

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**4852** *Pleno. Sentencia 68/2016, de 14 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 382-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con 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. 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 Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 382-2013, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco 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 Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de enero de 2013, el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 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 tras la publicación del mencionado Real Decreto-ley el Gobierno Vasco adoptó un acuerdo el 29 de mayo de 2012 por el que se autorizaba la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3, 4, 6.1, 6.2, 6.4, y 6.5, apartados 1 y 4, del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril. Unas fechas después, el 14 de junio de 2012, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y la Consejera de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco suscribieron un acuerdo de iniciación de negociaciones entre las Administraciones que representaban para la resolución de discrepancias surgidas sobre los mencionados preceptos, el cual fue comunicado a este Tribunal Constitucional a los efectos de lo previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) mediante escrito registrado el 27 de junio de 2012. Celebrada la reunión del grupo de trabajo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco

el 16 de enero de 2013, y al no alcanzarse un acuerdo en relación con los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, se procede a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a esos preceptos.

2. El escrito de interposición del recurso 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 doble vulneración del art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE y de los arts. 10.2, 10.4 y 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EAPV), y de las competencias en ellos recogidas.

En síntesis, los argumentos esenciales pueden concretarse en los siguientes puntos:

a) Se argumenta que el presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad legislativa excepcional del art. 86 CE requiere la doble concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y de una conexión de sentido, en términos de adecuación y congruencia, entre esa situación y las medidas contenidas en el Real Decreto-ley que apruebe el Gobierno para hacer frente a la misma. La comprobación de la existencia de esas dos notas requiere la valoración conjunta de todos los factores que condujeron al Gobierno a la aprobación de la disposición «que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4). Corresponde a este Tribunal Constitucional realizar el control externo de la concurrencia del presupuesto habilitante, que en caso de ausencia llevará a un pronunciamiento anulatorio (STC 68/2007, de 28 de marzo).

A juicio del Gobierno Vasco tanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012 como las palabras del Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario de convalidación adolecen de una evidente generalidad sobre la necesidad y urgencia de las concretas medidas adoptadas. La primera alude simplemente a la exigencia de «cumplir con la senda de la consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción de déficit de la Unión Europea», así como de proporcionar a las Administraciones educativas un conjunto de instrumentos que permitan cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y contención del gasto público sin renunciar a la calidad del sistema educativo. Las segundas insisten en la función de la norma aprobada por el Gobierno de facilitar instrumentos a las Comunidades Autónomas para cumplir con el inexcusable objetivo de déficit público.

Además, para el Gobierno vasco los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 carecerían de concreta conexión de sentido con el objetivo de reducción de ese déficit. No se justifica respecto a ellos la necesidad de una acción normativa inmediata, en un plazo más breve que para la tramitación parlamentaria de una ley, bien por el procedimiento ordinario, bien por el procedimiento de urgencia, ni los perjuicios, obstáculos o merma de efectividad que habrían padecido los objetivos perseguidos por esas disposiciones en caso de seguir el curso parlamentario ordinario. Ni el número de horas lectivas por profesor establecidas en el art. 3, ni el régimen de sustituciones de profesores del art. 4 son susceptibles de aplicación inmediata. Ambas medidas constituyen bases que han de ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, lo que conlleva la práctica imposibilidad de aplicación en el curso escolar 2011-2012, ya muy avanzado al aprobarse el Real Decreto-ley, y por tanto, la no concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad. Además, en el caso de la regulación de la jornada lectiva del profesorado, su impacto sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria pasa por su traducción en una eventual reducción del profesorado, la cual requiere una decisión discrecional que corresponde adoptar a cada Comunidad Autónoma en virtud de su realidad territorial, logística y pedagógica, y que no puede tener la inmediatez que es exigible para atajar una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

b) Desde el punto de vista competencial, el escrito de interposición del recurso aduce que el Real Decreto-ley 14/2012 incide sobre la educación, que se considera «parte del núcleo esencial de nuestra autonomía reconocida constitucionalmente». Se indica también

que, como la disposición final primera del Real Decreto-ley contiene un fundamento competencial múltiple, es necesario deslindar el título competencial prevalente para la adopción de cada medida, de acuerdo con el contenido de la misma y con el fin de la norma atributiva de competencias (STC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 3). En esa tarea de identificación de la cobertura las competencias genéricas deben ceder ante las específicas (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4). La exposición de motivos debería facilitar esta tarea, pero los ejes teóricos sobre los que justifica la adopción del Real Decreto-ley (consolidación fiscal y reducción del déficit público, por un lado, y conjugación de calidad, eficiencia y contención del gasto público educativo, por otra), en absoluto habilitan al Estado para incidir con tal grado de injerencia en todos los niveles educativos, determinando el número mínimo de horas lectivas del profesorado e impidiendo la cobertura de ausencias del profesorado inferiores a diez días con nuevo personal interino.

A continuación se examina el alcance de cada uno de los títulos competenciales invocados por el Gobierno para la aprobación del Real Decreto-ley 14/2012, concluyendo que ninguno de ellos justifica las medidas concretas adoptadas, incurriéndose en un exceso competencial que ignora los títulos autonómicos conexos en materia de educación, de autoorganización de los servicios públicos y de desarrollo del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

a) La aplicabilidad de los apartados 1 y 30 del art. 149.1 CE se examina de manera conjunta, de acuerdo con lo manifestado por este Tribunal en su STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6, en tanto que las condiciones básicas de ejercicio de derechos fundamentales que puede dictar el Estado en virtud del art. 149.1.1 CE se proyecta genéricamente sobre todos los derechos, cediendo en el caso del derecho a la educación ante la competencia más específica y completa derivada del art. 149.1.30 CE sobre las normas básicas en esta materia.

En cualquier caso, se sostiene que ninguno de esos apartados legitima las medidas cuestionadas sobre la determinación de la jornada lectiva y el régimen de sustitución de los profesores, pues no tienen relación directa con la garantía del derecho fundamental a la educación. En este sentido, se recoge la jurisprudencia constitucional que vincula la competencia estatal del art. 149.1.30 CE con la consecución de un nivel mínimo de homogeneidad en el sistema educativo mediante el establecimiento de enseñanzas mínimas (con sus contenidos, bloques temáticos y créditos horarios). Sin embargo, las medidas recurridas del Real Decreto-ley no tienen relación con la consecución de objetivos curriculares, ni con la fijación de principios normativos generales y uniformes en materia de educación. En todo caso, inciden en aspectos de autoorganización que corresponde decidir a las Administraciones educativas y a los titulares de los centros. Pero no afectan al horario lectivo del alumnado, ni tienen conexión con las enseñanzas mínimas de los distintos niveles educativos, ni con los requisitos básicos de los centros docentes, que integran el contenido de la normativa básica del Estado dictada hasta ahora en la materia.

En definitiva, afirmar la competencia del Estado para dictar los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 en virtud del art. 149.1.30 CE implicaría el vaciamiento de las competencias del País Vasco recogidas en los arts. 10.2 y 16 EAPV para establecer su organización interna y para la ordenación de la docencia.

b) Tampoco los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley tendrían acomodo en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases, tanto del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como del régimen estatutario de sus funcionarios. Ni las condiciones de sustitución del profesorado constituyen parte de las primeras, ni el horario lectivo del profesorado se integra dentro de las segundas.

Por un lado, las bases del régimen de las Administraciones públicas permiten al Estado establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario para todas ellas en materia de organización y funcionamiento. Pero el régimen de sustituciones de los profesores no puede catalogarse como una regla básica de funcionamiento de la Administración educativa. Además, el objetivo de esas bases es la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones públicas, y aquí lo que se persigue es una reducción de gastos, y no la preservación de posibles derechos de los

estudiantes en caso de sustitución de su profesor. Conforme a lo indicado en nuestra STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, cuanto menor sea la incidencia externa de una cuestión como la presente, menor será la cobertura que pueda prestar al Estado el título competencial analizado. Por lo cual la medida adoptada se inmiscuye en la potestad autoorganizativa de la Comunidad Autónoma, por no tener relación con el aseguramiento de un tratamiento común de los ciudadanos, en este caso de los estudiantes. Es más, las limitaciones impuestas a la sustitución del profesorado en todo caso pueden producir perjuicios significativos a los usuarios del servicio educativo desde el punto de vista pedagógico. Porque el legislador estatal parte de la premisa equivocada de la intercambiabilidad genérica del profesorado, sin tener en cuenta su diversa cualificación profesional, por lo que la impartición adecuada de los contenidos curriculares quedará en caso de ausencias o bajas al albur de la disponibilidad de profesores de la especialidad necesaria para cubrir la sustitución.

Se argumenta también que el régimen de sustituciones del art. 4 del Real Decreto-ley no contiene una norma básica por su excesivo grado de concreción y detalle, que no admite en la práctica desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Estas se convierten en meras aplicadoras de la regla, porque a pesar de plantearse las ratios de sustituciones como mínimas, sólo podrían empeorarse por parte de las Administraciones educativas, y no mejorarse. Lo cual es contrario a las competencias educativas del País Vasco (art. 16 EAPV).

Por otro lado, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos no permiten al Estado introducir reglas sobre la sustitución de empleados públicos ni sobre su jornada de trabajo, que son cuestiones que corresponden a cada Comunidad Autónoma en la gestión de sus propios efectivos. De hecho, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP) no contiene previsión material alguna al respecto. Es más, el art. 47 LEEP afirma positivamente que las Administraciones públicas fijarán la jornada de trabajo de sus funcionarios, lo que viene a negar el carácter básico de esta cuestión. Por tanto, el régimen de sustituciones (art. 4 del Real Decreto-ley) lesiona la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.2 EAPV) y la fijación del horario de trabajo de los empleados docentes (art. 3 del Real Decreto-ley) invade, además de la anterior, la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios del País Vasco (art. 10.4 EAPV).

Para el Gobierno Vasco y en coherencia con la doctrina jurisprudencial de este Tribunal «el legislador estatal postconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos» (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9), y el hecho es que ni la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, ni la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, ni la Ley del estatuto básico del empleado público contienen normas de fijación de la jornada de los empleados públicos. El art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012, supone una excepción a lo establecido en el art. 47 LEEP, que no tendría amparo en el art. 2.3 LEEP, que remite a su legislación específica la regulación del personal docente y de los servicios de salud, ya que esta remisión se debe entender circunscrita a sus especialidades. En el caso del personal docente, esas especialidades se contendrían en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), que se refiere a las bases del régimen estatutario de la función pública docente, y se circunscribe a las normas de ingreso, movilidad entre cuerpos docentes, reordenación de cuerpos y escalas y a los concursos de traslados de ámbito estatal.

Las bases estatales en materia de funcionarios públicos pueden establecer deberes dentro de su estatuto, pero no concretar su contenido. Y en el caso de la jornada lectiva del profesorado, esa concreción excesiva no queda desmentida por el hecho de que no se fije la parte no lectiva de la jornada. En todo caso el Estado podría introducir alguna limitación a la competencia autonómica de regulación de la jornada de los profesores, pero siempre derivada de derechos y principios constitucionales, como el derecho a la educación, la protección de la seguridad e higiene en el trabajo o de la garantía del

descanso de los trabajadores. Ninguno de ellos está presente en el art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012. El derecho a la educación no se protege fijando el horario del profesorado, sino los contenidos, objetivos y créditos horarios de las enseñanzas mínimas. Tampoco la protección del trabajador docente inspira esa regulación. De hecho, la memoria de análisis de impacto normativo alude a que si existe legislación específica sobre el horario laboral de los funcionarios sanitarios (arts. 46 y ss. de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud), pero resulta que ésta sí está orientada a la protección de la seguridad y salud de este personal, a diferencia de lo que ocurre aquí con el profesorado funcionario.

c) El Gobierno Vasco señala que la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica tampoco da cobertura a los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, aunque se trate de una disposición dictada para la contención del gasto público y el logro de objetivos de reducción de déficit exigidos por la Unión Europea.

Es cierto que el Ministro de Educación, Cultura y Deporte justificó estas medidas en el debate de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley en la necesidad de ayudar a las Comunidades Autónomas a cumplir con sus obligaciones de estabilidad presupuestaria. Pero en realidad estamos ante imposiciones directas de prescripciones que impiden a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias propias para alcanzar un resultado final, como es no exceder el objetivo de déficit público asignado. Aparte de que en el caso del País Vasco se trataría de medidas innecesarias, dado que esta Comunidad Autónoma estaba dando cumplimiento satisfactorio a su plan económico-financiero de reequilibrio 2012-2014, supervisado por el Estado. Así lo acredita un informe del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del tercer trimestre de 2012, cuya copia se aporta.

Si se admite que el Estado, mediante la invocación del art. 149.1.13 CE, puede adoptar legítimamente cualquier medida que conecte con el objetivo de la estabilidad presupuestaria, quedaría subvertido todo el orden constitucional de distribución de competencias. Además, ni la memoria de impacto normativo, ni la intervención del Ministro en sede parlamentaria justificaron realmente que las medidas del Real Decreto-ley 14/2012 coadyuvasen en concreto al cumplimiento del objetivo del déficit por las Comunidades Autónomas.

Antes de pasar a examinar en detalle los preceptos recurridos, el escrito de interposición recuerda cuatro aspectos de la doctrina constitucional en relación con el art. 149.1.13 CE. Así, las medidas estatales adoptadas en virtud de este título competencial: primero, deben estar vinculadas con el logro de fines de unidad económica (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6); segundo, deben tener incidencia relevante en la actividad económica (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9); tercero, deben tener conexión estrecha y ser determinantes para el logro de fines de política económica general (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 36); y cuarto, no pueden comportar el vaciamiento de competencias autonómicas (SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo).

Respecto al art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 (jornada lectiva mínima del profesorado no universitario), se niega por el Gobierno Vasco que la medida tenga carácter coyuntural o temporal, tal como expresa la memoria de análisis de impacto normativo (pág. 29), y se asegura que tiene vocación estructural o de permanencia. En consecuencia, su fundamento debería encontrarse en el título sustantivo del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), por estar modificando ese estatuto, y no en las bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 CE), que sólo podrían albergar medidas que afecten a las retribuciones de los empleados públicos o a los gastos en plazas de nuevo ingreso de carácter coyuntural o de eficacia limitada en el tiempo (STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3). Además, aunque la memoria normativa estipule en 840 millones de euros el posible ahorro derivado de la aplicación de esta medida, se trata de una «estimación azarosa sin justificación en datos reales económicos», cuestionándose que la misma vaya a tener una incidencia directa en la economía, y no simplemente circunstancial, sin vinculación con los objetivos de política económica del Gobierno, por lo que no puede tener cobertura en el art. 149.1.13 CE. Estaríamos más bien ante un mero

instrumento de gestión de recursos humanos de efectos inciertos y dispares en cada Administración, puesto que la reordenación de la jornada lectiva sólo se traducirá en ahorro presupuestario si comporta el redimensionamiento de la plantilla docente, cuestión que es de competencia autonómica y condicionada por las ratios de calidad que quiera establecer cada Administración educativa.

El art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012 (limitación de las sustituciones de profesores con nuevo profesorado interino), igualmente consistiría en una medida estructural no amparada por el art. 149.1.13 CE, que afecta al núcleo intangible de la organización de los servicios propios de cada Comunidad Autónoma. No se trata de una medida coyuntural con incidencia directa y significativa en el gasto público, como demuestra el hecho de que su magnitud económica no esté tasada en la memoria de impacto, sino meramente estimada en 250 millones de euros «por su dificultad de evaluación». Lo cual es tanto como reconocer su falta de conexión directa con fines de política económica general, como la reducción del déficit y el logro de la estabilidad presupuestaria.

Se insiste también en que esta medida hurta a la Comunidad Autónoma del País Vasco de todo margen de desarrollo normativo, al que tiene derecho conforme a los arts. 16 y 10.2 EAPV, pues no es viable elevar aún más los umbrales mínimos marcados por la norma sin dejar de garantizar la calidad de la enseñanza. Falta por tanto el triple carácter genérico, directivo y finalista que es propio de las medidas estatales justificadas como bases de la planificación general de la actividad económica (STC 332/2005, de 15 de diciembre).

El Gobierno Vasco reconoce que en ocasiones la jurisprudencia constitucional ha admitido la invocación del art. 149.1.13 CE por el Estado para justificar su apuesta por una opción concreta de política económica, reduciendo el margen de actuación autonómica a aspectos meramente organizativos y procedimentales. Así habría ocurrido en materia de ordenación del crédito, de horarios comerciales, de planes de reconversión de actividades económicas, con cita de las correspondientes sentencias. Pero esta doctrina no sería aplicable al caso del art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012, por no versar éste sobre una actividad de naturaleza directamente económica, ni ser una acción estratégica para la economía del Estado en su conjunto. Sencillamente, no toda medida que tenga un efecto económico es una medida de política económica.

3. El 12 de febrero de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó por providencia la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad planteado, que fue notificada el 19 de febrero de 2013 por la Secretaria de Justicia de este Tribunal al Gobierno Vasco por medio del Procurador don Felipe Juanas Blanco, 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 del plazo para formular alegaciones en el recurso por el máximo legal de ocho días. 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 de 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 8 de marzo 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. 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 del País Vasco entran en juego su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación (art. 16 EAPV), su competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2 EAPV), y su competencia exclusiva sobre el estatuto de los funcionarios del País Vasco (art. 10.4 EAPV).

De modo paralelo al escrito de interposición del recurso, las alegaciones de la Abogada del Estado tratan de contraargumentar la inexistencia de presupuesto constitucional habilitante del Real Decreto-ley y el exceso estatal en el ejercicio de sus competencias básicas, por no dejar margen de desarrollo de sus prescripciones a las Comunidades Autónomas, basándose en los siguientes puntos:

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 proviene de 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. 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 unos 27.000 millones de euros). Esta circunstancia obligó a tomar medidas urgentes de ajuste, dado que además 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 también 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. Además, en su comparecencia parlamentaria, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte insistió 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 haya querido 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.

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 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 para justificar medidas sobre horarios de los profesores, en la medida en que el propio art. 2.3 LEEP, remite, respecto a 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 siguientes de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, de un modo similar al que ahora pasa a hacerlo el Decreto-ley impugnado respecto al personal docente no universitario. Además, se resalta que en todo caso la legislación básica estatal en este ámbito del empleo público condiciona las competencias exclusivas del País Vasco sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2. y 4 EAPV).

En relación con el art. 149.1.30 CE, el escrito de alegaciones recuerda que este título consta de dos incisos. El alcance del primero, sobre las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, vendría expuesto en nuestra STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8. El segundo se proyecta sobre las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, planteándose en este recurso el problema del alcance material de las mismas, 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 del 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)] entiende 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; 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. 10.25 EAPV, sobre la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.

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 esas previsiones constituyan bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica por no tener verdadera relación con la dirección de la economía, se sostiene que ambos artículos contienen medidas coyunturales de carácter básico para la contención del déficit público. Además, están dotadas de flexibilidad, al ofrecerse a las Comunidades Autónomas como herramientas complementarias a su servicio para el cumplimiento 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. 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 mínimo 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 todo el sector público.

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 un 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. Mediante escrito registrado el día 17 de abril de 2013, el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blasco solicitó se le diera traslado de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado, dándose cumplimiento a la misma mediante providencia de 19 de abril, que fue notificada a las partes en el proceso.

8. 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. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco son 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, que fue convalidado por el Congreso de los Diputados mediante resolución de 17 de mayo de 2012 («Boletín Oficial del Estado» del 25 de mayo de 2012). 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 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 del País Vasco en los arts. 10.2, 10.4 y 16 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EAPV), en materia de empleo público y de educación.

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 del País Vasco.

2. Esta controversia ha quedado ya resuelta en nuestra STC 26/2016, de 15 de febrero, que, con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad paralelo, interpuesto por la Junta de Andalucía contra la misma disposición estatal (aunque respecto a un mayor número de preceptos) y en mérito a argumentos semejantes, ha ratificado la competencia estatal para aprobar la regulación contenida en los preceptos impugnados en este proceso. Igualmente, nuestro criterio ha quedado plasmado en la STC 54/2016, de 17 de marzo, dictada en aplicación de doctrina para resolver el recurso planteado por el Parlamento de Navarra contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012. En consecuencia, nos limitaremos a exponer a continuación la síntesis de esos mismos razonamientos relativos al concreto objeto de impugnación del presente recurso, que conducen a su íntegra desestimación.

3. En cuanto a la posible vulneración del art. 86.1 CE por parte del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, hemos apreciado en el fundamento jurídico 3 de la STC 26/2016, de 15 de febrero, 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», tanto a través de la motivación del preámbulo de la norma, como de la defensa de la misma por parte del Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario de convalidación. Y es que al tiempo de dictarse el Real Decreto-ley concurría en nuestro sistema económico una necesidad excepcional de corrección del déficit público, derivada de los compromisos de consolidación fiscal asumidos por España. Con esta medida de choque, entre otras, el Gobierno de la Nación hizo frente a la necesidad perentoria de reducir el gasto del sector público español. Como ya indicamos en la STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3, el recurso a la técnica legislativa extraordinaria del decreto-ley ha sido muy frecuente para afrontar «coyunturas económicas problemáticas» de muy distinto tipo. Y, con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, recordábamos allí que «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes».

En segundo lugar, respecto a la conexión de sentido de las concretas medidas adoptadas con esa situación excepcional, el Gobierno ha explicado la relevancia del gasto educativo en el conjunto del gasto público y, por tanto, la necesidad de que desde este sector se contribuya al control global del déficit. Además, consciente de las competencias que corresponden en la materia a las Comunidades Autónomas, su objetivo ha sido el de proporcionar a las mismas una serie de herramientas con las que lograr sus respectivos objetivos de estabilidad presupuestaria. Son las Administraciones educativas las que, en ejercicio de sus competencias, han de conjugar la intensidad de las distintas medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012, dentro de los márgenes que la norma permite, para acomodar su umbral general de gasto al máximo permitido (1,5 por 100 del PIB regional en aquel ejercicio económico de 2012).

Ahora bien, el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad y su relación de conexión deben ser satisfechas por cada una de las medidas contenidas en los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 14/2012, ya que éstas tienen carácter independiente, aunque estén conectadas por razón de la materia y del objetivo final a cumplir. A estos efectos, hemos indicado en el fundamento jurídico 4 de la STC 26/2016, de 15 de febrero, que en el ámbito educativo la legislación estatal de urgencia viene condicionada por dos características que inciden en la valoración del presupuesto habilitante establecido en la Constitución. Por un lado, el carácter compartido de la competencia normativa de desarrollo del art. 27 CE (al igual que ocurre en materia de función pública, también afectada por el Real Decreto-ley cuestionado), 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 y aplicación, 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 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 y 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 a atender consiste con frecuencia 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 desestimar los argumentos expresados por el Gobierno Vasco en su recurso, en el sentido de que ni el número de horas lectivas por profesor establecidas en el art. 3, ni el régimen de sustituciones de profesores del art. 4,

son susceptibles de aplicación inmediata, puesto que ambas medidas constituyen bases que tienen que ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, y cuyo 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. 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 (lo cual es materialmente imposible, como señala el Gobierno Vasco), 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 por 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 Vasco, 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 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.

En consecuencia, 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. Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado específicamente en el fundamento jurídico 6, apartados a), b) y c) de la STC 26/2016, de 15 de febrero, al que necesariamente nos tenemos que remitir.

Como allí dijimos, a efectos de determinar el concreto título competencial que les pueda prestar cobertura y 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 de cobertura, 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 15 de febrero, hemos manifestado que los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que en materia de educación no universitaria establecen un horario lectivo mínimo del profesorado, un máximo de compensación de docencia 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 claramente 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 Vasco por razón de su ajuste al orden constitucional de reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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 (LOE). Por un lado, se fija el número mínimo de horas de clase a impartir por el personal docente, que será de 20 horas con carácter general, y de 25 horas para los estadios 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, según el nivel de enseñanza.

Como bien hemos resumido en la STC 54/2016, de 17 de marzo, 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.

Por un lado, 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 ajena a las competencias estatales ex art. 149.1.30. Pero además, 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 territorio nacional (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 4). 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 15 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 2, no es inconstitucional, y tiene cobertura dentro de las competencias estatales exclusivas 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, que introduce algunas excepciones en las que sí cabe proceder a la sustitución inmediata de profesores. En cualquier caso, esta modificación 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 15 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 ser modificado al alza, 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. 382-2013.

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. 382-2013*

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.