

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 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. 4528-2012, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 2, 3, 4, 5, 6 Uno, Dos, Tres y Cuatro, 7 y Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Ha 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, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3, 4, 5, 6, en sus apartados Uno, Dos, Tres y Cuatro, 7 y disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

2. El escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, tras unos sucintos antecedentes y unos primeros fundamentos jurídicos en los que justifica la competencia, legitimación y cumplimiento del plazo de presentación del mismo, recoge los fundamentos materiales en los que se apoya el recurso. Básicamente, tales fundamentos se refieren tanto a la falta de concurrencia del necesario presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad para dictar el Decreto-ley impugnado, como a los excesos competenciales en los que incurre la norma, al extender las bases estatales en materia de educación más allá de lo que permite el marco constitucional, invadiendo competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por su Estatuto. Adicionalmente, se alega también la vulneración de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada por parte de algunos preceptos relativos a la educación superior.

A. El escrito de recurso sostiene la infracción del art. 86.1 CE por parte del Real Decreto-ley 14/2012, por no existir una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique su aprobación. Para ello invoca la doctrina acumulada en esta materia desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, sin desconocer que la interpretación realizada sobre el presupuesto habilitante de los Decretos-ley por parte de este Tribunal ha tenido un carácter expansivo. Pero no por ello están legitimados los usos abusivos o arbitrarios de esta potestad legislativa por parte del Gobierno. En este sentido, es función propia del Tribunal Constitucional el aseguramiento de esos límites (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6), exigiendo que la definición de cada situación de extraordinaria y urgente necesidad por el Gobierno “sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Para hacer esta valoración,

deberá tenerse en cuenta el propio Decreto-ley, pero también otros elementos, como su preámbulo, el expediente de elaboración de la norma y el debate parlamentario sobre su convalidación. Concretamente, se invoca la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que declaró la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, por no quedar acreditada en aquel caso la necesidad de una acción normativa en un plazo menor que el requerido para la tramitación parlamentaria de una ley, bien por el procedimiento ordinario o bien por el de urgencia.

La Letrada de la Junta de Andalucía sostiene que en el presente caso la norma gubernamental justifica la necesidad de su adopción (cumplir con los deberes de consolidación fiscal y el compromiso de reducción de déficit), pero no con carácter extraordinario y urgente, para responder a una situación excepcional e imprevisible, que deba afrontarse mediante medidas concretas de eficacia inmediata. No basta a su juicio la invocación de la coyuntura económica para acreditar la urgencia, pues falta la nota de la imprevisibilidad de la situación, por ser ésta mantenida en el tiempo. Por tanto no se justifica “la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan”, que para ser eficaces han de implementarse bien por las CCAA o bien por un reglamento estatal, por lo que no pueden calificarse como una respuesta inmediata ante una situación de necesidad.

B. En segundo lugar, con referencia también a la “infracción del artículo 86 de la Constitución”, la Junta de Andalucía alega que el Estado ha ido más allá de lo que le permiten sus competencias con la aprobación del Real Decreto-ley. Para empezar, su disposición final primera invoca los apartados 1, 13, 18 y 30 del art. 149.1 CE como sustrato competencial de la norma, pero sin concretar qué preceptos concretos de la misma encuentran cobertura en cada apartado, razón por la cual ya sería inconstitucional por contrariar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Respecto al art. 149.1.1ª CE, la Letrada de la Junta recuerda la interpretación rigurosa que ha hecho este Tribunal de ese título competencial, el cual autorizaría el establecimiento de aquellas condiciones básicas que garanticen la igualdad de ejercicio de derechos y libertades constitucionales en todo el territorio, pero no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. Y en todo caso, ese título no permite el incremento de lo básico en las materias en las

que la competencia del Estado tiene ese carácter, que además actúa sobre cuestiones ya reguladas por las CCAA en ejercicio de sus propias competencias.

Tampoco el título transversal recogido en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, puede utilizarse con un sentido expansivo, aplicándose al ámbito educativo, pues aunque este ámbito material tiene evidente dimensión económica, no se trata de un sector económico como tal al que se pueda aplicar este título de intervención.

Respecto a los títulos competenciales del art. 149.1.18<sup>a</sup> y 30<sup>a</sup> CE, se destaca que en ambos casos la competencia estatal sólo alcanza a las bases, tanto del régimen estatutario de los funcionarios, como de las normas de desarrollo del derecho a la educación. Como explicó nuestra STC 22/2012, de 16 de febrero, el Estado no puede agotar con sus bases la regulación de una materia, vaciando de contenido las competencias normativas de las CCAA. Concretamente, en ambos ámbitos competenciales el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (EAAnd), ha asumido funciones propias. Por un lado, la competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma (arts. 47.2 y 76.2 EAAnd). Por otro lado, competencias en materia de educación no universitaria y universitaria (arts. 52 y 53 EAAnd), en las que se parte de la premisa de que las leyes orgánicas del Estado en materia de educación no son básicas en su integridad. De manera que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido con toda la amplitud posible, sobre todo respecto a la educación no universitaria, las competencias que no han sido reservadas expresamente al Estado por el art. 149.1.30<sup>a</sup> CE.

C. El resto del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía va detallando los vicios en los que a su juicio incurre cada uno de los preceptos impugnados, reiterando de nuevo en varios de ellos la no concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, así como el exceso en la formulación de las bases estatales en el ámbito de su competencia.

a. El art. 2 del Real Decreto-ley impugnado permite aumentar hasta un 20 por ciento el número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y concertados mientras la Ley de Presupuestos Generales del Estado no permita incorporar nuevo personal o establezca una tasa de reposición de efectivos inferior al 50 por ciento. Para la Letrada de la Junta, en la medida en

que se trata de una previsión sin efecto directo, ya que requiere actos posteriores para su aplicación, que además son de adopción potestativa por las CCAA, la norma no responde a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y es inconstitucional.

b. También se impugna el art. 3 del Real Decreto-ley, en sus dos apartados. En el primero de ellos se establece un mínimo de horas lectivas semanales para el personal docente no universitario, que será de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 horas para el resto de enseñanzas. El hecho de que se afecte la jornada del docente y no la carga lectiva de los estudiantes lleva a la Letrada de la Junta de Andalucía a deducir que el título competencial prevalente sería en este caso el de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y no el de las normas básicas en desarrollo del art. 27 CE.

La inconstitucionalidad estaría aquí en que el establecimiento del horario de trabajo excede el ámbito de las bases en la materia. De hecho, hasta ahora la normativa básica estatal no había regulado esta cuestión. El art. 47 EBEP atribuye a cada Administración pública el establecimiento de la jornada de trabajo general y especial, a tiempo completo y a tiempo parcial, de los funcionarios públicos. En este sentido, se invoca la STC 235/1991, de 12 de diciembre, en la que, en relación con el calendario académico de las universidades, este Tribunal manifestó que puede considerarse básica la obligación normativa de dar publicidad al calendario, pero no su contenido concreto. Y de forma complementaria se cita también la STC 54/1982, de 26 de julio, que no consideró inconstitucional la fijación de una dedicación de cuarenta horas semanales del personal administrativo de la Generalitat al establecer sus retribuciones brutas mensuales. Se estarían vulnerando así las competencias autonómicas asumidas en materia de educación no universitaria en relación con el personal al servicio de la Administración educativa (art. 52.1 y 2 EAAnd). Adicionalmente, se considera el precepto inconstitucional en atención a la imprevisibilidad de su cambio, al llevarse a cabo mediante Decreto-ley, contrariando la doctrina del Tribunal Constitucional que señala que la normativa básica debe crear un marco normativo unitario dotado de estabilidad, dado que las bases han de atender a aspectos más estructurales que coyunturales. Por los motivos expuestos, el escrito de recurso concluye que el art. 3.1 del Real Decreto-ley 14/2012 es contrario al art. 52.1 EAAnd y al art. 86 CE.

El apartado 2 del art. 3 del Real Decreto-ley impugnado establece el máximo de compensación de horas complementarias del personal docente no universitario, que se reputa

inconstitucional por la Junta de Andalucía por considerar que es una regla rígida que no permite desarrollo por parte de las Administraciones educativas, excediendo lo que corresponde a las bases estatales. Al fijarse aspectos organizativos con toda concreción, no cabe modulación alguna y se vacían tanto las competencias normativas de la Comunidad Autónoma como su capacidad de configurar opciones políticas propias y diferentes, que puedan además ajustarse a las necesidades y posibilidades de los centros de enseñanza de ella dependientes.

c. También se impugna el art. 4 del Real Decreto-ley, por el que se establecen condiciones para el nombramiento de funcionarios docentes interinos en caso de sustitución transitoria de profesores, obligando a que al menos hayan pasado diez días lectivos desde que se produjo la causa del nombramiento –la medida se extiende a las sustituciones de profesorado en los centros privados sostenidos con fondos públicos–. Tal previsión invadiría la competencia estatutaria recogida en el art. 52.1 EAAnd sobre la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos en las enseñanzas no universitarias. De hecho, la Junta de Andalucía venía regulando el procedimiento para gestionar las sustituciones del profesorado mediante Orden de 8 de septiembre de 2010, cuyo art. 5.2 establece un plazo de cinco días lectivos para resolver las solicitudes de sustitución por parte de las Delegaciones Provinciales de enseñanza. Ese plazo quedaría alterado por el precepto impugnado.

Además, a juicio de la Letrada de la Junta estaríamos ante una regla que no puede tener carácter básico por no caber su desarrollo por parte de las Administraciones educativas, al establecerse un plazo cerrado y concreto, que ni siquiera tiene carácter de máximo.

d. El art. 5 del Real Decreto-ley altera el calendario de implantación de las medidas establecidas por el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, en materia de enseñanzas de formación profesional, retrasándolo un par de cursos académicos, si bien se permite a las Administraciones afectadas renunciar a ese margen de implantación. La Junta de Andalucía fundamenta su reproche de inconstitucionalidad en la ausencia de urgencia para la adopción de esta medida, dictada durante el curso académico 2011/12, para posponer la aplicación de medidas previstas para el curso 2012/13. Al no ser medidas de impacto inmediato, sino reguladoras de condiciones futuras, no podrían ser adoptadas mediante Decreto-ley.

e. Pasando ya al capítulo de las medidas de reforma universitaria, la Junta de Andalucía impugna los cuatro primeros apartados del art. 6 del Real Decreto-ley.

En el primero de ellos se viene a añadir un párrafo al art. 7 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), para habilitar al Gobierno a establecer los requisitos básicos para la creación y mantenimiento de centros y estructuras de las universidades. En la medida en que sólo se introduce esa previsión, que deberá plasmarse en la aprobación de normas reglamentarias posteriores, previo informe de distintos órganos colegiados de coordinación y participación universitarias, se demostraría la no concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción de todo Decreto-ley.

Además, se reprocha la habilitación legal en blanco que se introduce en la LOU para que el Gobierno dicte disposiciones básicas de rango reglamentario. Invocando doctrina constitucional en la materia, se recuerda la preferencia que existe de partida para el establecimiento de las bases estatales mediante normas con rango de ley, dotadas de generalidad y estabilidad. La posibilidad de hacerlo mediante disposiciones reglamentarias podría tener lugar cuando esa regulación reglamentaria se considere complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador que constituyen las bases y, además, actúe “como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico” (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 2). En este caso estaríamos ante una deslegalización completa de las bases sin la imprescindible acotación legal mínima de su contenido.

f. Se impugna también *per relationem* el art. 6 Dos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por el que se modifica el art. 8.2 LOU. Esa modificación consiste simplemente en introducir una invocación al art. 7 de la propia LOU, que ha sido modificado a su vez como acabamos de ver por el art. 6 Uno del Decreto-ley. En la medida en que se tacha de inconstitucional la habilitación al Gobierno para regular los requisitos básicos de mantenimiento de centros y estructuras universitarias del nuevo párrafo segundo del art. 7 LOU, también lo sería su mera invocación por remisión en el art. 8.2 LOU, relativo a las escuelas y facultades universitarias.

g. El art. 6 Tres del Real Decreto-ley, cuya inconstitucionalidad también se esgrime, da nueva redacción al art. 30 bis LOU, habilitando la formación de alianzas estratégicas de las universidades con organismos públicos de investigación, con empresas, con otros agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y con agentes internacionales, para

promover titulaciones oficiales y no sólo programas o proyectos de excelencia internacional. El reproche de inconstitucionalidad consiste en la carencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que dé cobertura a esta reforma mediante Decreto-ley, faltando por completo en el Preámbulo del mismo toda justificación de este extremo.

h. Se recurre también por la Junta de Andalucía el art. 6 Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por el que se establece el régimen de dedicación del profesorado universitario funcionario, aumentando de forma considerable la regulación establecida hasta entonces por el art. 68 LOU. Se niega una vez más la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique esta reforma.

Por un lado, en relación con el nuevo apartado 3 del art. 68 LOU, que contiene una remisión genérica al desarrollo reglamentario que haga el Gobierno en esta materia, se considera además que es inconstitucional por las mismas razones apuntadas en relación con el art. 6 Uno del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, al dar ocasión a que el Gobierno establezca disposiciones básicas de rango reglamentario sin acotar lo más mínimo en la ley el sentido de esa regulación.

Por otro lado, la Letrada de la Junta de Andalucía desarrolla una amplia argumentación en torno a la inconstitucionalidad del nuevo apartado 2 del art. 68, que es el que tiene mayor contenido material e innovador, detallando en créditos ECTS la dedicación docente del profesorado funcionario de las universidades públicas, con distintos escalones posibles en función del número de evaluaciones positivas de tramos de investigación de cada profesor.

La Letrada de la Junta sostiene, de manera paralela a como ya argumentó previamente, que el título competencial estatal de aplicación en este caso sería el art. 149.1.18ª CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios) y no el art. 149.1.30ª CE (normas básicas de desarrollo del art. 27 CE), ya que la regulación de la carga de trabajo docente de los profesores no incide realmente en el volumen de carga lectiva de los estudiantes universitarios. Por tanto, deben tenerse en cuenta las competencias autonómicas recogidas en los arts. 53.2.e) EAAnd (competencia compartida sobre la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario) y 76.1 EAAnd (competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de función pública).

La inconstitucionalidad del precepto derivaría de hasta cuatro motivos distintos. Por un lado, no existiría el presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad requerida por el art. 86.1 CE, al contener el Decreto-ley provisiones de futuro, y no de aplicación inmediata. Por otro, la regulación establecida excede el carácter de norma básica que le corresponde, por tener un grado tal de detalle que agota la regulación de la materia, sin margen real de desarrollo autonómico. En tercer lugar, la regulación aprobada vulneraría el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria o núcleo básico de esta garantía institucional, consagrada en el art. 27.10 CE. Y finalmente, el nuevo contenido del precepto lesionaría el principio de seguridad jurídica, garantizado por el art. 9.3 CE.

En relación con el carácter exhaustivo de la regulación de la dedicación docente, se reitera la cita de la STC 54/1982, de 26 de julio, que negó el carácter básico de la regulación estatal de la jornada de los funcionarios públicos a efectos retributivos, subrayando el margen de configuración que en este punto deben tener las CCAA.

En relación con la autonomía universitaria, se indica que si bien es un derecho de configuración legal, requiere que la normativa universitaria permita un margen de flexibilidad, que sea real y no ficticio o residual, para ser adaptada a las necesidades y características de cada universidad, tal como señaló la STC 26/1987, de 27 de febrero. Más en concreto, el art. 2.2.e) LOU indica que es parte del contenido de esa autonomía la determinación de las condiciones en que el personal docente e investigador ha de desarrollar sus actividades. Pero el nuevo art. 68 LOU tiene un contenido taxativo y sin excepciones sobre la dedicación del profesorado, en función de méritos de investigación acreditados, que no permite la introducción de criterios propios de las universidades. Se ha producido un salto cualitativo respecto a las condiciones que prescribía hasta ahora el art. 9 del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre el régimen del profesorado universitario. La nueva regulación introducida por el Real Decreto-ley sería “mucho menos respetuosa con la autonomía universitaria” (sic).

Por último, en relación con el principio de seguridad jurídica se sostiene que queda vulnerado por introducir un régimen de dedicación docente basado en los tramos de evaluación positiva de la actividad investigadora del profesor. Esos sexenios de investigación fueron introducidos en el art. 2.4 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, para permitir el reconocimiento de un complemento retributivo específico por el rendimiento investigador de este tipo de personal. Pero ahora a esta

herramienta de evaluación, ideada para otro fin, se le dota de consecuencias jurídicas sobre la dedicación docente del profesorado, con lesión de la seguridad jurídica.

i. El último precepto recurrido en materia de educación universitaria por parte de la Junta de Andalucía es el art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por la posible infracción del principio de autonomía financiera establecido en el art. 175.2.a) EAAnd. El Real Decreto-ley, en su art. 6 Cinco, abre unos márgenes importantes en la concreción de los precios públicos universitarios por parte de las CCAA. Un efecto indirecto del establecimiento de esas horquillas de precios y de la consiguiente diferenciación de precios por territorios, es el distinto coste para las arcas públicas de las becas y ayudas al estudio de los estudiantes universitarios. Por ese motivo, el art. 7.1 del Real Decreto-ley viene a establecer que el Estado sólo financiará la cuantía mínima de las becas y ayudas en cada territorio. El coste de las becas que exceda de ese umbral por decisión de cada Administración autonómica, al elevar el montante de los precios públicos aplicables dentro del margen permitido por la LOU, deberá ser financiado por los presupuestos de cada Comunidad Autónoma.

La Letrada de la Junta de Andalucía sostiene que esa regla obliga a la Comunidad Autónoma a destinar una parte de sus recursos a una finalidad concreta, vulnerando su autonomía financiera en su vertiente de gasto. En este sentido, se cita la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, en la que este Tribunal aseguró que la autonomía financiera de las CCAA está definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a su vertiente de gasto público, que por referencia a la existencia de un sistema tributario propio. En este sentido, la capacidad de las Administraciones autonómicas de disponer de sus recursos financieros según sus necesidades y objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, asignándolos a los programas de gasto que consideren oportuno, tiene una función capital. De manera que “si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la cual no cabe hablar de autonomía”. Y en todo caso, toda medida limitativa de la autonomía financiera autonómica debe tener una relación directa con el objetivo de política económica de mantener la estabilidad y el equilibrio económico (STC 171/1996, de 30 de octubre). En resumen, la medida adoptada excedería las funciones de coordinación que corresponden a la Hacienda estatal de acuerdo con el art. 156 CE.

3. Por Providencia de 13 de septiembre de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

4. El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el día 26 de septiembre de 2012, 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 registrado el 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.

5. La Abogada 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 de ocho días del plazo legal establecido para formular alegaciones. 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 el 20 de septiembre de 2012. Finalmente, evacuó el trámite de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad mediante escrito registrado el 19 de octubre de 2012.

A. El escrito de alegaciones de la Abogada del Estado interesa la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. En él, tras identificar el objeto y fundamento del recurso, dedica sus alegaciones a fundamentar, por un lado, la existencia tanto de presupuesto habilitante para la aprobación por el Gobierno del Real Decreto-ley 14/2012, como de títulos competenciales que dan cobertura a su contenido material, y por otro lado, a justificar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos y apartados impugnados.

a. En primer lugar, se argumenta que el Decreto-ley recurrido cuenta con el presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE. A estos efectos, se invoca la doctrina sentada por este Tribunal Constitucional sobre el particular, destacando que la concurrencia del presupuesto habilitante debe apreciarse mediante un juicio político, del Gobierno al dictarlo y del Congreso en el trámite de convalidación, sobre el cual corresponde a este Tribunal hacer un

control jurídico, que sin suplantarlos evite que se haga un uso abusivo o arbitrario de este modo de producción legislativa. Ese control se extiende tanto a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad como a su conexión de sentido con las medidas adoptadas para atenderla. Además, se destaca la especial aptitud reconocida por este Tribunal a los Decretos-leyes adoptados para acometer “coyunturas económicas problemáticas” (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5), con cita de varias sentencias concretas. Al final, la situación de extraordinaria y urgente necesidad se referiría a casos de necesidad relativa, en los que es preciso una acción normativa adoptada en un plazo más breve que el parlamentario habitual.

En este caso concreto, la situación de extraordinaria y urgente necesidad concurre y ha quedado exteriorizada en el expediente de elaboración, en el Preámbulo de la disposición y en el trámite de convalidación. Allí se alude a dos concretas circunstancias: el marco de crisis económica sin precedentes atravesada por nuestro país y la urgencia de corregir nuestro acusado déficit público, en el cual el gasto educativo juega un papel relevante.

Respecto a la crisis económica y financiera se recogen, junto a algunas referencias de la Exposición de Motivos del Decreto-ley y de la intervención del Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario previo a la convalidación, citas de los informes de coyuntura económica del Banco de España, sobre todo de los correspondientes a 2008 y 2009. Allí 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 y el peligro del contagio de la crisis griega, ya abierta en 2010.

En cuanto a la necesidad de acometer en concreto la corrección del déficit público, se menciona el Libro Amarillo de Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012, que puso de manifiesto una desviación de 2,5 puntos del déficit reconocido por el Gobierno saliente respecto del calculado por el entrante (8,5% del PIB nacional, en vez del 6%, equivalente a unos 27.000 millones de euros). Ello obligó a tomar medidas urgentes de ajuste, fijándose por la Ley de Presupuestos Generales para 2012 un objetivo de déficit del 5,3% sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones públicas. Se destaca que el gasto educativo representa un importante porcentaje del gasto público (un 10,99% en 2010, del que la mayor parte corresponde a las CCAA, según datos oficiales del Ministerio del ramo, que contienen la serie histórica desglosada entre 2000 y 2010, que se adjunta al escrito de alegaciones). La Abogada del Estado destaca algunas menciones del Preámbulo del Decreto-ley recurrido sobre

los objetivos de estabilidad presupuestaria, de su memoria de análisis de impacto normativo sobre el carácter imprescindible de las medidas adoptadas para cumplir con el techo de gasto público, y de las declaraciones realizadas por el Ministro en sede parlamentaria, justificando esas medidas como herramientas necesarias para ayudar a las CCAA a cumplir con su objetivo de déficit anual.

b. En cuanto a la adecuación de los títulos competenciales invocados por la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, el escrito de alegaciones reconoce en primer lugar que el art. 149.1.1ª CE no es un título prevalente que proporcione cobertura autónoma a la norma, sin perjuicio de que refuerce la función habilitante de competencias más específicas y conexas con derechos constitucionales, sobre todo para procurar cierta homogeneidad social en su ejercicio.

Por su parte, el art. 149.1.18ª 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 enseñanza. El Estado puede fijar así el necesario común denominador normativo que asegure una unidad fundamental, la cual no tiene que ser meramente genérica, aunque sí compatible con las peculiaridades que puedan introducir las CCAA en persecución de sus propios intereses. De todos modos, la Abogada del Estado invoca la STC 235/1991, de 12 de diciembre, para apuntar que las CCAA no tendrían siquiera competencia de desarrollo normativo respecto a los cuerpos docentes universitarios, al no estar integrados por funcionarios de las CCAA, sino del Estado. En cambio, respecto a las medidas sobre profesorado no universitario entiende que sería prevalente la invocación del art. 149.1.30ª CE, ya que su finalidad prioritaria sería la garantía de la calidad mínima de la enseñanza, aunque 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, remite a la legislación específica estatal y autonómica para determinados colectivos, como el personal docente y el sanitario. Y respecto de este último el legislador estatal hace tiempo que ha establecido previsiones concretas sobre su régimen de horarios, de modo similar a como ahora pasa a hacerlo el Decreto-ley impugnado respecto al personal docente no universitario.

En relación con el art. 149.1.30ª CE, el escrito de alegaciones razona sobre el alcance material de las bases estatales en cuestiones de enseñanza, sosteniendo que 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. A la vez, con carácter general, esa regulación no puede tener tanto detalle que no deje espacio para el desarrollo autonómico. El contenido y alcance concreto de lo básico será determinado por el legislador estatal, sin perjuicio del control que corresponde hacer a este Tribunal Constitucional (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 3). 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. Lo mismo ocurriría en el caso del Real Decreto-ley recurrido, en cuanto contiene medidas para asegurar una calidad mínima de la docencia, sin perjuicio de que tengan también consecuencias de carácter organizativo del sistema educativo. Además, esos efectos son de carácter indirecto y reflejo al dejar un margen amplio de plasmación a las CCAA.

Finalmente, para la Abogada del Estado el principal título competencial de cobertura del Real Decreto-ley 14/2012, debido a los objetivos 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 punto la jurisprudencia de este Tribunal, que entiende que este título ampara acciones unitarias en todo el territorio del Estado para la consecución de objetivos de política económica nacional, efectuando una planificación de detalle, sin que se puedan 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 déficit estructural superior al establecido, que están ahora contempladas en el art. 135 CE y desarrolladas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es el caso de las restricciones al volumen cuantitativo de las plazas contenidas en la Oferta de Empleo Público de cada Administración o al incremento global de retribuciones de los empleados públicos (STC 63/1986, de 21 de mayo, FFJJ 6 y 11, que las vincula a la competencia de dirección y ordenación general de la economía, y no a las bases del régimen estatutario de los funcionarios).

Se discrepa del planteamiento de la Letrada de la Junta de Andalucía, que niega la naturaleza económica de la actividad educativa, aportando el cuadro de estimación del impacto económico de las distintas medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012, que pueden alcanzar los 3.736 millones de euros de ahorro. Además, se recogen en una nota complementaria que se adjunta a las alegaciones los detalles de valoración de los gastos de personal educativo en los presupuestos públicos.

Y en cuanto a los títulos competenciales invocados por la Junta de Andalucía [art. 52 EAAnd, sobre educación; art. 53 EAAnd, sobre universidades; art. 76 EAAnd, sobre función pública; y art. 175.2.a) EAAnd, sobre autonomía financiera de la Comunidad Autónoma], se recuerda la doctrina aplicada por este Tribunal en relación con el término de competencias exclusivas manejado por el art. 110 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: éstas no impiden el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas *ex* art. 149.1 CE con el alcance que les corresponda, sin necesidad de que el Estatuto de Autonomía contenga cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64).

B. El resto del escrito de alegaciones de la Abogada del Estado aborda la defensa de la constitucionalidad de cada una de las concretas medidas impugnadas del Real Decreto-ley 14/2012.

a. El aumento de la ratio de alumnos por aula del art. 2 del Real Decreto-ley, es calificado de medida de contención económica, de alcance temporal limitado, y respetuosa con su condición de norma básica por limitarse a fijar umbrales máximos. Se flexibilizan con ella los límites del art. 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), pero no se impone su aplicación, pues dependerá de la concreta situación de déficit de cada Comunidad Autónoma, y de sus opciones de ajustarse al objetivo de déficit, que para el año 2012 fue fijado en el 1,5%. Por otro lado, es una medida aplicable con carácter inmediato por parte de las CCAA que necesiten hacer uso de la misma. Su impacto económico en cuanto al ahorro de sueldos y salarios de profesores, descontando los casos en los que la ratio alumnos/aulas está lejos del límite legal establecido por la LOE y por tanto no tendría efecto práctico la medida, podría llegar a ser de 464 millones de euros.

b. El art. 3 del Real Decreto-ley establece un mínimo de horas lectivas de los profesores y su correspondiente régimen de compensación con horas complementarias, en

aplicación de la competencia estatal de establecimiento de normas educativas básicas y, en concreto, de fijación de una garantía de calidad mínima de la enseñanza. Su carácter básico es evidente al establecer un mínimo común denominador, que las CCAA pueden concretar. Además, se trataría de una decisión coyuntural de eficacia temporal, amparada por los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE. Aquí también 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 10 profesores, por ser difícilmente ejecutable en ellos esas medidas. 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.

A diferencia de la Letrada de la Junta de Andalucía, la Abogada del Estado entiende que estamos ante una medida de choque de rango legal para el control del déficit público, que acomete una situación de necesidad relativa que exige una respuesta inmediata, por lo que satisface las exigencias del art. 86.1 CE. Además, no se vulneran competencias de la Comunidad Autónoma, por estar éstas condicionadas por la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, ni hay posible reproche de inconstitucionalidad por modificarse el tenor de la legislación básica estatal vigente hasta entonces.

c. Los mismos argumentos serían trasladables para justificar la adecuación a la Constitución del art. 4 del Real Decreto-ley, sobre el nombramiento de funcionarios docentes interinos. Se trata de una medida básica, al marcar un mínimo de plazo para proceder a la sustitución de profesores, que no vulnera el ejercicio de la competencia autonómica recogida en el art. 52 EAAnd. Su impacto económico no es fácil de calcular, pero rondaría los 1.900 euros por cada supuesto 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).

d. En cuanto al calendario de implantación de las nuevas enseñanzas de formación profesional, el art. 5 del Real Decreto-ley viene a postergar hasta el curso 2014/2015 las previsiones del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que imponían su aplicación dos cursos antes, en el 2012/2013, sin perjuicio de la posibilidad de las Administraciones educativas que lo estimen pertinente de adelantar esa fecha. La razón es el incremento de costes que conllevan los nuevos ciclos formativos, de duración mayor. La memoria del Real Decreto-ley cifra en unos

200 millones de euros el montante del ahorro económico por este retraso. Pero queda en manos de las CCAA el hacer uso efectivo de esta medida excepcional.

e. En el ámbito universitario, el Real Decreto-ley 14/2012 introduce una serie de modificaciones concretas de la LOU, motivadas por el déficit y endeudamiento en que han incurrido distintas universidades públicas. La primera de ellas es la previsión, en el art. 6 Uno, del establecimiento de requisitos reglamentarios básicos para la creación y mantenimiento de centros y estructuras universitarias. El escrito niega que la medida carezca de inmediatez por el hecho de requerir un desarrollo reglamentario para su efectividad, debido a que la situación de crisis económica y la necesidad urgente de racionalizar el mapa universitario imponen la adopción de una medida normativa como ésta. Además, se niega que este precepto constituya una deslegalización de la materia, dado que el carácter técnico y cambiante de esa regulación justifica la remisión que se hace a una norma reglamentaria para su regulación, sin que esté reservada a Ley Orgánica. Pese a la preferencia de la ley formal para la fijación de las bases estatales, la jurisprudencia constitucional admite claramente que las mismas puedan contenerse en normas reglamentarias cuando éstas sean complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador que comportan esas bases. De hecho, el art. 4.3 LOU en su redacción originaria ya establecía una remisión reglamentaria semejante para la fijación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las universidades. Y la STC 26/1987, de 27 de febrero, reconocía la legitimidad de que el Gobierno fijara normas básicas sobre creación, modificación y supresión de departamentos universitarios, siempre que lo hiciese de manera flexible, sin excesos de concreción y de contenido, y con respeto a la autonomía organizativa de cada universidad para configurar sus departamentos. Pero la autonomía universitaria no incluye el derecho a contar con unos u otros concretos centros, que además no puedan ser afectados por decisiones del Estado o de las CCAA sobre la organización del sistema universitario (STC 47/2005, de 3 de marzo). Finalmente, se niega que esta medida, por el hecho de remitir su concreción a una norma estatal reglamentaria, impida a la Comunidad Andaluza el ejercicio de sus competencias compartidas en la materia (art. 53.2.a) EAAnd). Se trataría de una alegación preventiva de inconstitucionalidad, que no puede adelantarse a lo que en el futuro pueda recoger esa disposición.

f. El art. 6 Dos del Real Decreto-ley modifica el art. 8.3 LOU, relativo a las escuelas y facultades de las universidades, limitándose a incluir en él una referencia a que las competencias sobre su creación, modificación y supresión serán ejercidas por cada Comunidad

Autónoma “de conformidad con lo dispuesto” en el precepto anteriormente examinado (art. 7.2 LOU). Es decir, que las escuelas y facultades universitarias deberán ajustarse a la regulación que el Gobierno apruebe con los requisitos básicos de creación y mantenimiento de centros y estructuras. En consecuencia, se reiteran por remisión los argumentos expuestos sobre la constitucionalidad del nuevo apartado 2 del art. 7 LOU.

g. El art. 6 Tres del Real Decreto-ley modifica el art. 30 bis LOU para permitir la cooperación entre universidades para el desarrollo conjunto de enseñanzas oficiales. Se trata de una medida respaldada por la competencia exclusiva del Estado en materia de titulaciones oficiales (art. 149.1.30ª CE), que persigue racionalizar el exceso ineficiente de la oferta académica de las universidades (un tercio de los Grados impartidos en España no alcanzaría el mínimo de 50 alumnos en primer curso). La desaparición o fusión de esos Grados y la reubicación del alumnado en titulaciones conjuntas con otras universidades podrían llegar a suponer un ahorro de 71 millones de euros a los presupuestos públicos. La extraordinaria y urgente necesidad de la medida viene determinada por la situación grave de crisis económica, que quiere aliviarse mediante este tipo de cooperación entre universidades.

h. El art. 6 Cuatro del Real Decreto-ley modifica el art. 68 LOU en materia de dedicación del profesorado universitario. Tras recordar que el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre el régimen del profesorado universitario, remitía la fijación de las obligaciones docentes de este colectivo a lo dispuesto en los estatutos de cada universidad, y que la disposición sexta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la LOU, anunció un estatuto del personal docente e investigador que aún no ha visto la luz, se explica que el Real Decreto-ley impugnado ha diversificado en tres escalones las posibilidades de dedicación del profesorado funcionario a tiempo completo. Para ello se utiliza como parámetro el número y la proximidad temporal de los sexenios de investigación reconocidos a cada profesor, que es uno de los componentes variables de sus retribuciones, conforme al Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto. Puesto que la dedicación del profesorado universitario tiene la doble vertiente docente e investigadora, es razonable que la intensidad de la segunda afecte a la extensión de la primera.

En cuanto a la posible vulneración en este punto del art. 86.1 CE por falta de presupuesto habilitante, la Abogada del Estado defiende que está justificada por la grave situación de crisis económica padecida por nuestro país y por su conexión de sentido con el

nuevo régimen de dedicación del profesorado, cuya carga docente media viene a crecer. Dado que el 50% del total del profesorado funcionario carece de sexenios activos o vivos, y sólo un porcentaje reducido acredita la excelencia de su investigación, el ahorro en salarios que podría suponer la aplicación de esta medida sería de unos 250 millones de euros.

Respecto al efecto de deslegalización de las normas básicas estatales, al apoderar ahora el apartado 3 del art. 68 LOU al Gobierno para detallar el régimen general de dedicación docente, se alega que no se trata de una remisión en blanco, precisamente por el grado de detalle del extenso apartado 2 del precepto. En consecuencia, estamos ante un supuesto ordinario de colaboración natural del reglamento con la ley, que puede complementar a ésta en aspectos técnicos o variables.

En relación con la presunta invasión de las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución en materia de dedicación docente del profesorado universitario funcionario, se niega que la Junta de Andalucía haya asumido competencias sobre este personal estatutario, por no tratarse de empleados de las CCAA. De acuerdo con la STC 235/1991, de 12 de diciembre, ya citada, al ser funcionarios de cuerpos nacionales que pueden ocupar plaza, mediante el oportuno concurso, en una universidad diferente de aquélla en la que fueron nombrados, es el Estado quien tiene competencia para regular *in extenso* su relación de servicio con la universidad *ex art. 149.1.1ª y 18ª CE*, incluyendo cuestiones como la duración de la jornada laboral, el reparto de horas de dedicación, o la exención de obligaciones docentes... Lo cual no obsta para que la Comunidad Autónoma pueda regular algunos aspectos de la actividad docente en virtud de otros títulos conectados con la materia educación, en la que sí es de aplicación el esquema bases-desarrollo para el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Todo ello con el límite del respeto a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), que la Junta de Andalucía también entiende vulnerada. En este punto, la Abogada del Estado alega que esa autonomía es una garantía institucional al servicio, precisamente, de la libertad académica y de cátedra de los profesores universitarios. De manera que la regulación detallada y compensada de las tareas docentes e investigadoras de los funcionarios docentes por parte del Decreto-ley estaría en realidad al servicio de esa garantía. Además, no debe olvidarse que la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, y que debe desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales de cada universidad,

condicionadas por las decisiones que corresponde adoptar al Estado y a la Comunidad Autónoma de la que dependen.

Por último, se niega que la regulación del régimen de dedicación docente universitaria pueda vulnerar el principio de seguridad jurídica, al no contener una regulación retroactiva sino *pro futuro* de situaciones jurídicas creadas con anterioridad, sin producir efectos sobre situaciones jurídicas ya consumadas o agotadas.

i. El art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 introduce el principio de corresponsabilidad financiera en el ámbito de la enseñanza universitaria, al cargar sobre el presupuesto de las CCAA el coste público adicional de las becas y ayudas al estudio cuando éstas decidan aumentar los precios públicos de los estudios universitarios oficiales. La memoria económica del Real Decreto-ley estima que ese sobrecoste del componente individual de las ayudas puede alcanzar los 118 millones de euros anuales. Pero a la vez las horquillas de precios públicos que se implantan en esa disposición legal de urgencia pueden producir un efecto de ahorro a las arcas públicas de 1.760 millones de euros anuales. Por lo que el efecto global de ahorro neto para las Administraciones educativas sería de 1.542 millones de euros.

En cualquier caso, la Abogada del Estado recuerda que es competencia exclusiva del Estado configurar el sistema de becas y ayudas al estudio, con su cuantía, requisitos y criterios de compatibilidad (STC 188/2001, de 20 de septiembre). Esa competencia se ha ejercido mediante el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, modificado en distintas ocasiones, que tiene carácter básico y condiciona las competencias normativas y ejecutivas de las CCAA en esta materia. El art. 40.1 en relación con la disposición adicional primera del Real Decreto adopta ya ese criterio de corresponsabilidad financiera, de manera que el Estado asume sólo la financiación del extremo inferior o necesario de las becas y ayudas al estudio cuando el umbral de éstas se somete a un intervalo. Así fue aplicado en concreto por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, que estableció los umbrales de renta y patrimonio familiar, así como las cuantías, de las becas y ayudas al estudio para el curso 2012/13.

Finalmente, se recuerda que el principio de autonomía financiera en relación con el gasto no tiene carácter absoluto. Son de aplicación los límites de la solidaridad entre todos los españoles (art. 138.1 CE) y la necesidad de coordinación con la hacienda estatal (art. 156.1 CE).

De manera que constitucionalmente esa autonomía puede quedar afectada por decisiones de ordenación general de la economía adoptadas por el Estado, como la plasmada en el art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012.

j. En cuanto a la posible inconstitucionalidad de la disposición final primera del Real Decreto-ley, en la que se identifican los títulos competenciales estatales que se han ejercido para dictarlo, el escrito de alegaciones niega la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) derivada de la no concreción de cada medida normativa con un título específico. Al ser las competencias indisponibles e irrenunciables, el error en la invocación del título competencial adecuado no puede conllevar la privación al Estado de las competencias que tiene reservadas de manera exclusiva.

6. Por providencia de 16 de febrero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 de dicho mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La presente resolución tiene por objeto dar respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 2; 3; 4; 5; 6, en sus apartados Uno, Dos, Tres y Cuatro; 7 y Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Con independencia de los distintos argumentos alegados por la Junta de Andalucía en relación con cada uno de los preceptos impugnados, que se examinarán en esta sentencia, cabe adelantar que casi todos ellos tienen en común la alegación de un doble vicio de inconstitucionalidad. Por un lado, se aduce la infracción del art. 86.1 CE por no existir una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de un Decreto-ley por parte del Gobierno de la Nación, ni relación de conexión de las concretas medidas adoptadas con esa situación. Por otro lado, se argumenta la vulneración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (EAAAnd), tanto en materia de educación (arts. 52 y 53) como de empleo público (arts. 47.2 y 76.2), por cuanto el Estado se ha excedido en la

formulación de la legislación básica que le corresponde dictar en estas materias. A estas dos alegaciones comunes se une la invocación, en relación con algunas de las medidas de reforma en materia de educación superior, de la lesión de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) y de la autonomía financiera (art. 175.2.a] EAAnd); y asimismo, también respecto al art. 6.4 y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012 se denuncia su posible contravención del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE.

Por su parte, la Abogada del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en su integridad por considerar, primero, 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 en su conjunto. En segundo lugar, sostiene que todas las medidas han sido adoptadas en ejercicio de competencias de titularidad estatal, sin invasión de las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y finalmente, se afirma que las medidas implantadas en el campo de la educación superior respetan, e incluso fortalecen, la autonomía universitaria en nuestro país, sin que tampoco se aprecie vulneración de los principios de autonomía financiera y seguridad jurídica en los preceptos respecto a los que se denuncian estos vicios de inconstitucionalidad.

2. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado es el relativo a la vulneración del art. 86.1 CE, lo que exige abordar el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación por el Gobierno de un Decreto-ley. Este motivo se presenta argumentado en relación con los arts. 2 y 5, así como con los cuatro primeros apartados del art. 6.

Como hemos señalado en ocasiones anteriores (por todas, STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 3), en la medida en que esta pretensión impugnatoria incide directamente sobre la validez de los preceptos impugnados, su examen debe ser prioritario en el orden lógico de nuestro enjuiciamiento, pues, en caso de ser estimada, resultaría innecesario el análisis de las restantes alegaciones formuladas en relación con los cuatro apartados del art. 6, que han sido también impugnados por otros motivos.

Antes de comenzar a examinar este motivo de inconstitucionalidad procede advertir que la Letrada de la Junta de Andalucía formula una segunda queja relacionada con la vulneración de los límites materiales derivados del art. 86.1 CE, por cuanto entiende que ciertas medidas exceden del ámbito competencial del Estado. Sin embargo, dados los términos en los que ha sido formulada, esta queja no puede analizarse desde la perspectiva del art. 86.1 CE sino, en su caso, desde la de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

La doctrina del Tribunal sobre este primer motivo de inconstitucionalidad puede resumirse en los términos siguientes:

El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). El control de este Tribunal es, pues, un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de “extraordinaria y urgente necesidad”. Se trata, en definitiva, de un “control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación “de extraordinaria y urgente necesidad” sea “explícita y razonada”, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan” (así, desde un principio, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, hasta las más recientes SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4).

En cuanto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la

extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y 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 (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Sobre la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia —conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan—, hemos afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

Así pues, debemos examinar, en primer lugar, la concurrencia de la situación de urgencia y necesidad que se pretendía afrontar con la aprobación del decreto-ley para, a continuación, caso de resultar procedente, abordar el estudio de las medidas concretamente impugnadas y su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad.

3. Por lo que hace a la definición de la concurrencia del presupuesto habilitante, la exposición de motivos de la norma afirma que “[E]n la actual coyuntura económica se hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea”, señalando que “el objetivo común perseguido es proporcionar a las Administraciones educativas un conjunto de instrumentos que permitan conjugar los irrenunciables objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su

ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público”. Tras exponer el contenido de la norma la exposición de motivos recalca que con las medidas incorporadas en materia de educación en el Real Decreto-ley cuestionado “[S]e trata, en definitiva, de introducir importantes elementos de racionalidad y eficiencia en el sistema educativo, que redundarán en una mejor prestación de este servicio público indispensable. Y se hace a través de medidas encaminadas a la consecución del equilibrio presupuestario”, poniendo de relieve que tales medidas adoptadas “resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción de déficit de la Unión Europea, por lo que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir a este instrumento jurídico”.

En el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley (Diario de Sesiones del Congreso de 17 de mayo de 2012, núm. 31), el Ministro de Educación, Cultura y Deporte indicó que “[T]al y como recoge la exposición de motivos de esta norma, el real decreto-ley tiene por objeto mejorar la eficiencia de la inversión en educación y su gestión y contribuir al inexcusable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que deriva del marco constitucional y de nuestros compromisos ante la Unión Europea”. También destacó que las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012 están dirigidas a la racionalización del gasto educativo y, siendo que la mayor parte de éste recae sobre las Comunidades Autónomas, se pretende ayudar a éstas “a cumplir con el inexcusable objetivo de tener como máximo un déficit del 1,5% de su producto interior bruto”, teniendo en cuenta que la parte más importante de la desviación en el déficit del pasado ejercicio correspondió al gasto autonómico, e insistiendo después en que esta medida legislativa de urgencia “es la respuesta excepcional a una serie de desafortunadas circunstancias excepcionales que inciden especialmente sobre las exigencias de consolidación fiscal de las comunidades autónomas”. Igualmente el Ministro indica que “[P]or lo que se refiere al instrumento jurídico utilizado, el real decreto-ley, cabe señalar —creo que esto no requiere excesiva explicación— que las medidas contempladas en este texto resultan absolutamente necesarias para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal y reducción del déficit comprometidos ante nuestros socios europeos. Significa, por tanto, que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución española”.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el Real Decreto-ley 14/2012 constituye una de las medidas de choque adoptadas por el Gobierno de la Nación para hacer frente a la necesidad perentoria de controlar y reducir el déficit público en un contexto de crisis económica excepcional. De hecho, para la adopción del Real Decreto-ley 14/2012 se invoca por el Gobierno un claro objetivo de política económica general, como es la consolidación fiscal en los términos que impone nuestra pertenencia a la Unión Europea y a la zona Euro en particular, lo que obliga a adoptar medidas de racionalizar el gasto en el ámbito educativo. Más en concreto, se trata de facilitar a las CCAA a alcanzar su específico objetivo de déficit público para el ejercicio 2012, situado en el 1,5% del PIB regional. Tal como consta en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, y fue puesto de manifiesto por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario para la convalidación de aquél, el propósito es proporcionar a las Administraciones educativas instrumentos que ayuden a las CCAA a alcanzar en el ejercicio de sus competencias los objetivos de estabilidad presupuestaria que tienen asignados.

Cabe por tanto reconocer que al tiempo de dictarse el Real Decreto-ley 14/2012 es cierto que concurrían en nuestro sistema económico circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para acometer la inmediata corrección del déficit público en el propio ejercicio de 2012, derivadas de nuestros compromisos de consolidación fiscal. Además, frente a lo aducido en el escrito de recurso respecto a la carencia de la nota de imprevisibilidad en la situación a la que trata de dar respuesta el Real Decreto-ley 14/2012 por considerarse que constituye una situación mantenida en el tiempo, hemos de contraponer la doctrina de este Tribunal que considera que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 6).

En suma, la motivación ofrecida en el preámbulo de la norma y desarrollada por el Ministro en el debate parlamentario de convalidación, permite, por tanto, afirmar que el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita y razonada la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad justificativa del recurso a la legislación de urgencia. Se trata, así, de hacer posible el cumplimiento de los objetivos de déficit

comprometidos por España y con esta finalidad se adoptan una serie de medidas de racionalización del gasto educativo dirigidas al cumplimiento del mencionado objetivo.

4. En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, esto es, la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, debemos examinarla en relación a cada uno de los preceptos que han sido impugnados por este motivo. Pero antes resulta pertinente realizar un par de consideraciones previas en atención al campo material sobre el que incide el Real Decreto-ley 14/2012, que es la educación, y que comporta matices especiales para el empleo de esta fórmula legislativa de urgencia.

La primera deriva del régimen de reparto de competencias en materia de educación, que tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. En efecto, al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 CE). En consecuencia, la mayoría de las medidas que pueda contener un Decreto-ley en cuestiones de educación de ordinario estarán necesitadas de un desarrollo, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias (en el presente caso, para concretar el ahorro que se persigue en las partidas de gasto público educativo). Esta circunstancia puede hacer cuestionar la efectividad inmediata de esas medidas y, por tanto, su legitimidad para ser incluidas en un Decreto-ley, restringido siempre a situaciones de acción pública urgente. Pero precisamente ese juego de bases/desarrollo que define el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en educación (y en el régimen del empleo público, que es otra de las materias afectadas por el Real Decreto-ley impugnado), es el que permite enfocar de forma apropiada el examen del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. La urgencia está en estos casos no en el impacto material final de la reforma sobre el sistema educativo sino en el propio establecimiento de la normativa estatal a partir de la que las CCAA adopten esas decisiones que les corresponden. El tiempo que requiera la posterior implementación de las medidas, y el desarrollo diverso que las CCAA puedan hacer, no desacreditan en sí la urgencia de la acción estatal, que debe medirse por referencia a la necesidad de actuar del Estado y de ejercer sus propias competencias a la hora de enfrentarse a una determinada situación anormal. Tal como hemos manifestado en la STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7 “lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una

innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo”. Es más, precisamente porque en estos casos es necesario un desarrollo autonómico urge al Gobierno nacional dictar su normativa básica para que el efecto material final de las medidas se verifique del modo más inmediato posible en el ejercicio presupuestario en curso.

La segunda peculiaridad deriva de la estructuración del sistema educativo en cursos académicos, que no coinciden con el año natural, y que marcan el ritmo de las actividades docentes. En consecuencia, las medidas normativas que afectan al sistema educativo con frecuencia sólo tienen efectividad práctica externa con el inicio del siguiente curso académico. Además, dado el carácter complejo de la organización académica y docente de ese sistema educativo, es necesario programar y organizar ese curso con meses de antelación, para hacer posible la matriculación del alumnado y el comienzo material de la actividad docente a su debido tiempo. Por eso, en este campo la urgencia está, al menos cuando se trate de medidas que inciden en el desempeño de la docencia y en la organización de los centros para impartirla, en llegar a tiempo para el comienzo regular del curso académico en las debidas condiciones. Sin olvidar además la necesidad de una actuación complementaria previa por parte de otros operadores jurídicos distintos, las Administraciones educativas, para la plena efectividad de las medidas al comienzo del curso ordinario, que es cuando se manifestarán de forma externa en la sociedad las reformas realizadas con urgencia un tiempo antes.

5. A) Entrando ya a analizar las medidas cuestionadas, la primera de ellas es el art. 2 del Real Decreto-ley 14/2012. Esta norma flexibiliza, sólo en ciertas circunstancias, el número máximo de alumnos por aula en los centros docentes públicos y concertados, con su consiguiente repercusión en las necesidades globales de profesorado de esos centros. Los límites ordinarios están establecidos en el art. 157.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que prohíbe que se supere el número de 25 alumnos por aula en educación primaria y el de 30 alumnos por aula en educación secundaria obligatoria. La flexibilización consiste en la posible ampliación de esos topes en un 20 por ciento por decisión de las Administraciones educativas (por tanto, hasta 30 y 36 alumnos, respectivamente), sólo mientras la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal como ocurrió en 2012 y ejercicios sucesivos, dispusiera la congelación de la incorporación de personal de nuevo ingreso en las Administraciones públicas o fijara la tasa anual de reposición de efectivos por debajo del 50 por ciento.

La Junta de Andalucía aprecia en este caso vulneración del art. 86.1 CE por el carácter mediato de la medida adoptada, que exige adopción de actos posteriores para su aplicación práctica, los cuales tienen además carácter potestativo o voluntario para cada Comunidad Autónoma. Pero siendo ciertas estas características, hay que apreciar, primero, que el impacto directo no debe medirse por referencia a la efectividad final y externa de la reforma adoptada (el aumento concreto de alumnos por aula en los centros sostenidos con fondos públicos), sino por el despliegue inmediato de efectos jurídicos de la regla flexibilizadora en sí misma considerada, que sí se verifican en este caso. A partir de ese momento pueden las Comunidades Autónomas decidir sobre la necesidad de su adopción concreta. Posibilidad que ha de concretarse con antelación suficiente a la programación e inicio del curso académico en el que han de hacerse efectivas. La tramitación de una ley parlamentaria conteniendo esta reforma del número de alumnos por aula habría sido posible, pero sin duda habría culminado su tramitación de manera demasiado próxima al curso académico 2012-2013 en el que se quiere aplicar –si no con éste ya empezado-, con las consiguientes distorsiones organizativas sobrevenidas. Desde otro punto de vista, es claro que la medida, en lo que afecta a la configuración de las plantillas docentes de los centros públicos, guarda relación con los objetivos de racionalización del gasto educativo en un contexto de dificultades económicas que ha justificado el recurso a la legislación de urgencia.

Por otro lado, se debe subrayar que la medida adoptada condiciona sus posibilidades de aplicación al mantenimiento de una situación de dificultad derivada de medidas extraordinarias de congelación de la oferta de empleo público y de control de la tasa de reposición de efectivos en las Administraciones públicas. Es decir, se trata de una medida vinculada a una situación extraordinaria o anormal a la que se quiere atender, durante el tiempo en que esas circunstancias se mantengan, y sin voluntad de darle carácter definitivo, pues no se ha reformado el precepto regulador del número de alumnos por aula en la LOE [el art. 157.1.a)].

Cabe por tanto concluir que la modificación introducida por el art. 2 del Real Decreto-ley 14/2012 sobre el régimen de aplicación del art. 157.1.a) LOE no es inconstitucional.

B) El art. 5 del Real Decreto-ley recurrido difiere en el tiempo la obligatoria aplicación del nuevo régimen de ordenación de las enseñanzas de formación profesional,

contenida en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio. Inicialmente, la disposición final primera de esta disposición reglamentaria estatal previó la puesta en marcha del nuevo régimen para el curso académico 2012-2013, sin perjuicio de su posible implantación inmediata para el curso anterior, el 2011-2012, por decisión que habrían de tomar las respectivas Administraciones educativas. Sobre estas previsiones, el citado art. 5 del Real Decreto-ley 14/2012 permite posponer hasta dos cursos académicos más la implantación del nuevo régimen de ordenación de las enseñanzas de formación profesional, a excepción del régimen especial de los centros militares que imparten esas enseñanzas para el personal militar. Y al igual que hacía la disposición final primera del Real Decreto 1147/2011, dispone que las Administraciones educativas podrán renunciar a ese aplazamiento y ordenar la implantación de todo o parte del nuevo régimen de estas enseñanzas.

La Junta de Andalucía cuestiona el cauce de producción normativa utilizado para proceder a esta modificación, por no acreditarse la concurrencia del presupuesto habilitante para su utilización y, en concreto, por tratarse de una regulación de condiciones futuras, aplazadas dos cursos, que se alejan de la noción de urgencia exigida.

A estos efectos, se ha de considerar que, una vez realizado el juicio de oportunidad por parte del Gobierno sobre la decisión de diferir la implantación de los nuevos ciclos de formación profesional y de los gastos que conlleva, la prórroga no sólo debía ser acordada antes del inicio del curso académico 2012/2013, sino además con una antelación suficiente para que la programación de ese curso pudiese ser debidamente realizada. De nuevo, la conexión de sentido no debe valorarse aquí por la efectividad práctica o material de la medida adoptada (que no sería perceptible hasta septiembre de 2012, que es cuando hubieran debido empezar a impartirse los nuevos ciclos), 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, dado el calado de las reformas que se proponen en las nuevas enseñanzas de formación profesional, su implantación necesariamente conlleva un importante desembolso de gasto público, cuyo aplazamiento, a la vista de las circunstancias económicas ya descritas, pudiera resultar oportuno o conveniente. Por tanto, también desde esta perspectiva, es posible apreciar la existencia de conexión de sentido entre la concreta medida y la situación de urgencia a la que se pretende hacer frente.

En definitiva, no se aprecia la inconstitucionalidad de la medida de prórroga adoptada en cuanto a la ausencia de presupuesto habilitante para su adopción mediante Real Decreto-ley.

C) Ya en el campo de las reformas de la educación superior, la Junta de Andalucía impugna los apartados Uno, Dos, Tres y Cuatro del art. 6 del Real Decreto-ley 14/2012, entre otros motivos, por la falta de presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

Por lo que se refiere al apartado Uno, en él se añade un párrafo 2 al art. 7 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), precepto este referido a los “Centros y estructuras” de las universidades públicas y en cuyo párrafo primero se indica que éstas “estarán integradas por Escuelas, Facultades, Departamentos, Institutos Universitarios de Investigación, Escuelas de Doctorado y por aquellos otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones”. Pues bien, en el nuevo párrafo segundo incorporado por la norma impugnada se encomienda al Gobierno la determinación con carácter general de “los requisitos básicos para la creación y, en su caso, mantenimiento de estos centros y estructuras”. Con anterioridad, el art. 4.3 LOU únicamente habilitaba al Gobierno para determinar los requisitos básicos para la creación y reconocimiento “de Universidades”, de modo que, con la introducción del nuevo párrafo segundo del art. 7 LOU, tal habilitación se extiende también a la fijación de los requisitos básicos de los centros y estructuras que integran las universidades públicas. Respecto a esta previsión, la queja de la recurrente se centra en que del propio precepto deriva que la efectividad de la medida requiere la aprobación de norma reglamentaria, lo que denota la carencia de inmediatez en la aplicación que sería exigible en el uso del decreto-ley.

Por su interrelación, la misma denuncia se extiende al también impugnado apartado Dos del art. 6 del Real Decreto-ley 14/2012, que en íntima conexión con la anterior incorporación, da nueva redacción al art. 8.2 LOU, a los efectos de expresar que la creación, modificación y supresión de las escuelas y facultades de las universidades públicas, así como la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios, se efectuará de conformidad con lo dispuesto, no sólo en el art. 35 LOU, sino ahora también en el art. 7 LOU en la nueva redacción dada por el referido Real Decreto-ley, con respeto, por tanto, a los requisitos básicos que resulten de la determinación reglamentaria.

La tacha que formula la Junta de Andalucía a ambos preceptos es la misma, la negación de la existencia del presupuesto habilitante, por cuanto la efectividad de la medida precisa de la aprobación de una norma reglamentaria.

Esta queja ha de ser estimada. En el caso de los arts. 6. Uno y Dos, la novedad introducida está constituida por la remisión a un reglamento, previa consulta separada de órganos de participación de las universidades y de las Comunidades Autónomas, para que el Gobierno apruebe los requisitos básicos para la creación, mantenimiento y supresión de estos centros y estructuras. Esta remisión a una norma posterior, que a la vez exige la consulta previa a dos órganos consultivos, impide considerar que se ha cumplido el requisito de la conexión de sentido entre la medida y la situación de urgencia que se pretende atender, en la medida en que la inmediatez de lo que prescribe el Decreto-ley no se puede dar por descontada, pues depende de una actuación ulterior del Gobierno. En este caso la sola habilitación al Gobierno no produce un efecto jurídico inmediato, ya que, a diferencia de las anteriores que ya hemos examinado, no es que la implantación de una medida, en razón del sector material en el que se aplica, vaya a ser progresiva o se difiera en el tiempo, sino que es el propio efecto de modificación del ordenamiento el que no es inmediato, en tanto que diferido a una posterior decisión administrativa. Así, desde la perspectiva de la conexión de sentido con la situación de urgencia (la necesidad de racionalizar el gasto, en esta ocasión, universitario), el ahorro en todo caso se derivaría, no de la habilitación en sí, sino de las concretas previsiones reglamentarias, que, además, el Gobierno podía modificar sin el recurso a la legislación de urgencia (así, Real Decreto 557/1991, de 12 abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios). La carencia de este segundo elemento del presupuesto habilitante viene además corroborada por el hecho de que esa habilitación reglamentaria no se ejerció hasta un momento muy posterior (Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios).

Consecuentemente, los arts. 6. Uno y Dos del Real Decreto-ley 14/2012 vulneran el art. 86.1 CE y son, por tanto, inconstitucionales y nulos.

Por su parte, el apartado Tres del art. 6 del Real Decreto-ley 14/2012 modifica el tenor del art. 30 bis LOU, al objeto de disponer que las universidades podrán cooperar entre ellas, con Organismos Públicos de Investigación, con empresas y con otros agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación o pertenecientes a otros países, mediante la creación de

alianzas estratégicas que permitan desarrollar conjuntamente, no sólo programas y proyectos de excelencia internacional –como disponía la anterior redacción del precepto–, sino también enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional –posibilidad esta última que el art. 3.4 del Real Decreto 1393/2007 preveía entre universidades respecto a la obtención de títulos únicos o conjuntos y que el Real Decreto-ley 14/2012 no sólo eleva a rango de ley, sino que la extiende a la cooperación de las universidades con otros organismos y agentes distintos, con los que también quedan habilitadas para desarrollar de manera conjunta enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos universitarios.

En el caso del art. 6.Tres los cambios introducidos se concretan en el reconocimiento a las Universidades de la posibilidad de crear alianzas estratégicas, no solo para programas o proyectos de excelencia internacional (ya previstos en el art. 30 bis LOU originario), sino también para desarrollar conjuntamente enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial. Siendo ese su objeto material, tampoco ha quedado justificada la conexión de sentido con la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE. El precepto, en cuanto introduce una mera posibilidad de actuación que depende de la voluntad de los sujetos legitimados, no tiene contenido prescriptivo de manera que no modifica de manera instantánea la situación jurídica existente. Tampoco introduce ninguna obligación de cooperación, que, como no podía ser de otro modo, queda a voluntad de las partes que pueden cooperar, cuando lo estimen oportuno, ni tampoco introduce criterio alguno del que sea posible inferir que el desarrollo conjunto de tales enseñanzas vaya a producir un efecto de racionalización del gasto en la educación universitaria, objetivo último perseguido por la totalidad del Real Decreto-ley 14/2012. Consiguientemente, desde otro punto de vista, el precepto podría ser tramitado por la vía legislativa ordinaria, sin que su demora produjera un efecto negativo.

Por tanto, por una parte, el precepto no incluye ninguna medida de carácter inmediato, ya que para ser efectivo depende de la voluntad cooperadora de las universidades entre sí o de estas con otros agentes. Y, por otra, tampoco ni en la exposición de motivos ni en el debate de convalidación se aporta razón alguna acerca de la relación que tiene esta medida con el ahorro de gasto mediante la racionalización de las titulaciones de grado. Ambas circunstancias determinan que deban entenderse vulnerados los límites previstos en el artículo 86.1 CE y que el precepto sea inconstitucional y nulo.

La Junta de Andalucía también reprocha al art. 6.Cuatro que carece del presupuesto habilitante constitucionalmente exigido. Este precepto reforma de manera sustancial el art. 68 LOU relativo al régimen de dedicación docente de los profesores universitarios de categoría funcional. La reforma pretende modular la carga docente de este profesorado, en función de los méritos individuales de investigación que se acrediten (medidos en sexenios de investigación reconocidos), de manera que a una mayor dedicación investigadora corresponda una menor dedicación docente, y viceversa.

En este caso la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida adoptada puede considerarse cumplida. Con esta medida se pretende contribuir a la reducción del gasto público educativo de las CCAA, en el que uno de los principales componentes son los costes de personal de las universidades públicas, sufragados mediante transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma de la que dependen. Así, la aplicación de las nuevas reglas de dedicación determinaría un incremento de la capacidad docente total de las plantillas de las universidades y, por consiguiente, reduciría las necesidades de profesorado de las mismas. Todo ello además en un contexto de fuerte crisis económica en el que las Administraciones y entes públicos, incluyendo a las universidades públicas, han estado sometidas a severas medidas generales de contención y reducción de plantillas. Por otra parte, la medida tiene efecto jurídico inmediato pese a que su efectividad se vincule a las necesidades de la programación universitaria, ya que la puesta en práctica de las nuevas reglas sólo podría alcanzarse al inicio del curso académico siguiente, el 2012-2013, pero para ello era necesario que la reforma estuviese aprobada al tiempo de prepararse la programación docente de las universidades. Por tanto, hemos de concluir que el art. 6 Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012 no carece del necesario presupuesto habilitante del art. 86.1 CE para ser dictado.

6. Resueltas las cuestiones atinentes al empleo por el Gobierno del procedimiento legislativo de urgencia, procede acometer el examen de las restantes alegaciones relacionadas, fundamentalmente, con la falta de competencia estatal para la adopción de distintas medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012. Por razones competenciales se impugnan los arts. 3; 4; 6, apartados Uno, Dos y Cuatro, al que también se le imputan otras infracciones constitucionales, y 7.1, si bien este último por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, así como la disposición final primera.

Analizaremos ahora las impugnaciones de los arts. 3, 4 y 6.Cuatro, pues no procede examinar las que se formulan a los apartados Uno y Dos, en cuanto que estos preceptos ya han sido expulsados del ordenamiento por vulnerar el art. 86.1 CE. Dejaremos para un momento posterior el examen del art. 7.1, que ha sido impugnado por una razón diferente. No procede, por último, enjuiciar la disposición final primera, pues se cuestiona en la medida en que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer los preceptos recurridos del Real Decreto-ley 14/2012, con lo que su impugnación quedará resuelta en consonancia con las conclusiones alcanzadas en el examen de aquellos.

Tratándose de una controversia competencial hemos de comenzar encuadrando estas tres disposiciones impugnadas, atendiendo a su sentido y finalidad, en la materia que les sea propia, para determinar si los títulos estatales sobre dicha materia les proporcionan el necesario fundamento competencial.

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. Esta falta de claridad del legislador estatal respecto a la identificación del título competencial habilitante de la regulación establecida en cada precepto, que hubiera resultado oportuno haber evitado con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 3), obliga a este Tribunal a identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca — cuando proceda— cobertura al precepto impugnado.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina, ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico. No obstante, tampoco cabe descartar, pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado.

A) Con arreglo a tales premisas examinaremos primero los arts. 3 y 4, en cuanto que se refieren a cuestiones relacionadas con la educación no universitaria, y posteriormente nos referiremos al art. 6.Cuatro.

Las medidas introducidas en estos dos preceptos -fijación de un horario mínimo lectivo para el profesorado, el régimen de compensación con horas complementarias y la vinculación del nombramiento de personal interino o sustituto a que las ausencias superen los diez días lectivos- son cuestiones que afectan a la ordenación del servicio público educativo. Es cierto que las mismas se integran en un conjunto más amplio de medidas que persiguen un objetivo común, que es la contención del gasto en el ámbito educativo, objetivo que podría llevar a concluir que la índole de la norma adoptada es de naturaleza económica, en el sentido de que su finalidad fundamental es contribuir al objetivo macroeconómico de contención y reducción del gasto público, asumido por el Gobierno como una prioridad política. No obstante, siendo indiscutible que el Estado puede perseguir dicha finalidad, el que la aplicación de un conjunto de medidas vaya o pueda producir un ahorro económico no es, por sí sólo, argumento suficiente para que puedan ser entendidas como «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica», a las que se refiere el artículo 149.1.13 CE (en el mismo sentido, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). Ello, sin perjuicio de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan adoptar diferentes medidas de ahorro o de crecimiento dentro de las competencias sectoriales respectivas. De este modo, las medidas estatales que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad de contención del gasto público deberán ser encuadradas 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. Así, debemos descartar la aplicación en este caso del citado título, así como también la del art. 149.1.1 CE, igualmente invocado en la disposición final primera, pues al tratarse de una cuestión relacionada con el ámbito educativo este título, queda, dado su carácter genérico, desplazado por el más específico en razón de la materia.

En relación con el alcance del art. 149.1.30 CE baste ahora con remitirse al fundamento jurídico 3 de la STC 184/2012 en la que sintetizamos nuestra doctrina tanto respecto a las competencias estatales en materia de educación, en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, y a la competencia sobre las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”, así como a las exigencias

materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en el ejercicio de la última competencia citada. Por lo que al art. 149.1.18 CE respecta la STC 213/2013, de 19 de diciembre, FFJJ 3 y 4, analiza las competencias estatales en materia de función pública docente en unos términos que procede dar ahora por reproducidos.

B) Conforme a lo expuesto podemos ya comenzar el examen del art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012. Este precepto, referido a la educación no universitaria y que consta de dos apartados, afecta a la regulación de la jornada lectiva del profesorado que imparte las enseñanzas contempladas en la LOE en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, respecto al que se establece un mínimo y un máximo en dicha jornada. Concretamente, 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). Y en segundo lugar, limita a una hora por periodo lectivo la compensación máxima a reconocer al profesorado con horas complementarias cuando excedan la carga lectiva prevista, y siempre a partir de los mínimos aludidos de 20 y 25 horas según el nivel de enseñanza.

El objetivo propio de la norma es fijar un número mínimo de horas de dedicación lectiva del personal docente, por lo que, conforme a su contenido, afecta a la enseñanza no universitaria y, subsidiaria y parcialmente, a la función pública docente, en cuanto aplicable a los centros públicos.

Por su contenido se trata de una cuestión que persigue garantizar el derecho a la educación en su dimensión prestacional. La norma se refiere tanto a los centros públicos como a los centros privados sostenidos con fondos públicos, de acuerdo con la clasificación del artículo 108 LOE y fija un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, pues la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10).

En tanto servicio público, la educación es una actividad prestacional en cuya regulación ha de atenderse, entre otros factores, a los recursos existentes y a las pautas

constitucionales orientadoras del gasto público (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; 155/2015, de 9 de julio, FJ 5). De este modo, en virtud del art. 149.1.30 CE y previa atención a tales principios, dentro del orden competencial corresponde al legislador estatal establecer la normativa básica sobre el alcance prestacional de la educación financiada con cargo a fondos públicos y las medidas para hacerlo efectivo. Pues bien, por lo que ahora interesa, cabe considerar que una de esas previsiones básicas dirigidas a definir y hacer efectivo el nivel prestacional financiado con fondos públicos en el ámbito de la enseñanza es la determinación cuantitativa de las horas lectivas que, conforme al cuestionado art. 3, debe impartir el personal docente, en garantía, según indica el Preámbulo del Real Decreto-ley 14/2012, “del cumplimiento de los objetivos, competencias básicas y contenidos de las distintas enseñanzas”.

Consiguientemente, la regulación de la dedicación del profesorado a la docencia en términos cuantitativos en los centros públicos y privados concertados no resulta ajena a las competencias estatales ex art. 149.1.30 CE. En este sentido no cabe olvidar que el sistema educativo es único en todo el territorio nacional, lo que puede reclamar, al tratarse de centros sostenidos con fondos públicos, un tratamiento mínimamente homogéneo de una cuestión como el ejercicio de la tarea docente dentro de la jornada laboral del profesorado. Se trata de una medida que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en una materia de competencia compartida como la educación que ha de desarrollarse en el marco básico que establezca el Estado, al que corresponde definir los contornos en los que esta actividad debe llevarse a cabo. Supone así un mínimo común denominador normativo en materia de programación docente que además garantiza una continuidad en el proceso de aprendizaje de los alumnos, proceso para el que el régimen de dedicación del profesorado, en la medida en que incide sobre la atención a aquellos, no resulta inocuo o indiferente.

Pero además, para el caso específico de los profesores con la condición de funcionarios públicos, el legislador estatal se encuentra legitimado para dictar la previsión controvertida en virtud del título competencial ex art. 149.1.18 CE. Con relación al art. 149.1.18 CE, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la competencia del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las Administraciones públicas incluye, en principio, la normación relativa “a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios” (por todas, STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13). Pues bien, no cabe duda de que la fijación de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera “de los derechos y deberes” de los funcionarios (STC 163/2012, de 20 de

septiembre, FFJJ 6 y 9). Y en el caso del personal docente, lo mismo cabe decir respecto a la determinación de la parte lectiva de dicha jornada –incluido el aspecto relativo a la compensación con horas complementarias–, cuya regulación como legislación estatal básica se justifica en tanto a través de esta medida se establece para los profesores funcionarios que imparten enseñanzas reguladas en la LOE un régimen común de dedicación a la labor docente con el que se logra una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial de su régimen funcional, máxime si, como ya declaró la STC 213/2013, se trata de funcionarios de ámbito estatal que pueden prestar servicio en cualquier parte del sistema educativo.

Además, la norma cuestionada no deja a las Comunidades Autónomas sin margen de desarrollo respecto a la parte lectiva de la jornada del personal docente. El art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 limita, aunque no elimina, las competencias de la Comunidad Autónoma para determinar la jornada lectiva. Esas competencias podrán seguir ejerciéndose, pero respetando los límites mínimos establecidos por el Real Decreto-ley 14/2012. El precepto fija como “mínimo” el número de horas de clase semanales para el profesorado no universitario en todo el territorio nacional y como “máximo” el régimen de compensación con horas complementarias, al que exclusivamente se refiere en cuanto a su aspecto cuantitativo. Ese carácter mínimo de la regla establecida (o de máximo, en el caso de las horas complementarias con que se compensa el posible exceso lectivo), así como el margen de organización y concreción del total de la dedicación del profesor, cuya carga lectiva podría incluso aumentarse, permiten apreciar que el precepto cuestionado no cierra a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de desarrollo y aplicación de la normativa básica sobre la materia.

En definitiva, los apartados 1 y 2 del art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012 no son inconstitucionales.

C) El art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012, sobre el régimen de sustitución de profesores en las enseñanzas no universitarias, introduce una limitación temporal para el empleo de la técnica de nombramiento de profesores interinos para la sustitución transitoria de profesores, que sólo será aplicable en caso de ausencias superiores a diez días lectivos. De manera que los centros docentes sostenidos con fondos públicos deberán atender con su propia plantilla, sin posibilidad de contratación adicional de personal, todo tipo de bajas laborales, permisos, licencias o supuestos análogos de duración inferior a diez días. Este precepto ha sido modificado por la disposición final 15 de Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos

Generales del Estado para el año 2016, si bien la modificación no hace desaparecer el objeto de la controversia, en la medida en que la misma se centra en la falta de competencia del Estado para dictar la regulación en cuestión.

La Junta de Andalucía sostiene que esta prescripción colisiona con la norma autonómica reguladora del régimen de sustituciones del profesorado, dictada en el ejercicio de las competencias que a aquélla corresponden y contenida en la Orden de la Consejería de Educación de 8 de septiembre de 2010. Es evidente, en todo caso, que la eventual contradicción con esta disposición reglamentaria no es la cuestión que procede analizar aquí pues la misma no puede ser parámetro de constitucionalidad de la norma estatal, sino que lo que debemos determinar es si el Estado, en uso de sus competencias, puede imponer una duración mínima de las situaciones de ausencia del profesorado para proceder a su sustitución.

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. A diferencia de lo manifestado por la Letrada de la Junta de Andalucía, sí que es posible aquí un cierto desarrollo por parte de las Administraciones educativas, pues aunque se establezca un plazo cerrado y concreto, puede entenderse que se trata de un plazo mínimo, que no puede ser reducido por las Administraciones educativas, y porque además el Decreto-ley no entra a regular el resto de cuestiones que afectan al régimen de sustitución, como, por ejemplo, es el caso del sistema de cupo de días por año disponibles para cada centro docente que aplica la Junta de Andalucía.

Consecuentemente, el art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012 no vulnera las competencias de la Junta de Andalucía.

D) La Junta de Andalucía alega que el minucioso contenido del art. 6. Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012, vulnera las competencias educativas de la Comunidad Autónoma.

Con relación al contenido dado al art. 68.2 LOU –referido al personal docente e investigador funcionario de las universidades–, cabe indicar que, sin perjuicio de su conexión con el art. 149.1.30 CE –por su posible repercusión en la configuración del sistema educativo en sí–ha de señalarse que el título competencial prevalente que el Estado puede esgrimir para dictar esta regulación es el contenido en el art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos).

La respuesta a la queja planteada exige determinar qué tipo de funcionarios son los catedráticos y profesores titulares de universidad y escuela universitaria. A esta cuestión hemos tratado de dar respuesta en términos negativos, manteniendo que no son empleados públicos de las Comunidades Autónomas ni de las corporaciones locales, y en términos positivos, señalando que pertenecen a cuerpos de ámbito estatal, con independencia de la universidad concreta a la que pertenezcan, lo que les permite una movilidad geográfica completa dentro de ellos (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12, y 146/1989, de 21 de septiembre, FJ 2). Son funcionarios inicialmente de la universidad por la que son nombrados, pero pertenecen a la vez a un cuerpo interuniversitario de ámbito nacional. Ello nos llevó a concluir que “el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE)” (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2, citada a su vez en la STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 7). Por tal razón, afirmamos que “el desarrollo de las bases del régimen funcional -al que, sin duda, pertenece el régimen de dedicación del profesorado universitario- no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 235/1991, FJ 4). Esta doctrina ha sido recientemente reiterada y aplicada por nuestra STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 5, al defender la constitucionalidad del art. 56.2 LOU tras su reforma por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

Además, en relación con la cuestión concreta de la regulación por el Estado de la carga lectiva del profesorado universitario, entre otros aspectos del estatuto funcional docente, ya

tuvimos ocasión de pronunciarnos en el conflicto de competencias que resolvimos en la citada STC 235/1991, FJ 4. Uno de los aspectos cuestionados entonces fue precisamente el establecimiento, a través del art. 9 del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, de la carga docente de los profesores universitarios a tiempo completo, que se concretó en 8 horas lectivas semanales, más 6 de tutorías. Aunque el monto concreto de la dedicación haya cambiado, y ahora se gradúe en tres escalones y no de forma unitaria, los mismos argumentos manejados entonces para rechazar la invasión competencial por parte del Estado al regular este aspecto de la jornada laboral del profesor han de ser mantenidos aquí.

A su vez, al hilo de este argumento tampoco cabe acoger la queja que la parte recurrente dirige específicamente al nuevo apartado 3 del art. 68 LOU introducido por el art. 6.Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012, a cuyo tenor “[E]l Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas y del Consejo de Universidades, regulará las bases del régimen general de dedicación del personal docente e investigador funcionario”. Desde un enfoque competencial, el escrito de recurso reprocha que el precepto incurre en vicio de inconstitucionalidad por producir una “deslegalización sobre las normas reglamentarias de carácter básico”. No obstante, habida cuenta de que una lectura sistemática del precepto y su ubicación en la LOU llevan a interpretar que la previsión cuestionada se refiere al profesorado funcionario de las universidades públicas, en la contestación a este motivo de impugnación se hace necesario atender al ya comentado encuadramiento competencial del estatuto de los funcionarios docentes universitarios, respecto al que, como ya se ha expuesto, no juega el esquema bases-desarrollo. Esta afirmación por sí sola priva ya de fundamento a la impugnación formulada.

Por tanto, el art. 6.Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012 no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

7. El último precepto impugnado por razones competenciales es el art. art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012, al que se le reprocha la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, proclamada en el art. 156 CE y recogida como principio general aplicable a la Hacienda autonómica por el art. 175.2.a) EAAnd.

El art. 7.1 se refiere a una de las consecuencias de una medida adoptada previamente por el propio Real Decreto-ley, en su art. 6 Cinco.2, que es introducir unas horquillas para la

determinación en cada Comunidad Autónoma de los precios públicos universitarios correspondientes a las titulaciones oficiales impartidas en su territorio. La concreción del precio de los estudios (de cada crédito ECTS matriculado) corresponderá cada curso a cada Administración educativa, dentro de esos márgenes legales y de acuerdo con los criterios de coordinación que dicte la Conferencia General de Política Universitaria, como órgano colegiado de participación del Estado con las Comunidades Autónomas. Como las mencionadas horquillas tienen cierta amplitud y toman como suelo el precio de los estudios universitarios en las universidades públicas en el año académico en curso al aprobarse la reforma, el nuevo sistema (que no es objeto de recurso) permite una elevación de los precios de las titulaciones universitarias oficiales, que además puede ser distinta según cada territorio autonómico. Ese posible aumento de precios públicos repercutirá sobre los usuarios de los servicios académicos prestados por las universidades públicas, pero también sobre las arcas públicas respecto a los estudiantes con beca, pues uno de sus componentes es el precio de matrícula de los estudios cursados.

Hasta ahora, el Estado financiaba el coste del sistema general de becas y ayudas al estudio (art. 45.1 LOU), sin perjuicio de los programas complementarios específicos que pudiesen impulsar las Administraciones educativas e incluso las propias universidades (art. 45.4 LOU). El sentido del precepto impugnado, ahora que las CCAA pueden fijar en sus territorios los precios públicos universitarios dentro de unos umbrales de cierta amplitud, es hacerlas corresponsables de las decisiones que adopten, de manera que la elevación de los precios de matrícula conlleve la carga de hacer frente al incremento correspondiente del coste público de las becas. Los presupuestos generales del Estado cubrirán la parte de la matrícula correspondiente al límite inferior de la horquilla de precios aplicable, que es el coste mínimo obligatorio de los estudios (que se identifica por el art. 7.2 del Real Decreto-ley 14/2012 con los precios en vigor en el curso académico 2012-2013). Por tanto, los presupuestos de las CCAA deberán asumir la diferencia entre el precio mínimo obligatorio y el precio público final de los estudios oficiales de los becarios en cada Comunidad Autónoma.

La Junta de Andalucía cuestiona la constitucionalidad de esta medida por vulnerar su autonomía financiera en su vertiente de gasto, al obligar a la Comunidad Autónoma a destinar una parte de sus recursos a una finalidad concreta (cubrir el coste adicional de las matrículas de los estudiantes universitarios becados por la elevación de los precios públicos de los estudios). Sin duda, el art. 156.1 CE garantiza la capacidad financiera de las CCAA para decidir sobre sus

ingresos, y especialmente sobre la administración de sus gastos, pues de otro modo la asunción de sus competencias sería meramente teórica, ya que su ejercicio quedaría condicionado a una financiación y a unas decisiones externas. Pero evidentemente autonomía no significa una capacidad completa de elección libre, sino que está sujeta a unas limitaciones y condicionantes, empezando por la propia función de coordinación de las haciendas públicas autonómicas que corresponde al Estado como garante del equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; 222/2006, de 6 de julio, FJ 3; 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.a), y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4). Además, debe tenerse en cuenta la titularidad estatal sobre competencias que pueden incidir sobre el gasto público de las CCAA, así como otras de carácter transversal, especialmente la de dirección de la actividad económica general (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7). En este sentido, tal como hemos expresado en nuestra STC 219/2013, FJ 4, cabe “la posibilidad de establecer esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, por fundamentar su carácter básico en el art. 149.1.13 CE, y, al mismo tiempo, en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del art. 156.1 CE. Este último condicionamiento, en virtud de lo establecido en el art. 2.1 b) de la LOFCA, exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Así pues, como ya indicamos en la STC 63/1986 (FJ 11), también con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA, cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria (STC 171/1996, FJ 2)”.

Esta doctrina es sin duda aplicable al presente caso, en el que el legislador estatal de urgencia ha adoptado una medida que, afectando sin duda a la autonomía financiera de las CCAA, no produce una injerencia inconstitucional. Y ello por dos razones interconectadas. Primero, porque queda en manos de la propia Comunidad Autónoma la adopción de la medida de impacto en sus presupuestos públicos. En efecto, la obligación de cubrir el coste adicional de las becas por aumento del precio de la matrícula obedece a una decisión previa de la Comunidad Autónoma de elevar los precios públicos universitarios, dentro de las horquillas legales que permite el art. 81.3.b) LOU. Además, esta carga se circunscribe sólo al incremento que se establezca sobre el precio mínimo posible de los créditos ECTS, que es el que cubre la Administración General del Estado. Segundo, resulta que desde un punto de vista global el

impacto de esta medida en los presupuestos autonómicos puede llegar a ser positivo, al ser compensado con creces por el incremento general de los precios públicos de los estudios oficiales. Aunque ese incremento sea percibido directamente por las universidades correspondientes, esas cantidades permiten al final disminuir las transferencias de capital con que las CCAA financian anualmente su sistema universitario público.

El art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 es, por tanto, una medida de corresponsabilidad entre Administraciones públicas, que el Estado introduce como coordinador de las haciendas públicas (art. 156.1 CE), en una materia, como la regulación de las becas y ayudas al estudio en la que el Estado ostenta indiscutibles competencias (por todas, STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 3).

En los términos expresados, el art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 no es inconstitucional.

8. Restan por resolver dos tachas que se plantean respecto al art. 6.Cuatro. La primera es la posible afectación del contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria. La CE garantiza este derecho en su art. 27.10, si bien lo hace “en los términos que la ley establezca”, lo cual remite a la configuración que el legislador ha dado a esa autonomía. En esa tarea delimitadora, el legislador debe ser respetuoso con el contenido esencial de la autonomía universitaria, que consiste en la libertad académica, tanto individual de los profesores como institucional de cada universidad, para la enseñanza, el estudio y la investigación (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4). Por tanto, ese núcleo debe estar libre de injerencias externas, sin que la ley pueda introducir “limitaciones o sometimientos a las Universidades que conviertan su autonomía en una simple proclamación teórica” (STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6).

En este sentido, el art. 2.1 LOU dispone que las universidades “desarrollan sus funciones en régimen de autonomía”, para concretar a continuación, en su apartado 2, hasta once aspectos específicos en los que se desglosa esa autonomía. Así, en relación con la dedicación de los profesores, debe estarse al apartado e), que garantiza a las universidades la capacidad de seleccionar, formar y promover a todo su personal docente y no docente, así como de determinar “las condiciones en que han de desarrollar sus actividades”. Concretamente, las actividades del profesorado universitario comprenden tres facetas fundamentales, que son la

docencia, la investigación y la gestión, pues son las tareas que menciona el art. 31.2.c) LOU cuando identifica los aspectos del trabajo del profesorado que son objeto de evaluación, certificación y acreditación. La suma de la dedicación a cada uno de esos quehaceres determina la dedicación laboral global del personal docente y el contenido de su jornada de trabajo. Por tanto, parece claro que la organización y distribución de la dedicación del profesorado (y dentro de ella de sus tareas docentes) forma parte relevante de las condiciones de ejercicio de sus actividades que, según la LOU, las universidades deben gestionar con autonomía.

Sin embargo, la autonomía universitaria no cierra la puerta a toda intervención estatal en la organización de las tareas docentes e investigadoras por parte de las universidades. Así lo expresamos ya en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4.a): “esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña”. Lo cual ha llevado a este Tribunal a reconocer en diversas ocasiones la constitucionalidad de medidas legales que incidían en el contenido mismo de la autonomía universitaria, pero teniendo cobertura en alguno de esos tres límites mencionados.

Así, la STC 87/2014, de 29 de mayo, avala la decisión de un legislador autonómico al establecer un sistema de sorteo limitado en la formación de las comisiones de selección del profesorado contratado, a pesar de reconocer que la medida incide en un aspecto concreto del contenido esencial de la autonomía universitaria, como es la selección de su personal docente e investigador. Allí concluimos que la medida “está constitucionalmente justificada porque en el ámbito material afectado, junto a los intereses peculiares de la comunidad universitaria, concurren intereses generales derivados de que la enseñanza superior se conforme en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público” (FJ 10), aparte de que es una limitación que deja aún amplio margen para que la comunidad universitaria gestione la selección de su profesorado.

En esa sentencia manifestamos que “cuando este Tribunal ha considerado la autonomía universitaria *ex art. 27.10 CE* lo ha hecho siguiendo un mismo esquema. En primer lugar, verifica que la actividad administrativa en presencia es expresión de uno de los ámbitos que según la ley orgánica correspondiente integran el contenido esencial del derecho fundamental y

a continuación analiza si el límite que se impone a las universidades en ese ámbito encuentra justificación en alguna de las limitaciones especificadas en la configuración general definida en el fundamento jurídico 4 a) de la STC 26/1987, con especial atención a las que derivan del servicio público que desempeña la universidad” (FJ 7).

Pues bien, siguiendo ese orden de análisis, hay que reconocer que el primer aspecto se cumple en este caso, pues como ya se expuso la regulación del *quantum* de la jornada docente del profesorado incide en la determinación de las condiciones de trabajo en la universidad, amparadas por la autonomía universitaria según la LOU. En cuanto a lo segundo, debe considerarse que el contenido de los apartados 2 y 3 del art. 6 Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012, que son el objeto específico de impugnación en este recurso, tiene una relación directa con el buen funcionamiento del servicio público de la educación superior que prestan las universidades, sobre todo a través de su profesorado funcionario. La parte más visible y externa de ese servicio público son precisamente las clases, teóricas y prácticas, que reciben los estudiantes. Y ahí reside un interés general, que trasciende al de la concreta comunidad universitaria, que habilita al Estado para establecer una regulación.

La regulación del *quantum* general de la dedicación docente del profesor funcionario (fijado en la impartición de 24 créditos ECTS) no vulnera en su estricto contenido esa libertad académica de las universidades ni de sus profesores, que tiene un carácter mucho más cualitativo que cuantitativo. El objetivo de la regulación estatal es fijar un aspecto esencial de la jornada laboral de unos empleados públicos de ámbito nacional, pero sin condicionar materialmente el sentido u orientación de sus funciones, para las cuales universidades y profesores gozan de verdadera libertad académica.

Además esa dedicación docente general se estratifica en función de la actividad investigadora de cada profesor. Ésta se acredita mediante otro parámetro externo y objetivo, como son los sexenios de investigación reconocidos, que es un complemento retributivo de productividad ligado a la producción científica acreditada, previsto en el art. 2.4 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario. En cualquier caso, se demuestra aquí que el interés del Estado es la estandarización del total de la carga de trabajo del profesorado, y no su contenido, que viene protegido por la libertad de cátedra y la libertad de ciencia.

En definitiva, la ordenación del régimen de dedicación docente del profesorado universitario funcionario por parte del art. 6 Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012 no es inconstitucional por infracción del derecho fundamental a la autonomía universitaria, ya que se limita a establecer el *quantum* de la dedicación de esos servidores públicos, dejando su contenido material y su enfoque u orientación en manos de las propias universidades y de las decisiones que tome el propio profesor afectado, con lo que se respeta el contenido fundamental de su libertad académica.

9. El segundo reproche que se dirige al art. 6.Cuatro del Real Decreto-ley 14/2012 es el relativo a la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que la parte recurrente fundamenta en la conexión que el nuevo art. 68 LOU establece entre la carga docente y el número de sexenios necesarios para modularla, siendo que la solicitud de sexenios regulada en el art. 2.4 Real Decreto 1086/1989 se concebía como voluntaria y sin ninguna relación con el nivel exigible de docencia, habiéndosele ahora atribuido consecuencias jurídicas sobre el régimen de dedicación del profesorado.

Con relación a esta alegación –vinculada al contenido del art. 68.2 LOU–, además de destacar que, desde la perspectiva de la certeza del derecho, la previsión controvertida es clara y precisa en cuanto a su alcance, se hace necesario recordar que, conforme a nuestra jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica “no se infringe porque el legislador lleve a cabo modificaciones en las normas legales, ni dicho principio ampara la necesidad de preservar indefinidamente un determinado régimen jurídico existente en un momento histórico dado en relación con concretos derechos o situaciones (SSTC 99/1987, 70/1988 y 227/1988)” (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 3). Al respecto, en relación con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, este Tribunal ha afirmado que “ni esos principios permiten consagrar un pretendido derecho a la ‘congelación del ordenamiento jurídico existente’ (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente, pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6)” (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). Por más que el panorama de las normas jurídicas vigentes en cada momento incide en la forma como los ciudadanos programan sus conductas, el principio de seguridad jurídica “no protege las expectativas que en relación con la aplicación de un determinado régimen jurídico hayan podido crearse los ciudadanos” ni “tampoco garantiza...que en todo caso las modificaciones legislativas que se efectúen deban realizarse de modo que sean previsibles para sus

destinatarios” (ATC 84/2013, de 23 de abril, FJ 3). Siendo esto así, y dado que la modificación aquí cuestionada se implanta por el Real Decreto-ley con efectos hacia el futuro a partir de su entrada en vigor, cabe concluir que la decisión normativa de incorporar la actividad investigadora reconocida como elemento de determinación de la carga docente del profesorado universitario no resulta lesiva del principio de seguridad jurídica.

10. Finalmente hemos de precisar los efectos de la declaración de nulidad del art. 6.Tres del Real Decreto-ley 14/2012, que modifica el art. 30 bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades para permitir la creación de alianzas estratégicas entre Universidades o con Organismos Públicos de Investigación, empresas u otros agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación o pertenecientes a otros países para desarrollar conjuntamente enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial. Dado su contenido, debemos modular en el tiempo dichos efectos, atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren, en especial el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que -en el asunto que nos ocupa- reclama que esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, sin afectar a los supuestos en los que ya se haya aplicado este precepto para desarrollar conjuntamente enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial.

## **FALLO**

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

Ha decidido

1) Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia

a) Declarar que los arts. 6. Uno y Dos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, son inconstitucionales y nulos.

b) Declarar que el art. 6.Tres del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, es inconstitucional y nulo con los efectos señalados en el fundamento jurídico 10 de la presente Sentencia.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.