

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4851 *Pleno. Sentencia 67/2016, de 14 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 370-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Límites a los decretos-leyes; 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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 370-2013, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de enero de 2013, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de Canarias, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Los antecedentes del escrito explican y justifican documentalmente que con fecha 14 de junio de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se adoptó un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para iniciar negociaciones para la resolución de discrepancias surgidas por la aprobación del mencionado Real Decreto-ley. El acuerdo fue notificado a este Tribunal Constitucional el 2 de julio de 2012 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de julio, y en el «Boletín Oficial de Canarias» de 30 de julio. Ante el mantenimiento de las discrepancias entre las partes, con fecha 10 de enero de 2013 el Gobierno de Canarias adoptó la decisión de formular demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, y de solicitar simultáneamente dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

2. El escrito de interposición del recurso, tras recoger unos sucintos antecedentes y fundamentos jurídico-procesales, invoca un doble motivo de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Por un lado, la ausencia de presupuesto habilitante para su aprobación, de acuerdo con las exigencias establecidas en el art. 86 CE, y de otro, la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma en relación con la enseñanza y el régimen estatutario de sus funcionarios [art. 32.1 y 6 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan)].

a) Como es conocido, se recuerda que el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Gobierno prevista en el art. 86 CE está supeditada al cumplimiento de unos requisitos materiales y a la concurrencia de un presupuesto habilitante, que es la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y de una relación de conexión entre ese presupuesto y la medida que se adopte. Con cita de jurisprudencia constitucional, se insiste en que la extraordinaria y urgente necesidad no es una cláusula o expresión vacía de significado, de libre apreciación por el Gobierno, sino un límite jurídico. De manera que en casos de uso abusivo o arbitrario el Tribunal Constitucional podrá rechazar la valoración realizada por el Gobierno y declarar la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley. En especial, se invoca nuestra STC 68/2007, de 27 de marzo, en la que declaramos la inconstitucionalidad de un real decreto-ley de reforma laboral por vulneración del art. 86.1 CE. De acuerdo con lo expresado en esa Sentencia, la relación de conexión entre un real decreto-ley y su presupuesto habilitante debe ser objeto de un análisis riguroso, al suponer aquél una excepción al procedimiento legislativo ordinario, con sus posibilidades de participación de minorías parlamentarias. Aunque no sólo las situaciones de fuerza mayor o emergencia habiliten al Gobierno para ejercer su potestad legislativa extraordinaria, siempre será necesaria la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia o imprevisibilidad, que requieran una acción normativa inmediata en plazos más breves que los de tramitación parlamentaria de una ley.

El escrito sostiene que en este caso no es posible apreciar, en un juicio externo de verificación, el cumplimiento de los requisitos constitucionales derivados del art. 86.1 CE para la aprobación de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012. Desde luego, los motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de estas medidas sobre la jornada lectiva y la sustitución de profesores no están explicitados de manera razonada. La invocación de la necesaria eficacia del servicio educativo no convierte esas medidas en imprescindibles para cumplir con la consolidación fiscal y la reducción del déficit de la Unión Europea. Se concluye así que no concurre el presupuesto habilitante necesario para aprobar por real decreto-ley esos preceptos.

b) Desde el punto de vista competencial, se constata que la disposición final primera del Real Decreto-ley invoca de manera indistinta los títulos competenciales estatales recogidos en los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE. Sin embargo, a juicio de la parte recurrente ninguno de ellos ampara las medidas contempladas en sus arts. 3 y 4, que exceden el marco de la legislación básica que esos apartados permiten aprobar al Estado. Y paralelamente la regulación introducida por el Gobierno invade directamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios.

a. Antes de examinar el alcance de los títulos competenciales invocados, el escrito de recurso analiza la finalidad y objeto de los dos preceptos recurridos. La exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012 invoca en general la necesidad de reducir el déficit público y alcanzar la estabilidad presupuestaria, añadiendo además que las medidas adoptadas mejoran de manera permanente la eficiencia del sistema educativo. Sin embargo, se cuestiona la inconsistencia del argumento de que la regulación de la jornada lectiva del profesorado contribuya a la garantía del cumplimiento de los objetivos, competencias y contenidos de las enseñanzas. Y sobre todo, se niega que la misma tenga cobertura en la regulación básica de desarrollo del art. 27 CE, ni en las bases del régimen jurídico de los funcionarios, por su carácter detallado y minucioso, que no deja margen de desarrollo autonómico. Y en cuanto al régimen de sustituciones, estamos ante una norma

alejada de la realidad por obligar sin matices a cubrir las ausencias cortas de profesores con los recursos propios del centro, sin tener en cuenta la existencia de escuelas unitarias con un único profesor titular. Pero además esa regla impide el ejercicio de la competencia autonómica de planificación y ordenación de sus efectivos para la prestación de sus servicios públicos. Son las Administraciones autonómicas las que por cercanía, conocimiento del entorno y por su competencia de gestión del servicio pueden decidir mejor sobre la organización de la docencia en los centros educativos, siendo muy cuestionable que las medidas impuestas por el Gobierno de la Nación permitan mejorar la gestión del servicio en clave de ahorro, igualdad y mejora de la calidad. En definitiva, la finalidad de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley sería la mejora de la eficiencia del sistema educativo (en cuanto al horario lectivo de los profesores y al régimen de sustituciones), pero esa motivación tiene difícil encaje en títulos competenciales de carácter estatal.

b. Con alusión a la jurisprudencia de este Tribunal se afirma que la competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) no permite al Estado imponer un régimen jurídico acabado y completo de esos derechos y deberes. A este respecto, la igualdad debe entenderse en sentido finalista y no material, ni absoluto. Además, las condiciones básicas aluden al contenido primario de un derecho o de posiciones jurídicas fundamentales, y han de circunscribirse a las que sean imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, pues de otro modo se solaparían inevitablemente con otras competencias. En cualquier caso, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias niega que las medidas en materia de jornada lectiva y régimen de sustituciones del profesorado encuentren encaje como condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE, que persigan la igualdad de todos los españoles.

c. Respecto al título competencial sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el escrito de recurso sostiene que al contener el Real Decreto-ley 14/2012 una cláusula competencial acumulativa, la aplicación del art. 149.1.13 CE debería ceder ante otros títulos más específicos, salvo que haya una vinculación específica con el preciso contenido normativo de aquella disposición. La doctrina constitucional (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4) niega que esa competencia estatal pueda extenderse a cualquier acción de naturaleza económica en detrimento de competencias autonómicas concretas, de manera que su objeto son disposiciones estatales que tengan una incidencia directa y significativa en la actividad económica general. En otro caso, cuando concurren con materias o títulos competenciales más específicos, debe ser objeto de una interpretación estricta. En este sentido, se citan un par de ejemplos en los que este Tribunal ha rechazado la cobertura de este título competencial transversal sobre medidas estatales sobre financiación de acciones formativas de trabajadores ocupados (STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 5), por no ser acciones estrictamente económicas, sino de capacitación profesional, o sobre el establecimiento de una renta básica de emancipación de jóvenes (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 5), por su escasa relevancia económica.

En el caso de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, no se aprecia su conexión con la planificación económica general, aparte de que en todo caso corresponde a cada Administración la responsabilidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria por las vías que considere oportunas. El art. 135 CE establece ese principio y prohíbe el déficit estructural de las Administraciones, pero impone una reserva de Ley Orgánica para su desarrollo, así como la participación de los órganos de coordinación institucional entre administraciones públicas, reglas que no se han respetado con la adopción del Real Decreto-ley recurrido.

d. Las medidas impugnadas tampoco tendrían acomodo en el art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. La parte recurrente alega que la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), regula precisamente las bases del régimen estatutario del colectivo de los funcionarios públicos docentes, sin incluir en absoluto las cuestiones del horario o las sustituciones de ese personal. Además, con

carácter más general, el art. 47 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP) atribuye a cada Administración pública la fijación de la jornada general y las especiales de sus funcionarios públicos.

En esta línea, se reproduce parcialmente nuestra STC 235/1991, de 12 de diciembre, en la que declaramos que el contenido del calendario académico universitario no puede calificarse de básico, sino que corresponde fijarlo a cada universidad y a su Comunidad Autónoma.

El escrito de recurso reproduce también nuestra STC 54/1982, de 26 de julio, FJ 5, en el que rechazamos el carácter básico de un precepto legal estatal que fijaba el montante de horas de la jornada laboral de los funcionarios a efectos retributivos, así como nuestra STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 7, que reconoce la capacidad de una Comunidad Autónoma para, al ejecutar legislación básica estatal sobre funcionarios públicos, establecer las matizaciones necesarias derivadas de las características propias de la organización administrativa autonómica.

Se invoca también finalmente una resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 28 de diciembre de 2012, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Esta viene a reconocer en su preámbulo que las Administraciones públicas (en plural) son competentes para establecer la ordenación del tiempo de trabajo del personal a su servicio, precisamente en aplicación del art. 47 LEEP, y además alude a que la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012 estableció un mínimo de horas semanales de trabajo efectivo (y no su montante preciso y cerrado). El escrito de recurso infiere que, dado que esta resolución administrativa es sólo de aplicación al ámbito del sector público estatal, se estaría reconociendo que las Comunidades Autónomas son competentes para regular el horario de su propio personal. Argumentos que serían también trasladables a la cuestión del régimen de sustitución de los profesores.

e. La parte recurrente sostiene que el establecimiento de la jornada lectiva del profesorado y la limitación de las sustituciones de los profesores titulares por interinos son ámbitos propios de la ordenación del servicio educativo de cada Comunidad Autónoma, que exceden el alcance de la competencia estatal para dictar las normas básicas del art. 27 CE.

Con una extensa cita de nuestra STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, se resume el alcance del doble título competencial estatal del art. 149.1.30 CE, para indicar que, a efectos de las normas básicas de desarrollo del derecho a la educación, éstas atañen a «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE», sin olvidar que «en la configuración del sistema educativo han de participar los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias». Este reparto competencial no daría cobertura al Estado para introducir una regulación como la de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012.

f. Finalmente, el escrito de recurso sostiene que los preceptos impugnados invaden positivamente las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza y de régimen estatutario de sus funcionarios, recogidas en los arts. 32.1 y 32.6 EACan. El legislador estatal excede la fijación del común denominador normativo que le corresponde en este ámbito, dejando vacías de contenido y de capacidad decisoria las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. El 12 de febrero de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad planteado, que fue notificada el 18 de febrero de 2013 por la Secretaría de Justicia de este Tribunal al Gobierno de Canarias a través de la Dirección General del servicio jurídico, y se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» de 22 de febrero de 2013. De conformidad con lo previsto en el art. 34 LOTC se dio traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, con sello de recepción en este caso del 18 de febrero de 2013, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 19 de febrero de 2013, se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando además prórroga por ocho días más del plazo concedido para formular alegaciones en el recurso. Esa prórroga, a contar a partir del día siguiente al de expiración del plazo ordinario, le fue concedida por el Pleno de este Tribunal Constitucional mediante providencia del 20 de febrero de 2013, que fue notificada a las partes en el proceso. La Abogacía del Estado evacuó el trámite de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad dentro de la prórroga del plazo conferido, mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 2013.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de febrero de 2013, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En los mismos términos, y mediante escrito también registrado el día 27 de septiembre de 2013, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, que además remitía el asunto a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara.

6. En su escrito de alegaciones la Abogada del Estado interesa la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. En él se fijan en primer lugar los términos del recurso presentado, identificando el objeto de impugnación y los títulos competenciales en conflicto. Los preceptos impugnados (arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público educativo, cuyo contenido se reproduce), se enmarcan en una medida legislativa de urgencia que tiene como finalidad fundamental mejorar la eficiencia del gasto público en educación, proporcionando concretamente a las Comunidades Autónomas, que son las que soportan la mayor parte de ese peso, vías para alcanzar la estabilidad presupuestaria. A este respecto, el déficit autonómico máximo permitido para 2012 fue del 1,5 por 100 de su PIB. Estas medidas se consideran necesarias mientras las condiciones macroeconómicas impongan un escenario presupuestario de contención severa del gasto público, y por tanto tienen un carácter coyuntural o temporal, tal como indica la memoria de análisis de impacto normativo. El fundamento competencial invocado por el Estado se encuentra en la disposición final primera del Real Decreto-ley recurrido, que hace referencia, igual que la exposición de motivos, a los títulos recogidos en los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE. Mientras que por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias entran en juego sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza (art. 32.1 EACan) y en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios (art. 32.6 EACan).

De modo paralelo al escrito de interposición del recurso, las alegaciones de la Abogada del Estado tratan de contraargumentar los dos motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por el Gobierno de Canarias: por un lado, la inexistencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad así como de conexión de sentido entre ella y las medidas contenidas en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, y por otro, la invasión estatal de las competencias autonómicas en materia de enseñanza y de régimen estatutario funcional.

a) Se recoge en primer lugar la jurisprudencia constitucional consolidada sobre las exigencias derivadas del art. 86.1 CE para el uso por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria, destacando que su control jurídico por este Tribunal no permite suplantar a los órganos constitucionales competentes para aprobar y convalidar un Real Decreto-ley, así como que este instrumento normativo tiene una especial aptitud para atender «coyunturas económicas problemáticas» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5), citándose varios ejemplos examinados por este Tribunal. En definitiva, «el presupuesto habilitante del Derecho-ley viene constituido por una situación de necesidad relativa respecto de una acción del Gobierno que requiera una actuación normativa inmediata de rango legal que no pueda satisfacerse a través de los procedimientos previstos para la elaboración de la ley», condiciones que el Real Decreto-ley 14/2012 cumpliría claramente.

La Abogada del Estado dedica una amplia argumentación a la exteriorización del presupuesto habilitante del Real Decreto-ley en su expediente de elaboración, en su exposición de motivos y en su debate de convalidación. Ese presupuesto se plasma en la situación de crisis económica sin precedentes que estaba atravesando nuestro país al tiempo de dictarse el Real Decreto-ley 14/2012. En ese contexto, en el que los organismos internacionales alertaban sobre su desconfianza en la deuda soberana de la zona Euro a partir de la crisis griega de 2010, la Unión Europea exige una reducción severa del déficit de las Administraciones públicas. Por esa razón, la exposición de motivos del Real Decreto-ley recurrido explica que se establecen medidas imprescindibles para la consolidación fiscal exigida desde Europa, proporcionando a las Administraciones educativas una serie de instrumentos para lograr alcanzarla en sus territorios. En esta línea insistió el Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley: se trata de medidas excepcionales para atender una situación también excepcional, teniendo en cuenta que el 70 por 100 del presupuesto de las Comunidades Autónomas está vinculado a sanidad y educación.

Respecto a la gravedad de la crisis económica y financiera sufrida por nuestro país se recogen citas de los informes de coyuntura económica del Banco de España. En los correspondientes a 2008 y 2009 se llega a hablar de una espiral catastrófica, no conocida desde el final de la segunda guerra mundial, que plantea el reto de la propia sostenibilidad de las finanzas públicas para hacer frente a sus obligaciones de pago y el peligro del contagio de la crisis de credibilidad fiscal griega. En el informe de 2011 se alerta de la prolongación y recrudecimiento de la crisis de la deuda soberana en la zona Euro, aconsejándose ajustes urgentes para corregir desequilibrios. La crisis se agudiza por los problemas financieros de los sistemas bancarios y del sector privado, donde se sigue destruyendo empleo, prosigue el ajuste inmobiliario y no se mejora la competitividad ni el apalancamiento financiero. Estas circunstancias habrían sido reconocidas por este Tribunal en su Auto 161/2012, de 13 de septiembre, FJ 4, en el que se rechaza el levantamiento de la suspensión de una orden de la Junta de Andalucía en materia de educación, por apelación a la necesidad de contener el gasto público en el contexto económico de crisis que se atraviesa.

En cuanto a la necesidad de acometer la corrección del déficit público se invoca el libro amarillo de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2012, en el que se destacaba la existencia de una desviación de 2,5 puntos del déficit reconocido por el Gobierno saliente respecto del calculado por el entrante tras las elecciones de finales de 2011 (8,5 por 100 del PIB nacional, en vez del 6 por 100, equivalente a casi 27.000 millones de euros). Esta circunstancia obligó a tomar medidas urgentes de ajuste, puesto que la Ley de presupuestos generales para 2012 pasó a fijar finalmente un objetivo de déficit del 5,3 por 100 sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones públicas. Se destaca además que el gasto educativo representa un importante porcentaje de ese gasto público. En concreto, un 10,99 por 100 en 2010, del que la mayor parte corresponde a las Comunidades Autónomas, según datos oficiales del Ministerio del ramo, que contienen la serie histórica desglosada entre 2000 y 2010, y que se adjuntan al escrito de alegaciones. Como ya se ha apuntado, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte insistió en su comparecencia parlamentaria en que en el último ejercicio económico la mayor desviación de déficit público se produjo en el gasto autonómico, cuyos componentes principales son el gasto educativo y el sanitario. De ahí que el Gobierno quisiera abrir vías a las Comunidades Autónomas para introducir criterios de racionalización y eficiencia en la prestación de servicios básicos como el de la educación.

b) El escrito de alegaciones contiene también una extensa justificación de los cuatro títulos competenciales referidos en la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, y que servirían como fundamento para la adopción de las medidas contenidas en los arts. 3 y 4.

En cuanto a la competencia transversal del art. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), sin negar su relevancia, se remarca que no

es un título prevalente que proporcione cobertura autónoma a la norma. Más bien tiene una función habilitante de competencias más específicas y conexas con derechos constitucionales, sobre todo para procurar cierta homogeneidad social en su ejercicio, y por tanto, garantizar la uniformidad de las condiciones de vida en el territorio nacional. Con cita de nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8, se indica que el objeto de este título competencial recae sobre derechos y deberes constitucionales básicos, y no sobre las materias en las que éstos se insertan.

Por su parte, el art. 149.1.18 CE, al permitir fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, prestaría cobertura especialmente a las medidas del Real Decreto-ley relativas al profesorado universitario, con preferencia a la prestada por las competencias estatales sobre educación. Sin embargo, respecto a las medidas sobre profesorado no universitario entiende la Abogada del Estado que sería prevalente la invocación del art. 149.1.30 CE, ya que su finalidad prioritaria sería la garantía de la calidad mínima de la enseñanza, aunque aquéllas repercutan en la organización administrativa y en el acceso a puestos de trabajo en el sector público. De todas formas, no es descartable la invocación del apartado 18 del art. 149.1 CE, cuya finalidad es la garantía a los administrados de un tratamiento común ante las Administraciones públicas. Además, el art. 2.3 LEEP, remite, en el caso de determinados colectivos de empleados como el personal docente y sanitario, a la legislación específica estatal y autonómica que se dicte para regularlos. Y de hecho, respecto al personal sanitario, hace tiempo que el legislador estatal ha establecido previsiones concretas sobre su horario de trabajo a través de los arts. 46 y ss. de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, de modo similar a como ahora pasa a hacerlo el Real Decreto-ley impugnado respecto al personal docente no universitario.

En relación con el art. 149.1.30 CE, el escrito de alegaciones recuerda que este título consta de dos incisos, cuyo alcance viene bien descrito en la STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, que a su vez proviene de la STC 184/2012, de 17 de octubre, y que se reproduce en su integridad. La controversia en el presente recurso se proyecta sobre el alcance material y el uso que se hace del segundo inciso, la competencia estatal sobre las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, dado que se alega el exceso en el que ha incurrido el Gobierno. Si bien esas bases tienen una gran variedad en función del ámbito sobre el que recaigan, no tienen por qué constreñirse sólo a pautas genéricas y abstractas, pudiendo comprender reglas de distinto tipo, topes máximos, niveles mínimos, tramos, e incluso actos de naturaleza ejecutiva (STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3). A la vez, con carácter general, esa regulación no puede ser de tanto detalle que no deje espacio para el desarrollo autonómico. Al final, el contenido y alcance concreto de lo básico será determinado por el legislador estatal, siempre sin alterar el orden constitucional y estatutario y sin perjuicio del control que corresponde hacer a este Tribunal Constitucional (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 3). En este sentido, por ejemplo, la STC 131/1996, de 11 de julio, consideró básica la fijación por el Estado de un porcentaje mínimo de profesores doctores para cada ciclo universitario, así como de profesorado funcionario para las universidades públicas, en cuanto medida de garantía de un mínimo de calidad de la enseñanza, a pesar del reflejo que esas previsiones tienen en los aspectos organizativos de las universidades. Lo mismo ocurriría en el caso del Real Decreto-ley recurrido, en cuanto contiene medidas sobre la duración de la jornada docente y sobre las sustituciones del profesorado, que tienen sin duda consecuencias de carácter organizativo en el sistema educativo, pero cuyo sentido primordial es asegurar un nivel mínimo del servicio docente en todo el Estado. Además, esos efectos organizativos son de carácter indirecto y reflejo, pues dejan un margen amplio de plasmación a las Comunidades Autónomas.

De todos modos, para la Abogada del Estado el principal título competencial de cobertura del Real Decreto-ley 14/2012, debido a la finalidad de esta disposición, está en el apartado 13 del art. 149.1 CE, en conexión con el principio de coordinación de las haciendas públicas por parte del Estado (art. 156 CE). Recuerda que la jurisprudencia de este Tribunal [SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, y 133/1997, de 16 de julio, FJ 4 c)] sostiene que ese título ampara acciones unitarias en todo el territorio del Estado para la

consecución de objetivos de política económica nacional, efectuando incluso una planificación de detalle, aunque sin poder vaciar por ello las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Más en concreto, cabe establecer por esta vía medidas de contención de gastos corrientes y de reducción del déficit público, en línea con las exigencias de estabilidad presupuestaria y de prohibición de un déficit estructural superior al que se establezca, que están ahora contempladas en el art. 135 CE y son desarrolladas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Así, la jurisprudencia constitucional habría admitido la fijación, con apoyo en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (y no en el art. 149.1.18 CE), de techos de gasto de las Administraciones públicas a través de los presupuestos generales del Estado como medida de política económica. Es el caso de la imposición de límites al incremento global de retribuciones de los empleados públicos (no de los empleados autonómicos considerados individualmente) o de restricciones al volumen cuantitativo de las plazas contenidas en la oferta de empleo público (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FFJJ 6 y 11, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 4). Son medidas de política económica general, y no de régimen estatutario de los funcionarios públicos, puesto que no se circunscriben a este colectivo, sino que se aplican al más general de los empleados públicos, y tienen carácter coyuntural, sin integrarse propiamente en el estatus funcional. Así ocurriría en el caso del Real Decreto-ley 14/2012, que contiene medidas de ordenación general de la economía, no destinadas a los funcionarios de las Comunidades Autónomas, sino a todos los empleados públicos de las Administraciones educativas, que son adoptadas con carácter excepcional o transitorio y no estructural, para atender un escenario presupuestario concreto. En consecuencia, el título competencial autonómico de contraste sería el del art. 31.4 EACan, sobre la ordenación y planificación de la actividad económica regional. Sin perjuicio de que, si al final se determinase la preferencia de aplicar el art. 149.1.18 CE como título competencial, las medidas adoptadas sobre duración mínima de la jornada docente y sobre el periodo mínimo para proceder al nombramiento de interinos para sustitución de profesores, encontrarían sustento en el mismo. En este caso correspondería a la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con el art. 32.1 EACan, el desarrollo y ejecución de esas prescripciones.

c) Finalmente, el escrito de alegaciones defiende más en detalle la constitucionalidad de los dos preceptos impugnados del Real Decreto-ley 14/2012, frente a la negación por la parte recurrente de que constituyan bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica por no tener verdadera relación con la dirección de la economía. Sin embargo, se sostiene que ambos artículos contienen medidas coyunturales de carácter básico para la contención del déficit público, dotadas de flexibilidad, al ofrecerse a las Comunidades Autónomas como herramientas complementarias para el cumplimiento mediante su concurso del compromiso vinculante de alcanzar la estabilidad presupuestaria pública.

En concreto, las medidas recurridas inciden en las partidas sobre profesorado de los presupuestos públicos, cuya relevancia es notable, atendiendo a los datos aportados por un informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, elaborado en relación con este recurso y que se adjunta al escrito de alegaciones. Los costes de personal consignados para 2012 ascendieron a «29.522 millones de euros, un 56 por 100 del total del gasto público educativo, que incluidas las cotizaciones sociales imputadas representaría el 64,0 por 100; en el caso de las Administraciones educativas, se eleva al 71,1 por 100». Esos gastos corresponden a una plantilla de más de 682.000 profesores de centros de enseñanzas de régimen general no universitarias, y de más de 37.000 docentes en centros de enseñanzas de régimen especial.

Pues bien, el art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 establece dos previsiones básicas que constituyen un mínimo común denominador para garantizar una calidad homogénea de los servicios docentes en todo el territorio estatal, que las Comunidades Autónomas pueden concretar. Se trata de un mínimo de horas lectivas de los profesores de centros docentes públicos y concertados, y de un máximo normativo para aplicar el régimen de compensación de los casos de exceso de horas docentes

con horas complementarias. Esas medidas, adoptadas en virtud de la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y de coordinación en materia de hacienda pública (arts. 149.1.13 y 156.1 CE), tendrían además un carácter coyuntural o temporal.

En cuanto a su impacto económico, se aportan datos estimativos de la reducción de profesorado que la medida puede comportar y, por tanto, de los gastos de personal que permitiría reducir, desglosados por niveles de enseñanza y excluyendo los centros con plantilla inferior a diez profesores. En total, los gastos corrientes por esos conceptos podrían rebajarse en 840 millones de euros, aunque el impacto final dependerá del grado de implantación de la medida en cada territorio.

Se recuerda además que el art. 17 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, estableció también el patrón de las veinticinco horas lectivas semanales por profesor para el cálculo del importe de los conciertos educativos por las Administraciones, y que la disposición adicional septuagésima primera de la misma ley también pasó a establecer la jornada mínima de trabajo para el sector público en general.

De igual manera, el art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que limita el nombramiento de funcionarios docentes interinos para cubrir sustituciones, también tendría su fundamento en el art. 149.1.13 CE como medida coyuntural de contención del gasto público en aras de alcanzar el objetivo de la estabilidad presupuestaria, mejorando la eficiencia de los recursos humanos de las Administraciones educativas. Esta prescripción no menoscaba la potestad autonómica de autoorganización para la prestación de sus servicios públicos, valorando sus concretas necesidades y recursos humanos disponibles. El precepto establece un periodo de diez días lectivos para poder acudir al nombramiento de personal interino, lo cual tiene carácter básico por tratarse de un mínimo, que no impide a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias sobre sus servicios.

Su impacto económico no es fácil de calcular, pero rondaría los 1.900 euros por cada supuesto de posible sustitución en los centros públicos (considerando que las retribuciones por todos los conceptos del profesorado interino están en torno a los 190 euros por día lectivo). En total, atendiendo al volumen referido de las plantillas docentes, antes referido, «por cada punto porcentual en la tasa de sustituciones cabe estimar el impacto presupuestario en una cifra cercana a los 9,3 millones de euros». La medida también incidiría en el coste de los conciertos educativos, cuyo cálculo incluye el pago de las sustituciones de profesorado.

7. Por providencia de 12 de abril de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno de Canarias ha impugnado los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Por un lado, se aduce la infracción del art. 86.1 CE, tanto por no existir una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de esas medidas mediante Real Decreto-ley del Gobierno de la Nación, como por negarse la relación de conexión de las mismas con esa situación excepcional. Por otro lado, se argumenta la vulneración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en los arts. 32.1 y 32.6 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (EACan), en materia de enseñanza y de régimen estatutario de sus funcionarios.

Por su parte, la Abogada del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en su integridad por considerar que existía en el momento de aprobarse el Real Decreto-ley una situación de grave crisis económica y de necesidad acuciante de corrección de un abultado déficit público, y que cada una de las medidas contenidas en la disposición legislativa de urgencia estaban orientadas a la consecución de un importante ahorro para las arcas públicas, estimado en más de 3.700 millones de

euros entre todas ellas. Además, sostiene que todas las medidas han sido adoptadas en ejercicio de competencias de titularidad estatal (ex art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE), sin invasión de las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad hemos de tener en cuenta lo afirmado en la STC 26/2016, de 18 de febrero, que ha ratificado la competencia estatal para la regulación recogida en los preceptos impugnados. Igualmente, nuestro criterio ha quedado plasmado en la STC 54/2016, de 17 de marzo.

3. En cuanto a la posible vulneración del art. 86.1 CE por parte del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, conforme a nuestra doctrina debemos examinar en primer lugar, la concurrencia de la situación de urgencia y necesidad que se pretendía afrontar con la aprobación del Real Decreto-ley para, a continuación, caso de resultar procedente, abordar el estudio de las medidas concretamente impugnadas y su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad (STC 26/2016, FJ 2).

Por lo que hace a la definición de la concurrencia del presupuesto habilitante, hemos apreciado en el fundamento jurídico 3 de la STC 26/2016, de 18 de febrero, que «la motivación ofrecida en el preámbulo de la norma y desarrollada por el Ministro en el debate parlamentario de convalidación, permite, por tanto, afirmar que el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita y razonada la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad justificativa del recurso a la legislación de urgencia. Se trata, así, de hacer posible el cumplimiento de los objetivos de déficit comprometidos por España y con esta finalidad se adoptan una serie de medidas de racionalización del gasto educativo dirigidas al cumplimiento del mencionado objetivo».

En cuanto a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, debemos examinarla en relación a cada uno de los preceptos que han sido impugnados por este motivo. Pero antes resulta pertinente recordar las consideraciones previas en atención al campo material sobre el que incide el Real Decreto-ley 14/2012, que es la educación, y que comporta matices especiales para el empleo de esta fórmula legislativa de urgencia y a las que nos referimos en la citada STC 26/2016, FJ 4.

Por un lado, el carácter compartido de la competencia normativa de desarrollo del art. 27 CE que hace que la regulación estatal precise de ordinario de un desarrollo, que no corresponde hacer al Estado, sino a las Comunidades Autónomas. De manera que, aunque la efectividad real o material de una medida no sea estrictamente inmediata, al estar necesitada de ese desarrollo e implementación, a efectos de valorar su urgencia o perentoriedad es preciso atender a la justificación de la necesidad de la actuación expedita del Estado en el ejercicio de sus competencias, y no estrictamente de la cadena de efectos sucesivos que sus decisiones deban tener para producir un impacto final en la realidad. Por otro lado, se da la circunstancia de que el sistema educativo se desarrolla en cursos escolares que se programan y se suceden anualmente, aunque sin coincidir con el año natural. De manera que, cuando una medida de reforma educativa afecte a la organización y prestación del servicio docente, la situación extraordinaria y urgente puede consistir en la necesidad de llegar a tiempo al comienzo del siguiente curso (y si es posible al periodo previo de su programación) para que esa reforma pueda ser efectiva sin provocar dificultades insalvables para los responsables de la prestación del servicio educativo involucrados en su aplicación.

Esas dos características permiten descartar como argumento para negar la posibilidad de regular por real decreto-ley aspectos como el número de horas lectivas por profesor establecidas en el art. 3, o el régimen de sustituciones de profesores del art. 4, en la medida en que no son susceptibles de aplicación inmediata. Es cierto que ambas medidas constituyen bases que tienen que ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, y que por lo tanto su impacto en el objetivo de estabilidad presupuestaria sólo se verificaría si su aplicación condujese a una eventual reducción del profesorado de los centros, que es algo que les corresponde a ellas decidir. Pero precisamente por estas circunstancias se pone más de manifiesto la urgencia de la actuación estatal, que no tiene por objetivo su

aplicación en el curso escolar 2011-2012 en el que se adoptó, sino en los siguientes cursos escolares, y mientras perdure la situación de ajuste presupuestario extraordinario. Solo adoptando estas medidas de impacto sobre la capacidad de las plantillas docentes antes del comienzo del curso 2012-2013, que a su vez incidirán, cuando se concreten y apliquen, en el volumen de recursos humanos necesarios para la prestación de los servicios ofrecidos en los centros educativos, será posible para las Comunidades Autónomas planificar las necesidades docentes para ese nuevo curso y plasmar su previsible impacto en los siguientes presupuestos públicos a aprobar, que en este caso fueron los de 2013.

Por tanto, no sólo existía al tiempo de aprobarse el Real Decreto-ley 14/2012 una situación económica de emergencia en el ajuste de las cuentas públicas al umbral máximo de déficit permitido, sino que las medidas en el sector educativo que el Gobierno de la Nación consideró oportuno aprobar para afrontarla, y que han sido recurridas por el Gobierno de Canarias, exigían por la propia naturaleza de la materia su adopción inmediata, sin confiarlas al ritmo de tramitación propio del legislador ordinario, con el fin de que pudiesen tener impacto en los siguientes presupuestos públicos educativos a aprobar, y por tanto en el logro de la consolidación fiscal que se consideraba clave para salir de la crisis económica.

En definitiva, la conexión de sentido no puede valorarse aquí por la efectividad práctica o material de la medida adoptada sino en cuanto que la norma produce el efecto inmediato de permitir a las Comunidades Autónomas tomar a su vez las decisiones que les corresponden sobre la impartición de este tipo de enseñanzas. Por otra parte, no puede obviarse que, tanto la regulación prevista en el art. 3 del Real Decreto ley tiene como finalidad la contención de los gastos de personal docente, mediante la fijación de un mínimo de dedicación lectiva que pretende maximizar el aprovechamiento de los recursos de personal docente de los centros. Conforme a la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012, el objetivo que inspira las medidas en él introducidas es la contención del gasto público y la consecución del equilibrio presupuestario; también el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, en el trámite de convalidación, vinculó el cuestionado art. 3 con el logro de la solidez presupuestaria.

Asimismo, el art. 4 del Real Decreto-ley al prever la no cobertura de las bajas y ausencias breves de profesores mediante la contratación de personal interino, con el que no se deberán cargar los centros docentes, es una medida de contención de gasto para contribuir al objetivo conjunto de la reducción del déficit público.

Por tanto, también desde esta perspectiva, es posible apreciar la existencia de conexión de sentido entre la concreta medida y la situación de urgencia a la que se pretende hacer frente.

4. Resuelta la cuestión relativa al empleo por el Gobierno del procedimiento legislativo de urgencia, es preciso acometer las alegaciones relacionadas con la falta de competencia estatal para la adopción de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, y concretamente con el exceso en la fijación de las bases que corresponde establecer al Estado en materias de legislación compartida.

En cuanto al ajuste competencial de las medidas contenidas en los preceptos impugnados, y concretamente respecto al exceso en la fijación de las bases que corresponde establecer al Estado en materias de legislación compartida, nos hemos pronunciado de manera específica en el fundamento jurídico 6, apartados a), b) y c) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, al que necesariamente nos tenemos que remitir.

Como allí dijimos, a efectos de determinar el concreto título competencial que pueda prestar cobertura a las previsiones recurridas y, así valorar si esa cobertura es suficiente de acuerdo con su alcance y contenido, hemos de tener en cuenta que, conforme a nuestra doctrina, cuando sea posible la identificación de más de un título competencial, habrá que estar al título prevalente, que de ordinario será el más específico de los que estén en juego, sin que quepa descartar en algún caso la posible invocación simultánea o indistinta de varios títulos competenciales estatales que confluyan o se solapen en la misma regulación (SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio).

Pues bien, en el fundamento jurídico 6 a) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, hemos manifestado que los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que establecen en materia de educación no universitaria un horario lectivo mínimo del profesorado, un máximo de compensación de docencia del profesorado con horas complementarias y una limitación al nombramiento de personal interino para cubrir las ausencias del profesorado, han de ser encuadrados competencialmente «en función, no de su finalidad, sino de su concreto contenido material que, en el caso, está, evidentemente relacionado con la educación, con lo que los títulos 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, ambos más específicos que el genérico del art. 149.1.13 CE». El contenido educativo de estas medidas prevalece por tanto a efectos competenciales sobre la índole y finalidad económica de la norma adoptada. E igualmente desplaza la cobertura que pudiera derivar del art. 149.1.1 CE, también invocado por la disposición final primera del Real Decreto-ley, por su carácter genérico respecto a los títulos mencionados.

5. Hechas estas precisiones, se puede acometer el examen de constitucionalidad de cada uno de los dos preceptos impugnados por el Gobierno canario por razón de su ajuste al orden constitucional de reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias.

El art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 establece en sus dos apartados dos umbrales, uno mínimo y otro máximo, que afectan a la regulación de la jornada lectiva del profesorado de las enseñanzas contempladas en la Ley orgánica de educación en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos. Por un lado, se fija el número mínimo de horas semanales de clase a impartir por el personal docente, que será de 20 horas con carácter general, y de 25 horas para los estadios educativos iniciales (educación infantil y primaria). Por otro, se limita a una hora por periodo lectivo la compensación máxima a reconocer al profesorado con horas complementarias cuando su número de horas de clase impartidas exceda la carga lectiva prevista, y siempre a partir de los mínimos aludidos de 20 y 25 horas semanales, según el nivel de enseñanza.

Como bien hemos resumido en la STC 54/2016, FJ 2 b), respecto a la legitimidad constitucional de este precepto desde un punto de vista competencial, el legislador estatal puede establecer reglas sobre el mínimo de dedicación lectiva del personal docente para garantizar el derecho a la educación en su dimensión prestacional y en ejercicio de sus funciones de coordinación derivadas de sus competencias básicas en materia de educación. La determinación cuantitativa de las horas lectivas a impartir por el personal docente en las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica de educación constituye una previsión básica que incide en la vertiente prestacional del derecho a la educación que es financiada con fondos públicos, y que es coherente con el carácter único del sistema educativo en todo el territorio nacional. Se trata de un mínimo común denominador normativo en materia de programación docente, que afecta a los centros públicos y privados concertados, y que no resulta ajeno a las competencias estatales ex art. 149.1.30 CE.

Pero asimismo, en segundo lugar, la competencia estatal para dictar esa regulación encuentra también cobertura en el art. 149.1.18 CE respecto a los profesores que tengan la condición de funcionarios públicos, sobre todo teniendo en cuenta que son funcionarios de ámbito estatal en el sentido de que pueden prestar servicio en cualquier parte del sistema educativo (STC 213/2013). La competencia sobre las bases del régimen estatutario de ese personal permite al Estado regular sus derechos y deberes, entre los cuales se encuentra la fijación de la jornada de trabajo que han de cubrir. El establecimiento de un mínimo de horas lectivas y de un máximo de compensación con horas complementarias del exceso de docencia que pueda impartir el profesorado, se justifica en el logro de una homogeneidad fundamental en un aspecto sustancial del régimen funcional del colectivo docente.

Además, como indicamos en el fundamento jurídico 6 b) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, el carácter mínimo de la regla establecida en el cuestionado art. 3 (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 impugnado no cierra a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de desarrollo y aplicación de la normativa básica sobre la materia.

Por tanto, el art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012, tanto en su apartado 1 como en el 2, no es inconstitucional, y tiene cobertura dentro de las competencias estatales sobre las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE y sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, respecto al profesorado que tiene esta condición.

6. Por su parte, el art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012 exige, también en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, una duración mínima de diez días de las bajas de los profesores para poder recurrir al nombramiento de profesores interinos para su sustitución. En consecuencia, los centros docentes sostenidos con fondos públicos (centros públicos y concertados) deberán atender con su propia plantilla todo tipo de bajas laborales, permisos, licencias o supuestos análogos de duración inferior a diez días, sin posibilidad de contratación adicional de personal. Hay que indicar que la redacción de este precepto ha cambiado en virtud de la disposición final décima quinta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016. En cualquier caso, esta modificación legal no elimina el objeto de la presente controversia, y nos obliga a pronunciarnos sobre su cobertura competencial.

De acuerdo con el fundamento jurídico 6 c) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, «a efectos competenciales, el legislador estatal ha querido establecer una norma que tiene por objeto regular el proceso de sustituciones docentes por parte de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, regulación que, afectando al funcionamiento de dichos centros, repercute en la contratación de profesorado interino, y, por tanto, en la prestación del servicio público educativo por su relación con la impartición de docencia. La norma, en tanto que relativa a situaciones de vacío temporal en la impartición de docencia, se incardina así en el art. 149.1.30 CE y persigue garantizar una mínima homogeneidad en el proceso de sustitución del profesorado a través del establecimiento de esta regla básica relativa a los medios humanos disponibles, encontrándose entre las medidas que, como antes se ha dicho, puede establecer el legislador estatal como norma básica a efectos de determinar y hacer efectivo el nivel prestacional de la enseñanza financiado con fondos públicos. Es cierto que el Real Decreto-ley 14/2012 reduce en este punto, por consiguiente, las atribuciones que correspondían a la Comunidad Autónoma, pero no las vacía de contenido, puesto que, respetando ese límite, puede seguir regulando las sustituciones de profesores», dado que el límite temporal establecido de los diez días puede entenderse como un plazo mínimo que no puede ser reducido por las Administraciones educativas, por un lado, y no agota toda la regulación del régimen de sustituciones en caso de bajas del personal docente, por otro.

En definitiva, el art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012 contiene una medida básica en materia de sustituciones del profesorado en enseñanzas no universitarias, que no es inconstitucional.

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. 370-2013.

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

Dada en Madrid, a catorce de abril 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 Narvárez 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. 370-2013

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 catorce de abril de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.