

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4850 *Pleno. Sentencia 66/2016, de 14 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4529-2012. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias 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. 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. 4529-2012, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias 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 Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de julio de 2012, el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en la representación que legalmente ostenta de esa Comunidad Autónoma, 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. El escrito se acompaña, entre otros documentos, del preceptivo dictamen previo del Consejo Consultivo de Asturias de 13 de julio de 2012, en el que se concluye que los preceptos indicados pueden exceder las bases que corresponde establecer al Estado, con invasión de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza.

2. El escrito de interposición, tras los oportunos fundamentos jurídico-procesales, en los que se justifican los requisitos de legitimación, competencia, plazo y representación para la interposición del recurso y se identifican tanto los preceptos legales impugnados como los preceptos constitucionales y estatutarios infringidos, ofrece la argumentación material o de fondo en la que se sustenta el recurso.

Los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que constituyen el objeto del recurso de inconstitucionalidad, afectan a dos aspectos del régimen jurídico del profesorado de enseñanzas generales no universitarias, reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Por un lado, el art. 3 establece el horario lectivo mínimo del profesorado, que será de 25 horas en educación infantil y primaria, y de 25 horas en las

restantes enseñanzas. No se regula toda la jornada laboral del profesor, ni siquiera todas sus tareas presenciales, aunque se incluye un sistema de compensación entre horas lectivas y horas complementarias. Se trata de unas previsiones excesivamente minuciosas, de carácter reglamentista y ordenancista, que no es el que corresponde a la legislación básica estatal. Por otro lado, el art. 4 limita las posibilidades de realizar nombramientos de funcionarios interinos para sustituciones de profesores, obligando a que las situaciones de necesidad sean atendidas durante los primeros diez días lectivos con recursos propios del centro. Esta medida lesiona la elemental potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas de sus recursos humanos para la prestación de servicios públicos, impidiéndoles incluso decidir atender las sustituciones con medios personales de centros docentes diferentes del que padece una necesidad.

Aunque la disposición final primera del Decreto-ley invoca las competencias estatales recogidas en los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE, la Letrada del Principado de Asturias niega que las medidas impugnadas puedan tener cobertura en las mismas por los motivos que más adelante se exponen.

El escrito de recurso presta especial atención a los límites aplicables a la legislación básica estatal, que debe restringirse a la regulación imprescindible de los aspectos esenciales que garanticen la uniformidad de una materia en todo el territorio del Estado (denominador normativo común), dejando un espacio normativo sustantivo y suficiente a las Comunidades Autónomas para el desarrollo de políticas propias, sin ahogarlo por su excesivo detalle y exhaustividad. En este sentido, se cita la STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3, sobre el alcance de las bases estatales en materia de sanidad, que puede ser también de aplicación al campo educativo. Allí insistía este Tribunal en que la delimitación material de lo básico no puede agotar la regulación de una materia, vaciando de contenido las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas. Lo básico es sólo lo esencial, nuclear o imprescindible en esa materia. Sin embargo, las medidas estatales recurridas «alcanzan extremos de desarrollo insospechados» al establecer «guarismos mínimos concretos inflexibles y de obligado cumplimiento». Además, introducen «un sistema de compensación entre horas lectivas y complementarias y prohíben sustituir a los profesores titulares por interinos, durante un plazo concreto y minucioso de diez días», lo cual implica que otros profesores del centro, aún sin la especialización necesaria, tendrán que ampliar su horario lectivo mínimo, con la consiguiente merma de calidad en la prestación del servicio. En definitiva, son normas «de extremo detalle y concreción, férreamente intervencionistas, y no susceptibles de desarrollo legislativo o normativo alguno».

De hecho, la legislación básica estatal no había entrado hasta ahora en cuestiones de horario, organización de los centros y sustitución de profesores. El art. 124 LOE sobre estas cuestiones no tiene carácter básico, y la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, no menciona estos aspectos en la enumeración de cuestiones básicas de competencia del Estado en materia educativa.

Por el contrario, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión [art. 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAst)], y de autoorganización de sus instituciones (arts. 10.1.1 y 15.3 EAAst). Y por ello, desde hace años han sido disposiciones autonómicas —instrucciones aprobadas mediante resoluciones administrativas de la Consejería— las que han regido la organización de los centros y de las sustituciones del profesorado. De manera que el Real Decreto-ley impugnado produciría «una auténtica mutación constitucional y legal contraria a una praxis legislativa universal y pacíficamente admitida», que no tiene respaldo competencial en el art. 149.1.30 CE.

El resto del escrito de interposición del recurso pormenoriza la extralimitación del Estado en el ejercicio de cada una de las competencias constitucionales invocadas por el Gobierno para legislar con urgencia.

En primer lugar, no sería de aplicación el art. 149.1.1 CE, que permite al Estado establecer condiciones básicas homogéneas en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales, entendiendo por tales sólo los recogidos en la Constitución, y no otros derechos de configuración legal, ni relaciones de sujeción especial o cuestiones internas de la Administración, como ocurre en este caso. Estrictamente hablando, los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley no afectan al derecho a la educación de los españoles desde un punto de vista material o sustantivo (el currículo o el horario lectivo del alumnado), ni finalista o teleológico (garantía de calidad del servicio educativo), sino que disciplinan el horario lectivo y las sustituciones del profesorado en el marco de relaciones jurídicas de carácter especial o internas de la Administración. En cambio, los estudiantes continuarán recibiendo los servicios educativos en las mismas condiciones. Aparte de que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas de ejercicio de un derecho fundamental sólo se puede proyectar sobre tal derecho, y no sobre todo el sector material en el que se ejerce, tal como ya aclaró nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, respecto al derecho de propiedad y el sector urbanístico. Se invoca también nuestra jurisprudencia sobre la aplicación prevalente del título competencial más específico, cuando confluyen varios. De manera que en este supuesto las competencias estatales sobre economía, educación y régimen funcional desplazarían la más general derivada del art. 149.1.1 CE.

Respecto a la competencia para el desarrollo del contenido esencial del derecho a la educación (art. 149.1.30 CE, en relación con el art. 27 CE), se niega que el objeto de los preceptos impugnados del decreto-ley sea subsumible en ese título, por no perseguirse objetivos curriculares, ni la garantía homogénea del derecho a la educación de todos los escolares, sino más bien la contención del gasto educativo y, subsidiariamente, la adopción de medidas organizativas del personal funcionario. Con cita de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance concreto de las competencias educativas del Estado, se rechaza que sea de aplicación la STC 88/1983, de 27 de octubre, que afirmó la constitucionalidad de una norma estatal que fijaba horarios escolares mínimos. No estamos en definitiva ante una norma materialmente educativa o reguladora de las enseñanzas en nuestro sistema educativo. La invocación de las competencias educativas estatales es sólo a modo de pretexto para adoptar medidas que tienen una finalidad económica, organizativa y funcional. Y en todo caso se menoscaban las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, por excederse el detalle que corresponde establecer a una normativa básica.

Tampoco los preceptos impugnados pueden ampararse en la competencia estatal sobre las bases del régimen funcional (art. 149.1.18 CE), por proyectarse sobre cuestiones internas de la Administración autonómica (horario laboral mínimo de actividad docente, sistema de compensación horaria, y prohibición parcial de sustituciones mediante funcionarios interinos). La jurisprudencia constitucional viene reconociendo a las Comunidades Autónomas un espacio normativo amplio en todo lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno de las Administraciones públicas por referirse a situaciones de sujeción especial. Las bases estatales tienen aquí un alcance más limitado (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8), sobre todo cuando éstas no inciden directamente sobre su actividad externa ni, por tanto, en la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos. Aquí no se está estableciendo el régimen jurídico básico, abstracto y general de los empleados públicos, sino concretando cuestiones de puro desarrollo, relativas a condiciones accesorias de trabajo, de ordinario reguladas por disposiciones reglamentarias, sin precedente en la legislación estatal básica hasta el momento.

Finalmente, se reconoce que el Decreto-ley recurrido tiene una finalidad fundamentalmente económica, tal como se desprende de su título y de su preámbulo. Pero se arguye que la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) sólo permite regular aspectos capitales de la economía sin invadir las competencias propias de las Comunidades Autónomas, mereciendo una interpretación restrictiva frente a títulos más específicos (STC 164/2001, de 11 de junio, FJ 9), que resultarían prevalentes (SSTC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8, y 67/1996, de 18 de abril, FJ 2). En este sentido, ese título competencial da

cobertura, exclusivamente, a elementos indispensables «para alcanzar fines de política económica» (STC 158/1988, de 20 de julio, FJ 4) y que, aun siendo sectoriales, tengan «inmediata y directa relación con la dirección de la economía» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 36). Sin embargo, aquí estamos ante unas medidas muy concretas y específicas que recaen sobre cuestiones de detalle de un colectivo muy específico de empleados públicos. No se trata en ningún caso de aspectos esenciales de la economía española, ni de medidas de planificación general o sectorial subsumibles en el título competencial estatal, con el que en todo caso tendrían una relación indirecta o remota. Sólo estamos ante un pretexto para entrar a regular cuestiones de desarrollo legislativo de competencia autonómica en materia educativa y de régimen jurídico de los funcionarios autonómicos. Porque la fijación de un horario lectivo mínimo y la sustitución de profesores no tienen relación directa e inmediata con la dirección de la economía, ni constituyen bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. Por último, se recuerda que el art. 156 CE garantiza la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de manera que el objetivo de la estabilidad presupuestaria, establecido con carácter vinculante por el art. 135 CE, deja libertad a las Administraciones autonómicas para elegir los medios adecuados para alcanzar los límites de déficit y deuda que el Estado pueda concretar.

3. El 13 de septiembre de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad planteado, notificándose por la Secretaria de Justicia de este Tribunal al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con sello de entrada de 19 de septiembre de 2012, y publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de septiembre de 2012. De conformidad con lo previsto en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) 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 17 de septiembre, 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 septiembre de 2012, 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 por providencia del 20 de septiembre de 2012, notificada el 25 de septiembre de 2012. Igualmente, la concesión de la prórroga fue comunicada al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias mediante escrito con sello de entrada del 28 de septiembre de 2012. La Abogacía del Estado evacuó el trámite de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad dentro de la prórroga del plazo conferido, mediante escrito registrado el 19 de octubre de 2012.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el día 26 de septiembre de 2013, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. En los mismos términos, y mediante escrito registrado el mismo día 26 de septiembre de 2012, 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 preciso de la impugnación y los títulos competenciales en conflicto. El objeto de recurso son los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público educativo, destacándose que ambos se enmarcan en una medida legislativa de urgencia que tiene como finalidad fundamental facilitar, mediante una serie de medidas en materia de enseñanza universitaria y no universitaria, la consecución de la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, cuyo déficit 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. Por esa razón, el título competencial principal empleado por el Estado, dentro de los cuatro invocados en la disposición final primera del Real Decreto-ley recurrido, es el derivado del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la economía), tal como desprende de la exposición de motivos. Mientras que por parte de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias entran en juego su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación (art. 18.1 EAAst) y su competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.1.1 EAAst).

a) La Abogada del Estado dedica una amplia argumentación a la justificación de la situación de crisis económica sin precedentes que estaba atravesando nuestro país al tiempo de dictarse el Real Decreto-ley 14/2012, así como al impacto que en el gasto público tiene el sector educativo. En este contexto, en el que los organismos internacionales alertaban de 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 su ámbito. 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 desviación de 2,5 puntos del déficit reconocido por el Gobierno saliente respecto del calculado por el entrante (en realidad el déficit fue del 8,5 por 100 del PIB nacional, en vez del 6 por 100, lo que equivale a un desfase de unos 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, que se adjunta al escrito de alegaciones.

b) En segundo lugar, el escrito de alegaciones contiene también una extensa motivación sobre los títulos competenciales implicados en la resolución del recurso planteado.

En cuanto al art. 149.1.1 CE, 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, para 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, y no sobre las materias en las que estos 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 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, sobre el estatuto básico del empleado público (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. 47 y siguientes 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 decreto-ley impugnado respecto al personal docente no universitario. Además, se resalta que la legislación básica estatal en este ámbito del empleo público condiciona las competencias exclusivas del Principado de Asturias sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (arts. 10.1.1 y 15.3 EAAst).

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 en este sentido 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 esta vía 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 establecer, con apoyo en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (y no en el art. 149.1.18 CE), 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. Lo mismo 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.

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 de los compromisos vinculantes de alcanzar la estabilidad presupuestaria pública.

En concreto, las medidas inciden en el coste del profesorado en los presupuestos públicos, cuya relevancia se acredita mediante la aportación de un documento anexo, en el que se indica que los costes de personal en los presupuestos de 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».

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 del 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. 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 71 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, sobre el nombramiento de funcionarios docentes interinos, 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. La medida no menoscaba la potestad autonómica de auto-organización para la prestación de sus servicios públicos, valorando sus 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 a partir del mismo.

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 a que los centros docentes públicos superan los 680.000 profesores en nuestro país, «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 la enseñanza concertada, 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. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias es la impugnación de 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). Concretamente, se sostiene que esos preceptos invaden las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en el art. 10.1.1 (competencia exclusiva sobre la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno del Principado), en relación con el art. 15.3 (régimen estatutario de sus funcionarios, de acuerdo con la legislación básica del Estado), y en el art. 18.1 (desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados) de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (EAAst).

Por su parte, la Abogada del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en su integridad por considerar que el Real Decreto-ley 14/2012, aprobado en una situación de grave crisis económica y de necesidad acuciante de corrección de un abultado déficit público, tiene cobertura competencial derivada del art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE, y no vulnera las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

2. Esta controversia ha quedado ya resuelta en nuestra STC 26/2016, de 18 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, también con relación a los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, el mismo criterio ha quedado plasmado en la STC 54/2016, de 17 de marzo, dictada en aplicación de doctrina para resolver un recurso planteado por el Parlamento de Navarra. 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 la primera de estas Sentencias constatábamos que las medidas introducidas en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 se integran en un conjunto más amplio de previsiones dirigidas a la contención del gasto público en el ámbito educativo. Por su parte, la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012 atribuye a la totalidad de la norma el carácter de legislación básica y la afirma dictada al amparo de las competencias estatales de los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

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.

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

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 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.

5. 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.

En este sentido, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias señala que lleva años regulando la organización de los centros y de las sustituciones del profesorado mediante instrucciones aprobadas por resolución de la Consejería competente en la materia. Sin embargo, está claro que esas disposiciones administrativas no forman parte del canon de constitucionalidad que debe aplicar este Tribunal, de manera que la cuestión decisiva es valorar, si en esa cuestión específica y en uso de sus competencias propias, el Estado puede imponer una duración mínima de las situaciones de ausencia del profesorado a efectos de proceder a su sustitución.

Pues bien, 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. 4529-2012.

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 Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4529-2012

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

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

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

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