeri, estariem igualment davant d'una operació de foment tot i que amb regulació específica, d'acord amb el que estableix la disposició addicional sisena de la Llei 38/2003 en relació amb la disposició addicional segona del Reglament de la Llei general de subvencions (Reial decret 878/2006, de 21 de juliol).

La doctrina constitucional s'ha pronunciat sobre diverses línies de préstecs que promou l'Administració de l'Estat i les ha considerat una mesura de foment.⁶² Contràriament, el Ministeri d'Educació fins ara no ha qualificat com a activitat de foment aquests tipus de préstecs. A l'exposició de motius de l'Ordre EDU/3108/2009 s'evitava fer esment a la naturalesa subvencional del préstec.

En la convocatòria d'enguany, en fase d'esborrany, el Ministeri es refereix explícitament a la doctrina constitucional en matèria de foment (STC 13/1992), encara que sigui per justificar la gestió centralitzada, emparant-se en la necessitat de garantir que tothom que reuneixi els requisits obtingui el préstec, i que no se sobrepassin els crèdits pressupostaris. En la nostra opinió, aquests objectius són perfectament assolibles amb la prèvia territorialització dels fons a les comunitats autònomes.⁶³

Estat. El Ministeri és el que fa el seguiment del compliment de la finalitat del préstec i també és el que adopta les decisions per a la seva condonació total o parcial.

62. Vegeu STC 188/2001 (FJ 11). També STC 95/1986, de 10 de juliol; 96/1986, de 10 de juliol; 152/1988, de 20 de juliol i 200/2009, de 28 de setembre.

63. La justificació relativa a la centralització necessària de la gestió tampoc no seria coherent amb el criteri emprat pel Ministeri en d'altres accions de foment estatal en l'àmbit de l'ensenyament universitari que són convocades, gestionades i resoltes per les comunitats autònomes, i que també estan subjectes a limitacions pressupostàries, com ara l'Ordre EDU/2790/2006, de 8 de setembre, per la qual s'estableixen les bases reguladores

Aquesta limitació tampoc seria coherent amb la doctrina constitucional dictada en matèria de foment de l'estudi a la STC 188/2001, que com hem vist anteriorment, suggereix diferents formes de salvar les dificultats de territorialització mitjançant l'establiment de sistemes de cooperació que, en el nostre cas, es poden articular per mitjà de la Conferència General de Política Universitària d'acord amb el que estableix l'article 45.2 de la LOU en la redacció donada per la LOMLOU.

6.2. Les perspectives de futur

El nou model de foment de l'estudi permet intuir que el pressupost que l'Estat destinarà a préstecs durant els propers anys tindrà un creixement considerable. Actualment, segons dades facilitades pel Ministeri d'Educació, en el Programa de Préstecs-Renda Universitat del 2008, es van concedir préstecs a estudiants amb domicili a Catalunya per un import total de 10.356.230 euros, que suposa el 13.94% del total.⁶⁴

Per les raons que s'han exposat, la Generalitat hauria de ser la competent per efectuar la convocatòria, gestió i resolució dels préstecs-renda universitat destinats als graduats amb veïnatge administratiu a Catalunya, i especificar els objectius fixats al Programa estatal, i prèvia territorialització dels crèdits pressupostaris que s'hagin acordat a la Conferència General de Política Universitària. Així, es permetria una gestió integral de la política de préstecs renda al nostre territori, atès que des del 2006, la Generalitat ja desenvolupa amb càrrec a fons propis un programa de préstecs per a estudiants universitaris que té com a finalitat el pagament de la matrícula de doctorat, màster o postgrau mitjançant un préstec promogut per l'AGAUR i gestionat per les entitats financeres adherides al programa.

Per aquest motiu, l'objectiu de la Generalitat és incorporar a la carpeta de negociació i de discussió amb l'Estat del traspàs de les be-

de les subvencions per al finançament de les institucions universitàries a l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior (BOE núm. 218, 12.09.2006). En aquesta convocatòria, la territorialització prèvia dels fons per a cada comunitat autònoma es va produir mitjançant l'Acord del Consell de Ministres. Hem de manifestar que aquest plantejament respectuós amb les competències de la Generalitat és el resultat de la interposició per part del Govern de la Generalitat d'un requeriment previ d'incompetència en relació amb la convocatòria del 2005 que va ser acceptat per l'Estat.

64. Els quadres amb la distribució per comunitats autònomes (un, en funció del domicili de l'estudiant i un altre, en funció de la comunitat autònoma on s'ha fet el màster), es poden consultar al BOCG. Senat, sèrie I, núm. 393, de 7 de gener de 2010.

ques i dels ajuts a l'estudi, totes les accions de foment, per tal d'evitar que el canvi del model estatal condicioni l'exercici ple de les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

7. Consideracions finals

Una vegada efectuat el relat de l'evolució del règim general de foment de l'estudi en el sistema educatiu espanyol i el traspàs de les beques i dels ajuts a Catalunya, no podem deixar d'apuntar unes breus reflexions.

El desenvolupament ple de les competències estatutàries de la Generalitat requereix, moltes vegades, el traspàs previ de serveis mitjançant un acord de la Comissió Mixta de Transferències, que presenta de vegades un grau de dificultat altament desproporcionat, que no respon només a qüestions d'ordre jurídic o econòmic, sinó de caràcter conjuntural i, sobretot, d'intencionalitat política.

Certament, en la negociació d'un traspàs no hi ha un equilibri perfecte. És diferent el posicionament de la Generalitat que reclama, a vegades amb urgència, exercir una competència que li pertoca, del de l'Estat, que disposa dels serveis que ha de traspasar i que sembla poder exercir indefinidament les funcions. Aquesta posició inicial diferent repercuteix en detriment dels interessos de la Generalitat, que veu condicionades o impedides les seves polítiques públiques mentre el traspàs no es materialitzi.

Amb freqüència, també, sorgeixen durant la negociació dificultats especials, perquè el traspàs pot comportar variacions importants en inèrcies històriques, que solen ser especialment fortes en les matèries de caràcter prestacional o de foment directament adreçat a les persones.

La dificultat principal, però, és la inexistència de mecanismes jurídics i polítics efectius que actuïn, en darrer terme, per garantir a les comunitats autònomes l'exercici de llurs competències, en el cas dels llargs períodes d'inactivitat o de bloqueig de les negociacions bilaterals, que acaben derivant en una situació d'indefensió de sortida difícil, sobretot quan, com en el supòsit de les beques i dels ajuts a l'estudi, ja s'han exhaurit altres vies. Efectivament, en aquesta matèria, s'ha produït una conflictivitat competencial alta activada per la Generalitat, que ha buscat clarificar la competència per desencallar el traspàs. Les sentències favorables a la gestió per part de la Generalitat i al consegüent traspàs no han estat executades.

L'anàlisi de l'evolució del traspàs de les beques i dels ajuts a l'estudi posa en relleu les deficiències d'un sistema que té establerts le-

galment i doctrinalment els mecanismes de definició i atribució de competències, però que, contràriament, no disposa d'uns instruments que permetin garantir, suficientment, l'exercici de les competències de la comunitat autònoma, quan no s'executa una sentència del Tribunal Constitucional, que les hi reconeix, ni quan s'allarga un traspàs de serveis més enllà de tots els límits admissibles.

En matèria de beques i ajuts a l'estudi, han confluït acumulativament totes les dificultats esmentades, de manera que ens trobem, possiblement, davant del traspàs més llarg de la història.

Aquesta realitat ha motivat que la Generalitat hagi acceptat, sense renunciar en cap cas al traspàs, vies de col·laboració amb l'Estat per gestionar les beques i els ajuts. Aquesta decisió comporta, però, una problemàtica nova, atès que la Generalitat assumeix a la pràctica algunes funcions que reclama en el traspàs, de manera que rebaixa la tensió sobre aquest traspàs, i participa sense cap capacitat de decisió en l'articulació de l'actual sistema general de foment de l'estudi, que s'ha demostrat negatiu per a Catalunya.

De l'anàlisi d'aquesta matèria, en resulten dues qüestions més, que es reproduïxen en d'altres àmbits. La primera és l'evolució que segueixen el model general de foment de l'estudi, amb la incorporació del sistema de préstecs. La complexitat més gran que deriva de la pluralitat de components i l'adaptació necessària a una realitat canviant, requereixen la clarificació jurídica dels nous elements integrats al sistema. L'evolució del model no ha de repercutir en detriment de les competències de la comunitat autònoma, quan quedin afectades.

En segon terme, cal tenir present els nous criteris que empra l'Estat respecte dels compromisos de caràcter econòmic que han d'assumir les comunitats autònomes. Cada vegada és més freqüent, i les beques i els ajuts a l'estudi en són un exemple, que l'Estat vinculi les seves aportacions econòmiques a una contraprestació de la comunitat autònoma. Aquest principi en termes generals pot ser raonable, sempre que no s'articuli com una obligació o un requisit necessari per accedir a l'exercici de la competència. Aquesta fórmula d'afectació nova dels pressupostos de la comunitat autònoma, no respon, a la pràctica, a una decisió de col·laboració voluntària, encara que s'adopti per conveni. En el cas de les beques i els ajuts a l'estudi, el sistema de llindars introduïts en la nova regulació n'és un exponent que, al nostre parer, no recull suficientment la doctrina constitucional sobre el principi d'igualtat, ni la seva garantia, atès que els mínims que cobreix l'Estat no permeten l'adaptació efectiva de les beques i dels

ajuts a les condicions socioeconòmiques reals de Catalunya, sense un esforç de cofinançament per part de la Generalitat.

Concloem, finalment, aquest article deixant constància que ni la doctrina constitucional favorable al traspàs, ni les reformes normatives, ni el pes de les reclamacions polítiques per part de les institucions de Catalunya, ni el ressò mediàtic que ha generat la sensibilitat social especial en aquesta matèria, han estat suficients, fins ara, per tancar positivament el traspàs de serveis a la Generalitat de les beques i dels ajuts a l'estudi.

L'anàlisi de les solucions o alternatives possibles requeriria un estudi complet i de caràcter general, allunyat per tant de l'objecte d'aquest article, tant en relació amb la problemàtica real que planteja la inexecució de les sentències del Tribunal Constitucional, com la impossibilitat d'acordar el traspàs de serveis amb les dotacions i els efectius que es requereixen per exercir la competència.

Queden pendents algunes reflexions i moltes preguntes, però, sobretot, queda sense resposta quina és la capacitat real de la Generalitat per acabar disposant plenament de les competències que en l'àmbit del foment de l'estudi, li corresponen, i que l'hi han estat expressament reconegudes.

8. Bibliografia general i altra documentació

Per a consulta i actualització de dades

<http://www.educacion.es>
Ministeri d'Educació

<http://www.micinn.es>
Ministeri de Ciència i Innovació

[Http://www.mepsyd.es/cide\(eurydice/
Eurydice](Http://www.mepsyd.es/cide(eurydice/)

<http://epp.eurostat.es.europa.eu/>
Eurostat

<http://www.eees.es/>
Espai Europeu d'Educació Superior

http://www10.gencat.cat/agaur_web/AppJava/catala/index.jsp
Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca

Bibliografia

AEVAL (Agència Estatal d'Evaluació de les Polítiques Públiques i de la Qualitat dels Serveis). "Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia" [en línia] (2009). Madrid: Ministerio de la Presidencia, AEVAL. URL: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E11.pdf> [Consulta: 04.10.2010].

AYMERICH, Carlos Ignacio. "La relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas: dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional español (SSTC 13/1992, de 6 de febrero y 79/1992, de 28 de mayo)". *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 260, octubre-diciembre 1993.

BELTRÁN, Juan Luis. "El sistema de subvenciones estatales centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de febrero". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, setembre-diciembre 1992.

CALERO, Jorge. "Efectos del Gasto Público Educativo: el sistema de becas universitarias". Barcelona: Universitat de Barcelona, 1993.

COLLADO, Pablo Javier. "Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento: incidencia en la Generalitat Valenciana". València: Tirant lo Blanch, 2009.

DEL VALLE, Luis. "El sistema de becas y ayudas al estudio en el laberinto del Minotauro". *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 137, gener-març 2008.

DÍAZ, Javier; San Segundo, M.^a José (coord.). "La financiación de las universidades: un análisis por Comunidades Autónomas". Madrid: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, 2003.

FERNÁNDEZ, Germán. "La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993.

GONZALEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). "Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades". Madrid: Civitas, 2009.

GRAU, Encarnació. "La Sentència del Tribunal Constitucional en matèria de beques i ajuts a l'estudi universitari i ensenyaments mitjans". *El Clip*, núm. 15. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, desembre, 2001.

GRUP D'EXPERTS per encàrrec MHP, "Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 Diputats i Senadors del Partido Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya" [en línia]. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. URL: http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/desenvolupament/_sent.jsp [Consulta: 28.09.2010].

LÓPEZ, Guillem. "La necessitat de repensar el finançament de les universitats. Reflexions entorn les propostes del nou Llibre Blanc de les universitats catalanes" [en línia]. URL: http://www.upf.edu/pdi/cres/lopez_casasnovas/articles.html.

MAS-COLELL, Andreu. "The European Educations Space: Funding issues Vorträge" [en línia] abril 2004, MEMS Lecture. URL: http://www.econ.upf.edu/~mcoell/en/universities_research_matters.html.

MEDINA, Manuel. "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992.

MINISTERI D'EDUCACIÓ. "Informe del sistema educativo español 2009" (vol. 1 i 2). Madrid: Ministeri d'Educació. Govern d'Espanya. Institut de Formació del Professorat, Investigació i Innovació Educativa, 2009.

MINISTERI D'EDUCACIÓ. "Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español" [en línia] (abril 2010). Madrid: Ministeri d'Educació. URL: <http://www.educacion.es/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/financiacion-sue.html> [Consulta: 13.9.2010].

MOLTÓ, Tomás; Oroval, Esteve. "Preus públics i sistemes de beques de l'ensenyament superior als països d'Europa occidental". Barcelona: (s.n.), 1990.

MORA, José-Ginés; SOLÀ, Francesc; VILALTA, Josep M. (coords.). "Beques i Ajuts als estudiants universitaris a Europa". *Quaderns de Gestió Universitària*, núm. 1, 2000. Barcelona: Càtedra UNESCO de gestió de l'ensenyament superior. Universitat Politècnica de Catalunya - Generalitat de Catalunya.

OROVAL, Esteve. "Planificación, Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos" (Asociación de Economía de la Educación). Madrid: Cívitas, 1995.

PASCUAL, José. "Régimen Jurídico de las subvenciones públicas", Madrid: Butlletí Oficial de l'Estat, 2004.

POMED, Luis. "La potestad subvencional en el Estado Autonomico", [en línia] *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7 (2008). Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. URL: http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea7_Pomed_tcm112-86273.pdf [Consulta 28.9.2010].

REVISTA CATALANA DE DRET PÚBLIC, "Especial STC sobre l'Estatut", Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya [en línia]. URL: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/ca_ese/ca.

SAN SEGUNDO, M. Jesús. "Economía de la Educación", *Síntesis educación. Teoría e Historia de la Educación*, núm. 5. Madrid: 2001.

SESMA, Begoña. "Las subvenciones públicas". Valladolid: Lex Nova, 1998.

SOUVIRON MORENILLA, José María; PALENCIA HERRERON, Fernando. "La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades". Granada: Editorial Comares, 2002.

VIVER, Carles. "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats". A: diversos autors, *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: IEA, 2007.

Activitat parlamentària

Segons les dades aportades per l'Oficina de Relacions Institucionals del Comissionat per a Universitats i Recerca.

V legislatura

Punt 1 de la Moció 54/V del Parlament de Catalunya, sobre l'ensenyament universitari (BOPC 151, 17.03.1997). – Punt II.3 de la Resolució 409/V del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Consell Executiu (BOPC 214, 27.10.1997).

VI legislatura

Resposta a la pregunta escrita sobre el traspàs de beques a la Generalitat de la política de beques i les modalitats de gestió i foment dels ajuts als estudiants (NT 314-01220/06, BOPC 40, 04.04.2000). – Resposta a la pregunta escrita sobre el traspàs de les beques i ajuts a l'estudi (NT 314-11122/06, BOPC 340, 08.10.2002). – Punt d) Primer de la Moció 27/VI del Parlament de

Catalunya, sobre el finançament de les universitats públiques (BOPC 27, 26.06.2000). – Punt a) de la Resolució 536/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política de concessió de beques, d'ajuts i de préstecs als estudiants (BOPC 09.04.2001). – Resposta a la pregunta oral en el Ple al Consell Executiu sobre la gestió derivada dels traspàs de les beques (NT 310-00165/06, DSPC-P 52, 16.03.2001). – Resposta a la pregunta escrita sobre el traspàs de les beques i els ajuts a l'estudi (NT 314-11122/06, BOPC 340, 08.10.2002). – Punt a) Moció 216/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política de desenvolupament rural (BOPC 403, 17.03.2003).

VII legislatura

Punt 2 a) de la Moció 10/VII del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament del programa de govern pel que fa al Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (BOPC 52, 07.05.2004). – Moció 36/VII de Parlament de Catalunya, sobre les beques (BOPC 152, 28.02.2005). – Resposta a la pregunta escrita sobre el traspàs de les beques a la Generalitat (NT 314-04576/07, BOPC 154, 01.03.2005). – Proposició no de llei sobre el traspàs a la Generalitat de l'execució i la gestió de les beques i sobre el Programa de beques per als estudiants del Pirineu (NT 250-00581/07, BOPC 167, 04.04.2005. Rebuig BOPC 196, 06.06.2005).

VIII legislatura

Resposta a la pregunta escrita sobre el compliment per part de l'Estat de la Sentència del Tribunal Constitucional 188/2001, en matèria de beques (NT 314-23596/08, BOPC 443, 14.04.2009). – Punt 3 e) de la Resolució 520/VIII del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 543, 05.10.2009). – Punt a) de la Resolució 52/VIII del Parlament de Catalunya, sobre les polítiques en matèria de joventut (BOPC 464, 11.05.2009).

Congrés dels Diputats

Moció 173/000113, aprovada pel Ple del Congrés en motiu de la interpel·lació del Grup parlamentari català (CIU) relativa a l'impuls de la política de beques i ajuts, i en la qual se'n reclama el traspàs (BOCG, Sèrie D, núm. 337, 17-02-2010).

RESUM

A Catalunya, tant el Parlament com el Govern han considerat prioritàries les polítiques de foment de l'estudi, i han mantingut una intensa activitat per assolir el ple reconeixement de les competències estatutàries i perquè s'efectuïn les adaptacions necessàries del règim general de beques i ajuts, per tal que esdevingui un instrument de garantia real que permeti compensar els dèficits històrics que pateixen els estudiants catalans. La Generalitat ha reclamat històricament el traspàs de serveis en aquesta matèria tan important, i quan s'ha requerit ha portat la iniciativa en la conflictivitat competencial. L'abast de les competències estatals i autonòmiques es va concretar doctrinalment en la STC 188/2001 que va suposar un impuls, encara que amb molts matisos, a les aspiracions de Catalunya. Han transcorregut nou anys des de la sentència i més de dotze de les primeres aproximacions al traspàs, sense que les reivindicacions de Catalunya hagin quedat resoltes; continua oberta la negociació a la Comissió Mixta de Transferències, i els avenços en l'autonomia de gestió són fruit de la col·laboració entre administracions i no de l'exercici efectiu de la titularitat de la competència. Al marge d'aquesta situació, el règim de foment general de l'estudi en el sistema educatiu espanyol ha anat evolucionant, tant en la seva configuració jurídica com en una més gran especialització i diversificació de l'oferta, a la qual s'han incorporat els préstecs, per aproximació als models seguits en els països més avançats. Catalunya precisa, però, un marc regulatori estatal més obert, que permeti l'adaptació real a les seves necessitats socioeconòmiques, territorials i culturals; i també una dotació econòmica suficient per dur a terme les seves pròpies polítiques públiques. Aquest article tracta resumidament el marc regulatori, competencial i doctrinal aplicable al foment general de l'estudi; exposa els aspectes més destacables de l'evolució del traspàs de serveis i efectua una aproximació a la problemàtica del present i a les expectatives de futur.

Paraules clau: beques; ajuts; préstecs; foment de l'estudi; traspàs i conflictivitat.

RESUMEN

En Cataluña, tanto el Parlamento como el Gobierno han considerado prioritarias las políticas de fomento del estudio, y han mantenido una intensa actividad para alcanzar el pleno reconocimiento de las competencias estatutarias y para que se efectúen las adaptaciones necesarias del régimen ge-

neral de becas y ayudas, a fin de que llegue a ser un instrumento de garantía real que permita compensar los déficits históricos que soportan los estudiantes catalanes. La Generalitat ha reclamado históricamente el traspaso de servicios en esta importante materia, y cuando se ha requerido ha conducido la iniciativa a la conflictividad competencial. El alcance de las competencias estatales y autonómicas fue concretado doctrinalmente en la STC 188/2001 que supuso un impulso, aunque con muchos matices, a las aspiraciones de Cataluña. Han transcurrido nueve años desde la sentencia y más de doce de las primeras aproximaciones al traspaso, sin que las reivindicaciones de Cataluña hayan quedado resueltas; continúa abierta la negociación en la Comisión Mixta de Transferencias, y los avances en la autonomía de gestión son fruto de la colaboración entre administraciones y no del efectivo ejercicio de la titularidad de la competencia. Al margen de esta situación, el régimen del fomento general del estudio en el sistema educativo español ha ido evolucionando, tanto en su configuración jurídica como en una mayor especialización y diversificación de la oferta, a la que se han incorporado los préstamos, por aproximación a los modelos seguidos en los países más avanzados. Cataluña precisa, sin embargo, un marco regulador estatal más abierto, que permita la adaptación real a sus necesidades socioeconómicas, territoriales y culturales; y también una dotación económica suficiente para llevar a cabo sus propias políticas públicas. Este artículo trata resumidamente el marco regulador, competencial y doctrinal aplicable al fomento general del estudio; expone los aspectos más destacables de la evolución del traspaso de servicios y efectúa una aproximación a la problemática del presente y a las expectativas de futuro.

Palabras clave: becas; ayudas; préstamos; fomento del estudio; traspaso y conflictividad.

ABSTRACT

In Catalonia both the Parliament and the Government consider policies to foster education as a priority, and have made every effort to ensure the full recognition of statutory powers and that the necessary adaptations be made to the general system of scholarships and grants, so that it may become a true instrument of guarantee to enable the historical deficits our students suffer to be made up for. Historically, the Government of Catalonia has demanded the transfer of services in this important area, and, when necessary, has led conflicts concerning areas of power. The scope of state

and autonomous community power was specified doctrinally in Constitutional Court Sentence 188/2001, which provided a boost, albeit with many nuances, for the aspirations of Catalonia. It has been over nine years since that sentence and more than twelve since the transfer was first approached, and Catalonia's demands are still to be fulfilled. Negotiations continue in the Mixed Transfer Commission, and advances in self-administration are the result of collaboration between government agencies and not of the effective exercise of power. This situation aside, the general funding of education within the Spanish education system has evolved, both in its legal makeup and in greater specialisation and diversification of the courses on offer, and loans have been included, by approximation to the models used in more advanced countries. However, Catalonia requires a more open state regulatory framework that enables real adaptation to its socioeconomic, territorial and cultural needs; and also sufficient funding to be able to implement its own public policies. This article summarises the regulatory, authoritative and doctrinal framework applied to the general funding of education; sets out the most outstanding aspects of the evolution of the transfer of services and provides an approach to current problems and to future prospects.

Key words: scholarships; grants; loans; funding of education; transfer of services; conflict of powers.