

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3907 *Pleno. Sentencia 54/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4217-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Competencias sobre educación, función pública y ordenación general de la economía: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la jornada lectiva y sustitución del personal docente (STC 26/2016). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4217-2012, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra los arts. 3 y 4 y, por conexión, la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de julio de 2012, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta, promovió recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3 y 4 y, por conexión, la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

La impugnación se fundamenta en los motivos que se resumen a continuación.

a) En ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.30 CE, en conexión con las atribuidas por las reglas 1 y 18 del mismo precepto constitucional, y con carácter orgánico en lo que supone desarrollo del art. 27 CE, el Estado ha legislado abundantemente, regulando el derecho a la educación, configurando el sistema educativo y diseñando el gobierno de los centros docentes.

La competencia de Navarra en materia de enseñanza viene establecida en el art. 47 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA). Como reza el precepto, la Comunidad Foral tiene competencia «plena» para la regulación y gestión (o administración) de la «enseñanza en toda su extensión», si bien marcada por una intensa y extensa limitación: el condicionamiento que restringe las potestades normativas de Navarra recoge prácticamente la totalidad de las previsiones constitucionales en la materia [arts. 27, 20 a) y 149.1.1, 18 y 30 CE], las leyes orgánicas y

las complementarias estatales derivadas de ambas. La doctrina interpreta esta singular alusión a la plenitud en la voluntad del mejoramiento de asumir la totalidad del elenco competencial que constitucionalmente no corresponde al Estado y, desde luego, la gestión del servicio público de la enseñanza no universitaria en su totalidad, como pone de relieve el Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, de traspaso de servicios en esta materia.

Como avala la jurisprudencia constitucional (SSTC 77/1985, de 27 de junio; 137/1986, de 6 de noviembre, y otras), a grandes rasgos y con excepción de la alta inspección, el Estado ostenta competencias de carácter normativo con alcance orgánico y básico derivado de los preceptos constitucionales referidos, en garantía de la homogeneidad y unidad del sistema educativo, así como de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental a la educación (STC 6/1982, de 27 de febrero, FJ 4). La Comunidad Foral de Navarra dispone de competencias de desarrollo normativo y de regulación propia de los aspectos no básicos del sistema educativo, así como las ejecutivo-administrativas para la gestión del sistema en su territorio.

En cuanto al régimen estatutario de los funcionarios públicos, corresponde al Estado dictar las bases (art. 149.1.18 CE) y a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva, «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica reconozca a los funcionarios públicos». Así la Comunidad Foral queda sometida sólo a una parte del estatuto funcional básico. La limitación y cuantificación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no constituyen medidas integradas en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, sino disposiciones emanadas del art. 149.1.13, en relación con el art. 156, ambos de la Constitución (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, y 148/2006, de 11 de mayo).

b) Desde la STC 54/1982, de 26 de julio, FJ 5 b), el Tribunal ha sostenido que no puede considerarse como básica la jornada establecida a efectos retributivos. Esta tesis fue plenamente asumida por el Estado, que desde entonces no ha establecido una norma básica relativa a la jornada laboral de los funcionarios públicos, porque su determinación y distribución no forma parte del régimen estatutario a efectos de lo previsto en el art. 149.1.18 CE. Y así lo ha recogido la Ley 7/2007, de 12 abril, por la que se aprueba el estatuto básico del empleado público (LEEP) en sus arts. 37.1 m) y 47.

En el ámbito de Navarra, la regulación de la jornada se ha abordado por la legislación foral emanada de la competencia histórica sobre el estatuto de la función pública. El Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, regula la jornada y el horario del personal docente no universitario por remisión a la establecida con carácter general para los funcionarios dependientes del Gobierno de Navarra. Fija la jornada presencial en el centro docente en treinta horas semanales, y dispone que el resto (no presencial) se dedicará a la preparación de las actividades docentes y al perfeccionamiento del profesorado, sin perjuicio de la obligación de participar en los órganos de selección o actividades análogas. En función de los niveles educativos, distribuye la jornada presencial en horas lectivas, horas de cómputo lectivo y horas complementarias.

La determinación de la jornada lectiva del personal docente no universitario se inserta con naturalidad en las competencias forales normativas y de gestión del servicio público de educación, en convergencia con la relativa a la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios públicos, que tiene el plus derivado de la sujeción solo a los derechos y obligaciones esenciales [art. 49.1 b) LORAFNA]. No se discute que el Estado establezca las enseñanzas mínimas y el horario a ellas destinado, pero el modo de cumplir estas exigencias con los recursos humanos de los que se dispone se defiende a la entera responsabilidad del titular del servicio público educativo, en este caso la Comunidad Foral de Navarra.

c) Los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, dirigidos a establecer un mínimo de jornada lectiva del personal docente y a fijar límites a la sustitución del profesorado, carecen de un efecto relevante y significativo en la actividad económica general, aunque ciertamente pueden contribuir en alguna medida a reducir el gasto público y a facilitar, en un grado menor, la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria. En cualquier caso, la mera invocación de esta finalidad por la citada norma no convierte dichas medidas en mecanismos indispensables para alcanzar fines de política económica general que, en

consecuencia, no encuentran cobijo en la competencia estatal dimanante del art. 149.1.13 CE, como se desprende de la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4.

La proyección del art. 149.1.13 CE puede alcanzar al personal propio de los servicios públicos autonómicos y, más concretamente, al gasto público generado por dicho personal, como determinó para la Comunidad Foral de Navarra la STC 148/2006 en relación con los techos máximos de incremento de la masa salarial del sector público. Lo mismo cabe decir de la restricción de la oferta pública de empleo (STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3). Las medidas avaladas por la jurisprudencia constitucional afectan a la masa salarial global o al conjunto retributivo del sector público, con el objeto de contener o reducir el capítulo presupuestario de los gastos de personal, en cuanto segmento global del gasto corriente, de extraordinaria entidad cuantitativa.

Los preceptos aquí impugnados representan un supuesto muy distinto, al estar limitadas a un tipo específico de personal y no constituir acciones de dirección económica, sino estrictas medidas normativas y de gestión del personal docente no universitario. El entendimiento contrario supondría un vaciamiento competencial, con grave quebrantamiento del esquema diseñado por el bloque de la constitucionalidad, ya que resulta difícil imaginar medida pública alguna que no tenga incidencia en la vertiente del gasto público.

El Estado dispone de mecanismos específicos para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, principio consagrado en el art. 135 CE, al que están sujetas todas las Administraciones públicas. Estos instrumentos, enderezados al establecimiento de los objetivos de estabilidad, a la prevención de desviaciones, al control de su cumplimiento y a la corrección en caso necesario, constituyen un engranaje básico de las finanzas públicas, que irradia toda la actuación pública y que, llegado el caso, puede condicionar intensamente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. No se discute la plena aplicación a Navarra del régimen constitucional de estabilidad presupuestaria, y su sujeción a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en los términos de su disposición final tercera. Conforme a la Ley Orgánica 2/2012, corresponde al Estado la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de todo el sector público y a las Comunidades Autónomas la aprobación de su techo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria (límite del déficit estructural), pudiendo operar para ello con la capacidad de su sistema tributario, de especial importancia en Navarra, al relacionarse directamente su poder tributario con su capacidad de gasto. Partiendo del insoslayable ajuste a los objetivos de estabilidad, las Comunidades Autónomas gozan de discrecionalidad para determinar la cuantía y estructura de su gasto público, sin que el Estado pueda dirigir y condicionar las facultades de gasto inherentes a sus competencias, indicándoles a qué finalidades y en qué cuantía deben destinar sus recursos públicos, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación básica que le corresponda dictar en virtud de los títulos competenciales que le reconoce el bloque de la constitucionalidad.

Al margen de los mecanismos establecidos por la Ley Orgánica 2/2012, la contribución al logro de los objetivos de déficit y volumen de deuda asignados debe realizarse por los distintos subsectores públicos en el ámbito de los títulos competenciales que les atribuye el bloque de la constitucionalidad. La mera invocación de la finalidad consagrada por el art. 135 CE, no autoriza al Estado, al socaire de la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE, a dictar cualesquiera disposiciones transversales afectantes a materias que sean competencia específica de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y la Constitución. Las facultades estatales pueden afectar de manera bien intensa al ámbito de decisión autonómico, siempre que se desvíen del objetivo fijado o lo incumplan, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012. Lo que no cabe es sustituir tales mecanismos preferentes por medidas legales preventivas, con vigencia nacional uniforme, emanadas por el Estado, en materias sobre las que carece de competencia.

Sin entrar a valorar si las medidas sobre jornada y sustituciones del profesorado (arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012) son necesarias, idóneas o adecuadas a la finalidad pretendida, es la Administración educativa foral la competente para la gestión de

los recursos humanos a asignar a los centros docentes. En coherencia con ello, la Comunidad Foral, sin desviarse del objetivo de estabilidad que tiene asignado, goza del poder ínsito a su autogobierno para decidir los recursos públicos que destina a esta rama de la enseñanza. Atendiendo a las enseñanzas mínimas y horarios de este carácter básicamente establecidos, podrá resolver acerca del régimen de dedicación de su funcionariado y del modo de proveer a su sustitución cuando las necesidades lo reclamen. Más específicamente aún, respetando los límites estatales sobre el monto global del salario público, podrá optar por su ponderación relativa en los distintos servicios públicos. La política propia en esta materia comprende tanto la opción de implantar medidas de austeridad en el segmento de los recursos humanos docentes como la de trasladarlas a otras variantes del mismo, o a otros servicios públicos.

d) Bajo las anteriores premisas, los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 carecen de cobertura competencial.

(i) La regulación con carácter básico de la parte lectiva de la jornada del personal docente (art. 3) ha reducido y limitado el ámbito decisorio de la Comunidad Foral, al fijar unos mínimos superiores a los establecidos en la normativa foral antes citada y en los correspondientes pactos.

La naturaleza del impacto del precepto básico impugnado es apreciable teniendo en cuenta que no recae sobre la jornada general, ni siquiera sobre la jornada presencial. Incide en un escalón más reducido, la jornada lectiva dedicada a la docencia directa, y además, trascendiendo la simple asignación de horario lectivo mínimo, penetra en el régimen de compensación de horas complementarias. Ese intenso grado regulativo no es encuadrable ni en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos ni en las bases del sistema educativo, y su relación con las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la educación es tan remota que no merece análisis detenido. Tampoco puede encuadrarse en el art. 149.1.13 CE, al tratarse de una medida singular, no global, que casa mal con la incidencia directa en la planificación general de la actividad económica, según la interpretación de la jurisprudencia constitucional.

Se trata en definitiva de una disposición específica que es inconstitucional al entrar de lleno en la potestad foral de organización de los servicios educativos no universitarios y de regulación y gestión de los recursos humanos docentes que le están adscritos, materias prototípicas de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, a tenor de lo previsto en los arts. 47 y 49.1 b) LORAFNA.

(ii) El artículo 4 regula la sustitución de profesores por funcionarios interinos, referencia inequívocamente trasladable, dada su identidad de razón, al personal contratado administrativo previsto en el art. 88.5 del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, texto refundido aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. La intensidad y alcance de la medida estatal puede valorarse en comparación con otras medidas estatales sobre congelación de las ofertas de empleo o limitación de la reposición de efectivos que, pese a su aguda afectación al poder organizatorio y de gestión, dejan un margen de apreciación a las Comunidades Autónomas y otras Administraciones públicas para valorar la necesidad de contratación temporal, con salvaguarda de la prestación de los servicios públicos esenciales, como la educación, especialmente en la etapa obligatoria.

La medida recogida en el art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012 va mucho más allá de las citadas, avaladas por la jurisprudencia constitucional, porque no deja margen alguno a la Administración educativa de la Comunidad Foral de Navarra para valorar las necesidades de prestación docente y proveer a la garantía del servicio esencial de la educación, en forma acorde con sus facultades organizatorias de los recursos humanos. La taxatividad del aplazamiento inexcusable «a diez días lectivos» es buena prueba de ello. La disposición parece dirigida a un ente público pródigo, que no supiese por sí mismo discernir sobre la forma más razonable de proveer a la prestación de sus servicios. Por las razones ya aducidas, el precepto menoscaba la competencia foral en materia educativa y de regulación y gestión de recursos humanos [arts. 47 y 49.1 b) LORAFNA].

(iii) Los artículos 3 y 4 son asimismo aplicables a los «centros docentes privados sostenidos con fondos públicos», o centros concertados. Los arts. 116 y 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) establecen el régimen básico de los conciertos educativos, debiendo suscribir los centros un concierto con la correspondiente Administración educativa. El importe mínimo del módulo económico por unidad escolar se fija anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado, pudiendo ser mejorado por las Comunidades Autónomas, a las que corresponde formalizar los conciertos y abonar, con cargo a sus propios presupuestos, los importes correspondientes.

Siendo superior la jornada lectiva fijada en el art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 a la establecida por la Ley Foral de presupuestos para 2012, se condicionan las facultades de Navarra, que no puede instituir un módulo que establezca una jornada lectiva inferior a 25 horas semanales. De esta forma, lo que era un umbral mínimo susceptible de mejora se convierte en un tope máximo de financiación que no puede sobrepasar la Comunidad Foral. Con ello se incide indirectamente en la capacidad de Navarra para configurar la forma y la cuantía en que financia la actividad de los centros concertados, coartando su competencia para configurar su propio modelo docente y diseñar sus propios parámetros respecto a las prestaciones educativas que considere pertinentes. Se limita así la capacidad de gasto de la Comunidad Foral en materia educativa, sin título legítimo para hacerlo.

Lo mismo habría que concluir respecto a la sustitución de profesores en los centros concertados, en la medida en que pueda condicionar su financiación por la Comunidad Foral, coartando así su política educativa propia.

(iv) Por conexión con los arts. 3 y 4, es inconstitucional la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, en cuanto pretende dotar a las medidas impugnadas de carácter básico, carente de fundamento constitucional.

2. Por providencia de 16 de julio de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 20 de julio de 2012, la Abogada del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia de 25 de julio de 2012.

4. Por sendos escritos registrados con fecha 27 de julio y 5 de septiembre de 2012, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron la personación de las respectivas Cámaras en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 21 de septiembre de 2012, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El Real Decreto-ley 14/2012 persigue mejorar la eficiencia del gasto público en educación y contribuir al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que deriva del marco constitucional y de los compromisos con la Unión Europea. Las medidas que contiene proporcionan el marco básico que permita a las Comunidades Autónomas, sobre las que recae la mayor parte del gasto educativo, racionalizar dicho gasto y contribuir al objetivo común de la estabilidad presupuestaria, que para las Comunidades Autónomas se traduce en un déficit máximo del 1,5 por 100 de su producto interior bruto.

Las impugnadas son medidas excepcionales para una situación excepcional, como precisa la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012, que también se pronuncia sobre su correcto amparo competencial. En concreto, como señala la memoria de impacto normativo de la disposición, las medidas para el ámbito de la enseñanza no universitaria tienen carácter coyuntural, y su vigencia queda limitada al mantenimiento de las

condiciones macroeconómicas que impone un escenario presupuestario de contención del gasto público.

La exposición de motivos enmarca la norma en las medidas imprescindibles para reducir el déficit del conjunto de las Administraciones públicas, solicitadas por la Unión Europea y por diversos organismos internacionales ante la situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro creada desde la crisis griega desencadenada en 2010. El Real Decreto-ley 14/2012 se adopta en el contexto de una crisis económica global sobre cuya gravedad no hace falta abundar en exceso. Así lo recogen los informes anuales del Banco de España desde 2008 a 2011 para apreciar la singular gravedad de la crisis, que probablemente solo tenga parangón con la de 1929. El Tribunal no se ha mostrado ajeno a la gravedad de esta crisis (ATC 161/2012, de 13 de septiembre, FJ 4).

En la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit en términos de PIB (del 8,5 por 100 en 2011 al 5,3 en 2012), que además debe abordarse en un contexto recesivo, lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público. No cabe desconocer el peso del gasto educativo en el conjunto del gasto público español (un 10,99 por 100 en 2010); concretamente, como se recoge en el documento núm. 1, la evolución del porcentaje del gasto público en educación de las Administraciones autonómicas entre los años 2000 (9,20) y 2010 (9,05) permite constatar que éstas dedican una parte importante de su presupuesto a dicho servicio esencial.

b) La disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012 cita como títulos competenciales que amparan la norma los previstos en los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

(i) La jurisprudencia constitucional se ha ocupado extensamente de la interpretación del art. 149.1.1 CE (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8). De esta interpretación deriva que esta habilitación no proporciona cobertura competencial autónoma al contenido material del Real Decreto-ley 14/2012, únicamente refuerza el campo acotado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, por lo que en este supuesto carecería de entidad si no es por conexión al «ejercicio en condiciones de igualdad» de los derechos reconocidos en el art. 27 CE, finalidad ya atendida por el art. 149.1.30 CE, segundo inciso. No puede estimarse por tanto prevalente para la resolución de este recurso (STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 5).

(ii) En cuanto a la invocación del art. 149.1.18 CE, en lo que pudiera afectar a la enseñanza no universitaria, la normativa básica estatal impugnada tiene también como finalidad garantizar a los administrados un tratamiento común frente a las Administraciones públicas. Fija unos mínimos en relación con la jornada lectiva y la sustitución de profesores que tiene como consecuencia última que los alumnos, como administrados sujetos a una relación especial, reciban una formación común. La finalidad prioritaria no es dar un trato genéricamente homogéneo a tales administrados sino, desde una perspectiva estrictamente docente, garantizar una calidad mínima de la enseñanza. Y si bien los preceptos impugnados pudieran tener un efecto reflejo en la organización de la Administración educativa e incluso en el acceso a determinados puestos de trabajo, no es discutible que, al prevalecer la finalidad de garantizar una mínima calidad de la enseñanza mediante la exigencia de tales medidas, es el art. 149.1.30 CE el que ofrece cobertura a los preceptos impugnados.

Por otra parte, interesa también poner de manifiesto que, de acuerdo con el art. 2.3 LEEP, el personal docente se rige en primer lugar por lo previsto en la legislación específica del Estado, integrada por la Ley Orgánica de educación y sus reglamentos de desarrollo. En este sentido, el legislador estatal ha establecido previsiones concretas sobre el horario del personal estatutario de los servicios de salud en la Ley 55/2003, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud (arts. 47 y ss.), que justifica en el establecimiento de un régimen común para garantizar el funcionamiento armónico y homogéneo de los servicios de salud. De este modo, en la medida en que el propio Ley del estatuto básico del empleado público se remite a la legislación específica de los funcionarios docentes y sanitarios, y la legislación específica de los funcionarios sanitarios

aborda la regulación concreta de los horarios de los mismos, no cabría negar la procedencia de regular los horarios lectivos en el marco de la legislación específica de los funcionarios docentes.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, en virtud del art. 49.I b) LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencias más intensas que las restantes Comunidades Autónomas en materia de régimen estatutario de la función pública, que van más allá del puro desarrollo de las bases estatales. En virtud de esta competencia, la Comunidad Foral de Navarra ha establecido un régimen jurídico especial en materia de función pública con mayores especificidades que las restantes regiones.

(iii) Partiendo de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el ámbito del art. 149.1.30 CE y de los requisitos materiales de la normativa básica (SSTC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8; 222/2006, de 6 de julio, FJ 3; 101/2005, de 20 de abril, FJ 5; 141/1993, de 22 de abril, FJ 3; 212/2005, de 21 de julio, FJ 6, y 131/1996, de 11 de julio, FFJJ 5 y 9), los preceptos controvertidos serán constitucionales si se mantienen dentro del legítimo ejercicio competencial, es decir, si reúnen los requisitos materiales y formales para que puedan tener la consideración de básicos. La fijación mínima de plazos en la duración de la jornada lectiva o el régimen de sustitución del profesorado, además de en las ineludibles exigencias de racionalización del gasto educativo, encuentran su justificación en garantizar una mínima calidad en la enseñanza.

El razonamiento de la STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 2, relativo a la imposibilidad de establecer una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la actividad externa de las cajas de ahorro, es naturalmente trasladable a este debate. La incidencia en la actividad docente, es decir, en la calidad de la enseñanza (de indudable competencia estatal, en cuanto garante de que los títulos oficiales respondan a un mínimo de conocimientos homogéneos) no puede realizarse sin producir un cierto efecto reflejo en la organización, dado que ésta existe para realizar aquella actividad. Sin embargo, esta incidencia es indirecta o refleja, pues el legislador estatal no especifica cómo deben plasmarse organizativamente las previsiones básicas relativas al personal docente no universitario, dejando un amplio margen de desarrollo autonómico para elegir la fórmula más adecuada, en concreto, la fijación temporal última, a las especificidades regionales.

Con el fin de asegurar una formación común y de calidad que garantice la validez de los títulos correspondientes, el Estado debe fijar la impartición temporal mínima por parte del personal docente de cada una de las materias en las que los estudiantes deben acreditar sus capacidades. No cabe ninguna duda de la importancia que la duración de la parte de la jornada laboral que efectivamente se dedica a la impartición de clases (jornada lectiva) tiene en la transmisión y adquisición del conocimiento. Esa calidad docente está directamente relacionada con la duración mínima de la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente, en tanto constituye el tiempo real que el profesorado dedica a la docencia directa del alumno.

(iv) Siendo el principal objetivo del Real Decreto-ley 14/2012 el de contribuir a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea, y concretado en los presupuestos generales del Estado para 2012, el análisis de constitucionalidad de las medidas impugnadas ha de efectuarse fundamentalmente por contraste con lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, teniendo igualmente presente el principio de coordinación con las haciendas públicas, consagrado en el art. 156 CE.

En este sentido, la memoria de análisis de impacto normativo estima que la aplicación de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 14/2012 puede producir una minoración de 3.756 millones de euros en los presupuestos de las Administraciones educativas. Constituye consolidada doctrina constitucional (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre; 171/1996, de 30 de octubre, y 134/2011, de 20 de julio, entre otras) que la contención de los gastos corrientes, consuntivos, y la correlativa reducción del déficit público, medidas encaminadas a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del

equilibrio presupuestario, son objetivos que legitiman la intervención del Estado ex art. 149.1.13 CE.

El art. 135 CE incorpora la estabilidad presupuestaria como principio constitucional (apartado 1) y, tras consagrar la prohibición de incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea (apartado 2), establece en su apartado 6 que «las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». En cumplimiento del mandato del apartado 5, se ha aprobado la Ley Orgánica 2/2012, destacando lo dispuesto en su artículo 7 en relación con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Estos mandatos claramente constituyen bienes o intereses constitucionalmente protegidos que dotan de plena validez a la normativa introducida por el Real Decreto-ley 14/2012.

6. Por providencia de 15 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este recurso de inconstitucionalidad, el Parlamento de Navarra ha impugnado los arts. 3 y 4 y, por conexión, la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Considera que estos preceptos vulneran las competencias forales de organización de los servicios educativos no universitarios y de regulación y gestión de los recursos humanos docentes que le están adscritos, que corresponden a la Comunidad Foral en virtud de lo dispuesto por los arts. 47 y 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA).

La Abogada del Estado ha instado la íntegra desestimación del recurso, por considerar que los preceptos impugnados responden al ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1, reglas 13, 18 y 30 de la Constitución.

2. Esta controversia ha quedado ya resuelta en la STC 26/2016, de 18 de febrero, que ha ratificado la competencia estatal para la regulación recogida en los preceptos impugnados en este proceso, en atención a los razonamientos que, siendo aplicables en su integridad, se exponen ahora en síntesis.

a) En el fundamento jurídico 6 a), hemos señalado que las medidas introducidas en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 son cuestiones que afectan a la ordenación del servicio público educativo, por lo que su concreto contenido material está relacionado con la educación. Por tanto, los títulos competenciales estatales a considerar son el art. 149.1.30 CE y, complementariamente, el art. 149.1.18 CE, en lo que respecta a la función pública docente. Estos son los títulos que resultan aplicables por ser más específicos que los que, con carácter más genérico, recogen el art. 149.1.1 y 13 CE.

b) El fundamento jurídico 6 b) aborda el examen del art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012, cuyo objetivo es fijar un número mínimo de horas de dedicación lectiva del personal docente. Persigue garantizar el derecho a la educación en su dimensión prestacional, y fija un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación.

Cabe considerar que una de las previsiones básicas dirigidas a definir y hacer efectivo el nivel prestacional financiado con fondos públicos en el ámbito de la enseñanza es la determinación cuantitativa de las horas lectivas que debe impartir el personal docente. El carácter único del sistema educativo en todo el territorio nacional puede reclamar, al tratarse de centros sostenidos con fondos públicos, un tratamiento mínimamente homogéneo del ejercicio de la tarea docente dentro de la jornada laboral del profesorado, medida que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, que han de desarrollarse en el marco básico

que establezca el Estado. Supone así un mínimo común denominador normativo en materia de programación docente, que además garantiza una continuidad en el proceso de aprendizaje de los alumnos, proceso para el que el régimen de dedicación del profesorado no resulta inocuo o indiferente.

Para el caso específico de los profesores con la condición de funcionarios públicos, el legislador estatal se encuentra además legitimado para dictar la previsión controvertida en virtud del título competencial ex art. 149.1.18 CE. Las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluyen, en principio, la normación relativa a los derechos y deberes de los funcionarios, y no cabe duda de que la fijación de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en esta esfera. La determinación de la parte lectiva de la jornada del personal docente, incluido el aspecto relativo a la compensación con horas complementarias, con carácter básico, se justifica porque con ello se logra una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial de su régimen funcional, máxime si se trata de funcionarios de ámbito estatal que pueden prestar servicio en cualquier parte del sistema educativo.

Por último, el carácter mínimo de la regla establecida (o de máximo, en el caso de las horas complementarias con que se compensa el posible exceso lectivo), así como el margen de organización y concreción del total de la dedicación del profesor, cuya carga lectiva podría incluso aumentarse, permiten apreciar que el precepto cuestionado no cierra a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de desarrollo y aplicación de la normativa básica sobre la materia.

c) El fundamento jurídico 6 c) trata del art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que introduce una limitación temporal para el nombramiento de profesores interinos para la sustitución transitoria de profesores, que sólo será aplicable en caso de ausencias superiores a diez días lectivos.

En tanto que relativa a situaciones de vacío temporal en la impartición de docencia, la norma se incardina en el art. 149.1.30 CE, dado que persigue garantizar una mínima homogeneidad en el proceso de sustitución del profesorado a través del establecimiento de una regla básica relativa a los medios humanos disponibles, a efectos de determinar y hacer efectivo el nivel prestacional de la enseñanza financiado con fondos públicos. Es cierto que se reducen las atribuciones que correspondían a la Comunidad Autónoma, pero no se vacían de contenido, puesto que, respetando ese límite, puede seguir regulando las sustituciones de profesores. Es posible un cierto desarrollo por parte de las Administraciones educativas, pues puede entenderse que se trata de un plazo mínimo, que no puede ser reducido por las Administraciones educativas, y no se regula el resto de cuestiones que afectan al régimen de sustitución.

d) La impugnación de la disposición final primera, cuestionada por conexión, en la medida en que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer los preceptos recurridos del Real Decreto-ley 14/2012, ha quedado resuelta en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el examen de aquellos (FJ 6).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4217-2012.

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

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

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4217-2012

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con absoluto respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulamos el presente Voto particular por los mismos motivos que nos llevaron a discrepar de la STC 26/2016, de 18 de febrero.

En lo que concierne a la desestimación de la impugnación dirigida contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto educativo, que constituyen el objeto de este proceso, las razones de nuestra discrepancia están recogidas en los apartados 1 y 2 del mencionado Voto particular, al que nos remitimos.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.