



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 22 de febrero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (EXP. 16/2013 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Presupuestos de la solicitud de Dictamen.

a) Solicitud y carácter del Dictamen.

El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 15 de enero de 2013 (RE de 18 de enero de 2013), interesó la emisión de preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.C.a), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad respecto de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

La solicitud viene acompañada del preceptivo certificado (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) del Acuerdo gubernativo, adoptado en sesión celebrada el día 10 de enero de 2013, en cuya virtud se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad frente respecto de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

* **PONENTE:** Sr. Lorenzo Tejera.

En el apartado 3 del Acuerdo se solicita simultáneamente Dictamen preceptivo a este Consejo “respecto de la interposición del recurso de referencia”, simultaneidad que permite también el art. 9.3 del Reglamento y Organización de este Consejo, lo que se ha producido en el plazo legalmente dispuesto para ello. Si bien, añade el citado precepto, “para que pueda disponerse del mismo con antelación suficiente que permita el conocimiento de su contenido por el órgano solicitante”. Sin embargo, como también advertimos en los Dictámenes 523/2012 y 591/2012, dicha simultaneidad difícilmente se podrá alcanzar ya que por providencia de fecha 12 de febrero de 2013 y publicada en el Boletín Oficial del Estado número 46 de 22 de febrero de 2013, el Pleno del TC acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. En definitiva, la solicitud de Dictamen se ha realizado con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, circunstancia que tiene una indudable incidencia en la efectividad del pronunciamiento de este Consejo (véase, en el mismo sentido, la observación que se contiene en los Dictámenes 396/2007 y 40/2012, entre otros).

Obra, asimismo, en las actuaciones el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico (art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero), emitido el 10 de enero de 2013.

b) Legitimación del Gobierno de Canarias.

El art. 162.1.a) de la Constitución Española (CE) reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) atribuye legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado, que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Igualmente, la legitimación del Gobierno de Canarias para interponer recurso de inconstitucionalidad resulta de los artículos 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EA) y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 199/1987 considera que “la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que regula, en la medida que en el ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden puede verse afectado - como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

El Gobierno de Canarias ha considerado que los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo vulneran el bloque de constitucionalidad, por lo que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dichos artículos del referido Real Decreto-Ley.

c) Plazo de interposición del recurso.

El ya citado Real Decreto-Ley 14/2012 se publicó en el BOE número 96, de 21 de abril de 2012. De conformidad con lo dispuesto en el art. 33.1 LOTC, se dispone de un plazo de tres meses para interponer el recurso a contar desde la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley que se recurra. Ahora bien, conforme con el art. 33.2 LOTC el plazo de tres meses se amplía a nueve si se reúne la Comisión Bilateral de Cooperación, se adopta acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias y dicho acuerdo es puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley.

En este caso, de conformidad con el citado art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, el Gobierno de Canarias planteó la apertura de negociaciones, lo que se formalizó mediante acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 14 de junio de 2012 (BOC de 30 de julio y BOE de 23 de julio) dando conocimiento del mismo al Tribunal Constitucional conforme prescribe su ley orgánica. Durante el plazo de seis meses habilitado para las negociaciones se han intentado éstas en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación, habiéndose reunido al efecto el grupo de trabajo constituido a tal fin sin resultado positivo.

2. Objeto del Dictamen.

Como se ha indicado, se interesa Dictamen a este Consejo Consultivo sobre el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad respecto a los artículos 3

y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

El Dictamen de este Consejo se centrará en los señalados artículos 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 tal y como ha sido solicitado en el Acuerdo del Gobierno de Canarias pese a que existen posibles reparos constitucionales en otros artículos del citado Real Decreto-Ley (arts. 6 y 7) o en la utilización del Real Decreto-Ley como instrumento normativo.

II

1. Fundamento del recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar y pese a que no aparece recogido en el Acuerdo del Gobierno, se hace preciso constatar el presupuesto habilitante en relación con las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, desde la posición exigida por la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a las exigencias reales y concretas, referidas a la materia de que se trate, y no meramente posibles. El análisis de la inconstitucionalidad propuesta ha de comenzar con la pretendida vulneración del artículo 86 de la Constitución, dado que se pone en duda la idoneidad del instrumento utilizado para proceder a la regulación contenida en él.

El artículo 86.1 de la Constitución establece que *“en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general”*.

La vulneración del artículo 86 tendría lugar por no concurrir una situación de extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del Real Decreto-ley. No se pone en tela de juicio que el mismo respete los límites materiales previstos en el precepto transcrito.

Sobre el referido presupuesto habilitante existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, que se resume en la sentencia 1/2012, de 13 de enero (FJ 6), con cita de lo expuesto en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre; 11/2002, de 17 de enero; 137/2003, de 3 de julio; 189/2005; de 7 de julio; 329/2005, de 15 de diciembre; 568/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo, y 137/2011, de 14 de septiembre.

De la citada jurisprudencia constitucional se desprende, ante todo, que el concepto «extraordinaria y urgente necesidad» no es 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 (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En consecuencia con este planteamiento, y sin perjuicio del reconocimiento del margen de apreciación que se ha de conceder al “juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado” a la hora considerar cuándo se está ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad, corresponde al Tribunal Constitucional “el aseguramiento de estos límites”, garantizando que en el ejercicio de esta facultad responde al marco trazado por la Constitución, por lo que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

El artículo 86 de la Constitución acoge un concepto jurídico indeterminado que resulta de la obligada conjunción de dos elementos: por un lado una situación extraordinaria y por otro la urgencia.

En cuanto a la situación extraordinaria, el Tribunal ha considerado acreditada su concurrencia en supuestos de “coyunturas económicas problemáticas” (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5) como las apreciadas en las SSTC 6/1983, de 4 de febrero; STC 111/1983, de 2 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 60/1986, de 20 de mayo; 23/1993, de 21 de enero; 182/1997, de 28 de octubre, y 137/2003, de 3 de julio. En tal sentido, el Supremo Intérprete de la Constitución ha expresado, como se recuerda en la sentencia 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6) que para el tratamiento de las mismas, el decreto-ley *«representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)»*.

En la sentencia 68/2007, de 28 de marzo, antes citada, al referirse a los rasgos caracterizadores de una situación de extraordinaria y urgente necesidad en los términos de la jurisprudencia constitucional, se señala que «aun habiendo descartado que la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, es lo cierto que hemos exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia» (FJ 10).

A este respecto, conviene puntualizar lo que se subraya en la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2007, de 28 de marzo de 2007 (FJ 8), en el sentido de 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»* (doctrina que se reitera en las SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7; 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Otra importante puntualización que se realiza en la sentencia 1/2012 (FJ 6) lleva a subrayar que *“la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE es la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento”*.

Junto a la situación extraordinaria que se debe encarar, el artículo 86 de la Constitución introduce el elemento de la urgencia en la adopción de las medidas para acabar de conformar el presupuesto habilitante de los decretos-leyes, es decir, la necesidad de *“una acción normativa inmediata”* que no puede esperar ni siquiera a la aprobación de una ley por el procedimiento de urgencia (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Lo anterior obliga a realizar un juicio sobre la necesidad de la utilización del decreto-ley, dilucidando si la situación extraordinaria o excepcional de la que se parte exige una respuesta normativa inmediata *“hasta el punto de que su efectividad*

no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7). Quiere ello decir, en palabras del Tribunal Constitucional, «que a la necesidad de intervención a causa de la situación extraordinaria hay que añadir también el requisito de la imposibilidad de obtener el mismo resultado mediante la aprobación de una disposición que siga la tramitación ordinaria o urgente en las cámaras legislativas»”.

Es aquí donde, al valorar la causa legitimadora de la norma, cobra pleno sentido la ponderación de la urgente necesidad, sometida al control del Tribunal Constitucional, si bien la propia jurisprudencia constitucional subraya el margen de apreciación del Gobierno (y el Congreso, en su intervención posterior), teniendo en cuenta que *“la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”* (STC 6/1983, de 4 de febrero; FJ 5).

La competencia del Gobierno (y del Congreso después) para decidir con una cierta discrecionalidad cuando es necesario un decreto-ley, *“no les autoriza (...), sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquellas 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, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad”* (STC 29/ 1982 de 31 de mayo; FJ 3). Del mismo modo, tampoco considera admisibles el Tribunal regulaciones que tengan una vocación de mayor alcance que las que se derivan de la naturaleza del decreto-ley. De tal manera que, *«las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata y, por tanto, dado su carácter, no pueden alterar la estructura del ordenamiento. No es imposible que en algún caso*

esta necesidad urgente y extraordinaria haya de ser resuelta mediante una modificación de estructura, pero siendo esto excepcional, habrá de demostrarse en cada caso que ello es indispensable» (STC 29/1982, de 31 de mayo; FJ 6). En igual sentido cabe citar también las sentencias 41/1983, 51/1983 (por remisión a la 6/1983), 111/1983, 29/1986 y 60/1986.

El control del Tribunal Constitucional quedaría obstaculizado si no se exigiese la necesidad de explicitar y razonar la “conexión” de sentido, relación de adecuación o congruencia entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, *«de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar»* (STC 182/1997, de 28 de octubre; FJ 3).

En este sentido, y siguiendo la doctrina expuesta en la sentencia 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6), se ha de subrayar el deber de motivar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente que ha sido apreciada por los órganos políticos, insistiendo en que se trata de explicitar razonadamente la concurrencia del presupuesto habilitante, justificando que las medidas que se adoptan guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, F3).

Esta exigencia formal, consistente en el deber de razonar y explicitar dicha conexión, puede cumplirse no sólo a través del preámbulo -que evidentemente es el lugar más adecuado para hacerlo-, ya que el Tribunal Constitucional ha formulado en este punto lo que podría denominarse como teoría de la “pluralidad de elementos”. Así, según afirma la sentencia 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6), la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio decreto-ley, sino que *«tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos»*. En esta línea recuerda 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 el Preámbulo 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). A este respecto, la sentencia 68/2007 del TC recuerda que siempre deben tenerse presentes *«las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la*

aprobación de cada uno de los Decretos-Leyes enjuiciados»” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Esta misma doctrina sobre la pluralidad de elementos de los que se puede deducir la justificación del presupuesto habilitante se reitera en la STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011 (FJ 4).

Los decretos-leyes deben responder a una situación de excepcionalidad e imprevisibilidad tal que no permita la utilización del procedimiento legislativo o de urgencia previsto para la tramitación de las leyes. Asimismo, aunque se pueda acudir a elementos externos de un decreto-ley para valorar si concurre la extraordinaria y urgente necesidad, el propio contenido del mismo es el primer elemento que se ofrece al intérprete, especialmente cuando la regulación contenida en el mismo no tenga una virtualidad inmediata.

De acuerdo con lo anterior, no concurre la extraordinaria y urgente necesidad que el preámbulo de la disposición en cuestión conecta con la idea de que las medidas adoptadas son *“imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción de déficit en la Unión Europea”*.

El primer párrafo de la introducción alude a la *“actual coyuntura económica”*, pero ello no basta para justificarse esa *“extraordinaria y urgente necesidad”*, en el sentido antes expuesto. La incidencia que en los presupuestos públicos tiene el servicio público educativo no es de por sí un dato determinante para concluir que el Real Decreto-Ley es constitucionalmente legítimo, pues para ello debe acreditarse que la situación que se trata de afrontar, como antes se ha visto, no permita la utilización del procedimiento legislativo ordinario o de urgencia.

Precisamente por ello, el Consejo Consultivo considera que el Real Decreto-Ley puede considerarse inconstitucional por infracción del artículo 86.1 de la Constitución, en la medida en que dichos preceptos requieren la intervención autonómica o el complemento reglamentario, o bien, por sus propias previsiones temporales (como el artículo 5), revelan que no requerían de un decreto-ley.

2. Como se señala en el Acuerdo del Gobierno por el que se propone interponer recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, el contexto normativo en el que se inserta esta norma es el siguiente:

El Real Decreto Ley 14/2012 fue aprobado, de conformidad con su disposición final primera, con el carácter de legislación básica al amparo de las competencias que los apartados 1ª, 13ª, 18ª y 30ª del art. 149.1 de la Constitución reservan al Estado. Se trata de competencia en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (apartado 1ª), de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (apartado 13ª), de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios (apartado 18ª) y de normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (apartado 30ª).

Asimismo, conforme al art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, ésta ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 CE y en las leyes orgánicas que, conforme al art. 81.1 de la Constitución, lo desarrollen. Y, en virtud del art. 32.6 de aquel Estatuto, también tiene Canarias competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia del régimen jurídico de su Administración Pública y de los entes públicos dependientes de ella, así como de régimen estatutario de los funcionarios.

Ahora bien, el Real Decreto 14/2012 viene a establecer en su art. 3:

“1. La parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos será, como mínimo, de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas, sin perjuicio de las situaciones de reducción de jornada contempladas en la normativa vigente.

2. El régimen de compensación con horas complementarias será como máximo de una hora complementaria por cada periodo lectivo, y únicamente podrá computarse a partir de los mínimos a los que se refiere el apartado anterior”.

Por su parte, en el art. 4 se dispone:

“En los centros docentes públicos, el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho

nombramiento. El periodo de diez días lectivos previo al nombramiento del funcionario interino deberá ser atendido con los recursos del propio centro docente.

Lo dispuesto en el párrafo anterior resultará asimismo de aplicación a las sustituciones de profesorado en los centros docentes privados sostenidos con fondos públicos”.

Además en su introducción se señala que:

“Se 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, lo que guarda relación con su naturaleza básica, y que legitiman la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.ª de la Constitución), según consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, competencia en este caso convergente con los títulos competenciales recogidos en las reglas 1.ª, 18.ª y 30.ª del mismo artículo 149.1 de la Constitución, en cuanto constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos o disposiciones básicas que garantizan la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 27 de la Constitución.

Las medidas que se adoptan en este real decreto-ley 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. Por otra parte, se respetan los límites constitucionalmente establecidos para el uso de este instrumento normativo y, singularmente, se ha salvaguardado el contenido esencial del derecho a la educación regulado en el artículo 27 de la Constitución; de hecho, no se acomete la modificación de ningún precepto legal que se encuentre expresamente calificado como orgánico por la disposición final séptima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades”.

Respecto de estos artículos entiende, acertadamente, el acuerdo de Gobierno relativo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que no respetan el orden de competencias establecido en materia de educación, reduciendo

sustancialmente la intervención de las Comunidades Autónomas para ejercer las competencias asumidas en virtud de sus Estatutos de Autonomía. Y es que la regulación contenida en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 exceden de la competencia estatal, constituyendo *“ámbitos propios de la organización del servicio, inherentes a la responsabilidad de prestarlo en condiciones que garanticen su efectividad y que permitan alcanzar los objetivos de la planificación autonómica. Por eso, ambos aspectos hay que incardinarlos en las competencias de autoorganización autonómica que por su propia naturaleza han de permitir las bases estatales”*.

Así, en relación con el art. 3 del Real Decreto-Ley, se deriva de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece las bases del régimen estatutario de la función pública docente, entre las que no figura el régimen de la jornada lectiva, por lo que, de acuerdo con el apartado dos del precepto, debe entenderse que su establecimiento es competencia autonómica. Asimismo se detrae de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto del Empleado Público, cuyo art. 47 atribuye a las Administraciones Públicas correspondientes la función de establecer la jornada de sus funcionarios.

Por su parte, se señala en el Acuerdo del Gobierno de interposición del recurso de inconstitucionalidad, en relación con el art. 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, que difiere a diez los días lectivos para la sustitución transitoria de profesores titulares por funcionarios interinos, que *“incide sustancialmente en la competencia autonómica para desarrollar las bases del régimen jurídico de los funcionarios docentes, teniendo en cuenta que en esta materia la jurisprudencia constitucional ha limitado el alcance de la legislación básica de la función pública (art. 149.1.18ª) a crear el marco normativo que garantice la selección y la carrera sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad, y a establecer un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos, así como a prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos”*.

3. Pues bien, dado que el Real Decreto-Ley 14/2012 señala en su Exposición de Motivos y en su disposición adicional primera los títulos competenciales en los que se ampara para dictar la norma referida, procede ahora entrar en el análisis de cada

uno de ellos con el fin de determinar si, efectivamente, tales títulos permiten la aprobación de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley.

Por un lado ha de decirse que se ampara el Estado en la competencia contenida en el art. 149.1.1ª: “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, siendo aquí el derecho del art. 27 de la Constitución el que ampara la invocación de esta competencia. Se invoca también la cobertura competencial del art. 149.1.30ª, que se refiere a “la regulación de las condiciones de obtención y expedición de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

Ha venido señalado el Tribunal Constitucional (SSTC 45/2001, de 15 de febrero (fundamento jurídico 8), 8/2012, de 18 de enero (fundamento jurídico 3)) que, puesto que hay materias susceptibles de situarse en diversos campos -como sucede en este caso-, debe identificarse el título competencial prevalente en función de la razón o finalidad concreta de la norma, atendiendo, en primer lugar a la materia objeto de regulación, que implicará un título competencial más específico y, por ende, prevalente sobre otros también susceptibles de amparar la competencia.

Por este motivo, la invocación de una pluralidad de títulos competenciales obliga a que se analice separadamente la virtualidad de cada uno de ellos para proporcionar legitimidad constitucional a los preceptos cuestionados, labor en la que se ha de atender a los criterios hermenéuticos que se compendian en el FJ 3 de la STC 36/2012, de 15 de marzo en estos términos: “*«cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso»* (STC 153/1989, de 5 de octubre, F. 5). Junto a este criterio, y como complemento, hemos de tomar en consideración también que ha de preponderar la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, F. 2; 152/2003, de 17 de julio, F. 7; y 212/2005, de 21 de julio, F. 3,

entre otras), si bien a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 4; y 14/2004, de 13 de febrero, F. 5)”.

A este respecto, en el caso que nos ocupa, ello no se cumple por la norma estatal al invocar de forma genérica todos los posibles títulos en los que se ampara su competencia, directa o indirectamente, pero más claramente se aprecia en relación con los títulos competenciales del art. 149.1.1ª y 30ª, debiendo entenderse que la especialidad, en relación con la materia regulada por la norma, del art. 149.1.30ª, subsume la genérica del art. 149.1.1ª.

Respecto a esta competencia queda descartado que dé cobertura a los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley, pues estos artículos se refieren a la actividad docente del profesorado, no al derecho a la educación de los alumnos, por lo que, en todo caso, quedaría implicado el título competencial, también invocado por el Estado, del art. 149.1.18ª CE: *“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...)”*, a la que después nos referiremos.

Y es que, la doctrina del Tribunal Constitucional ha entendido que por vía del art. 149.1.30ª se pretende garantizar una formación común a los estudiantes y un nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los de los escolares que se concreta en la fijación de las llamadas “enseñanzas mínimas”, lo que incluye los contenidos, objetivos y horarios semanales (SSTC 87 y 88/1983, de 27 de octubre, fundamentos jurídicos 4 y 3, respectivamente). Es por ello que se ha regulado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, una normativa básica que asegura un tratamiento normativo uniforme de la jornada escolar, estableciéndose en su disposición adicional quinta, que el calendario escolar lo fijarán anualmente las administraciones educativas (con un mínimo de 175 días lectivos). No es jornada escolar lo que se regula en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012, a pesar de la rúbrica del art. 3 (jornada lectiva), sino ordenación de la actividad docente, por cuanto no se refieren estas normas a las horas lectivas que reciben los estudiantes, sino la carga lectiva de los docentes y a la provisión de sustituciones. No está en juego, en estos preceptos, el derecho a la educación de cara a los estudiantes, sino la organización interna de los docentes en los centros, sin que quede afectado el derecho a la educación que asiste a los estudiantes, cuyo contenido y alcance está garantizado por otras vías, como ya se indicó.

Por tanto, las medidas de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley no constituyen condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en los derechos del art. 27 CE (derecho a la educación y libertad de enseñanza).

Así pues, hemos de referirnos al título competencial más específico, contenido en el art. 149.1.18ª, que, como hemos señalado, invoca también el Estado como sustento de su competencia para dictar la norma objeto de este Dictamen. Se trata de la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios, con cuya cobertura se dictó la Ley Orgánica 2/2006 (LOE), cuya Disposición Adicional Sexta establece: *“1. Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente. 2. Las Comunidades Autónomas ordenarán sus función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior”*.

Pues bien, sentadas las bases se entiende qué corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que, no habiéndose fijado por el legislador estatal como bases del régimen estatutario del personal laboral docente las materias objeto de los art. 3 y 4 del Real Decreto-Ley, esto es, la fijación del horario del personal docente y las sustituciones, éstas quedan en manos de las Comunidades Autónomas, siendo claro, al efecto, el art. 47 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que atribuye a las Administraciones Públicas correspondientes la función de establecer la jornada de sus funcionarios. Asimismo, el art. 37.1 de esta Ley establece: *“Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: (...) m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos”*.

En este contexto, y ostentando Canarias, al amparo del art. 32.6 de su Estatuto de Autonomía, competencia para el establecimiento del régimen jurídico de su Administración Pública y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de los funcionarios, no puede sino concluirse que el contenido de los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 conculca la competencia de Canarias referida.

Ahora bien, aún queda por analizar la competencia estatal que, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 14/1012 y su propio título, es la preponderante para dictar aquella norma, siendo ésta la contenida en el art. 149.1.13ª CE: *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*. Y es que por la vía de esta competencia puede el Estado elevar una materia normalmente asumida por las Comunidades Autónomas a la categoría de básica, si concurren circunstancias que lo justifican.

Respecto a este título la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Recordemos aquí, ante todo, que el Real Decreto 1472/2007 se dicta, según reza en su disposición final primera, amparado en el título del art. 149.1.13ª CE sobre planificación general de la actividad económica, conforme al cual, hemos dicho que corresponden al Estado las facultades de Dirección General de la economía y, por tanto, «de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado» (STC 152/1988, de 20 de julio, F. 2), encontrando cobijo bajo esas facultades «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13ª CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, F. 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5; 235/1999, de 20 de diciembre, F. 3; y 95/2001, de 5 de abril, F. 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, F. 7, y 77/2004, de 29 de abril, F. 4)), «sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa,

por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas» (STC 124/2003, de 19 de junio, F. 6)”. (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Porque “si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, F. 3). En definitiva, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5, recordando la jurisprudencia constitucional en la materia, «dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)”. (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Por ello el Tribunal Constitucional exige que las normas y medidas adoptadas con base en este título sean medidas de ordenación general de la economía o, si son de carácter sectorial, que guarden una relación inmediata y directa con la dirección de la economía (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 36).

Como ya se ha señalado la introducción del Real Decreto-Ley objeto de este Dictamen indica: *“En 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 del marco constitucional y de la Unión Europea.*

(...) Se 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, lo que guarda relación con su naturaleza básica, y que legitiman la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), según consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, competencia, en este caso convergente con los títulos competenciales recogidos en las reglas 1ª, 18ª y 30ª del mismo art. 149.1 CE (...).”

Siendo los otros títulos competenciales a los que ya nos hemos referido puramente convergentes, como afirma la propia Exposición de Motivos de la norma, y

en la necesidad de justificar la competencia en el título preferente, según doctrina del Tribunal Constitucional, una vez descartado que aquellos títulos amparen los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley, procede ahora determinar si la competencia del art. 149.1.13ª permite dictar aquellas disposiciones.

Ciertamente, son muchas las normas estatales cuya aprobación se incardina en la actual coyuntura económica, siendo la misma, en este caso, la que sirve de fundamento no sólo a la que dicte la norma que nos ocupa, sino a que se haga mediante el instrumento normativo utilizado, el del art. 86.1 CE, como anteriormente se señaló. Así, se justifica en el penúltimo párrafo la concurrencia de las *“circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad”* para la emanación de un Real Decreto-Ley en que las medidas adoptadas en el mismo *“resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción del déficit de la Unión Europea”*.

Como se indica en el Acuerdo del Gobierno de interposición del recurso de inconstitucionalidad, el objetivo de la norma deriva de la necesidad de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo que *“está consagrado constitucionalmente con el nuevo artículo 135 CE, a cuyo tenor tanto la determinación del déficit estructural máximo permitido como el desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria están reservados a ley orgánica, que habrá de establecer la participación de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. Del texto constitucional se desprende que la responsabilidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria corresponde a cada Administración, sin perjuicio de los mecanismos de control de la viabilidad y de la aplicación de los planes de estabilidad y de reequilibrio que se articulan en la Ley Orgánica 2/2012.*

Por consiguiente, los preceptos controvertidos están sustituyendo la capacidad de la administración competente para prestar el servicio en términos que respeten el principio de estabilidad presupuestaria, sin ajustarse siquiera a los principios que se establecen en la ley orgánica que desarrolla el artículo 135 CE no a los procedimientos de participación que ésta contempla”.

En todo caso, no puede entenderse que las concretas medidas de ahorro en el sector educativo que se adoptan en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-Ley puedan incardinarse en las bases y coordinación de la planificación general de la economía, lo que exige que se trate de medidas sustantivas y específicas de planificación económica de inmediata y directa relación con la dirección de la economía (STC

61/1999, de 20 de marzo, fundamento jurídico 36), lo que no puede predicarse de la reducción de la jornada de los docentes, ni del aumento de los días para proveer sus sustituciones.

Las regulaciones de los arts. 3 y 4 RDL no son normas generales de ordenación económica. Su carácter concreto, detallado y particular rechaza esa calificación. Tampoco son normas de ordenación de un particular sector productivo porque la educación no es un sector económico, ya que su objeto no es la producción de bienes o servicios para el mercado, sino que tiene por objeto, como establece el art. 27.2 de la Constitución, el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Desde el momento en que la Constitución establece que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita y obliga a los poderes públicos a garantizar el derecho de todos a la educación (art. 27) y contempla una legislación básica que garantice el cumplimiento de esa obligación (art. 149.1.30ª) está calificando a la enseñanza como una actividad de responsabilidad estatal que, en aquel tramo que revista carácter obligatorio y por ende gratuito, es un servicio público esencial.

Una actividad cuyo objeto es el libre desarrollo de la personalidad no es, aunque tenga repercusiones económicas, de naturaleza económica y, en consecuencia, no es encuadrable en la materia "economía" del art. 149.1.13ª de la Constitución sino en la específica materia "educación"

En este sentido y respecto al título competencial que se invoca en el RDL definido en el art. 149.1.1ª de la Constitución la jurisprudencia constitucional ha establecido:

"La expresión «condiciones básicas» no es sinónima de las locuciones «legislación básica», «bases» o «normas básicas», por lo que «la competencia "ex" art. 149.1.1ª CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo», de forma que «el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7 a) y, en el mismo sentido, STC 188/2001, de 24 de septiembre, F. 4).

Por lo tanto, el título competencial del art. 149.1.1ª CE «lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (STC 173/1998, de 23 de julio, F. 9).

Por su parte, y en cuanto al principio constitucional de igualdad, en el que se halla evidentemente relacionada la competencia estatal antes descrita, la doctrina de este Tribunal puede expresarse en los términos del F. 10 de la STC 37/1987, de 26 de marzo: «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (en el mismo sentido, SSTC 227/1988, de 9 de julio, F. 4; 150/1990, de 4 de octubre, F. 7; 186/1993, de 7 de junio, F. 3; 319/1993, de 27 de octubre, F. 5; 173/1998, de 23 de julio, F. 10; 131/2001, de 7 de junio, F. 4)». (STC 37/2002, de 14 de febrero).

De ahí que el contenido de las normas dictadas ex art. 149.1.1ª quede sujeto a los siguientes límites:

“La norma cuestionada basa la competencia estatal también en el art. 149.1.1 CE, que reconoce competencia exclusiva al Estado para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», Ciertamente, el art. 149.1.1 CE, en puridad, no habilita al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de

los deberes constitucionales». Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate (STC 247/2007, de 12 de diciembre, F. 17).

Delimitado negativamente, puede decirse que la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE no puede ser equiparada a la competencia que ostenta el Estado en materias concretas para dictar la correspondiente normativa básica, ni, por consiguiente, las condiciones básicas se identifican con «legislación básica», «bases» o «normas básicas»; en este sentido, hemos dicho que «el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho (...), no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7 a)).

En cuanto a su delimitación positiva, dijimos en la misma STC 61/1997, F. 8, que «las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales [facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos (...)]. En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por "condiciones básicas" hubiera de entenderse cualquier condición "material", obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas».

En definitiva, podemos concluir que, de acuerdo con nuestra doctrina, este título estatal queda restringido al ámbito normativo, «lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico» [STC 188/2001, de 20 de septiembre, F. 12, con cita de la STC 61/1997, F. 7 b)]". (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6)

La aplicación de esta doctrina constitucional al presente supuesto lleva a la conclusión de que el título del art. 149.1.1ª no ampara los arts. 3 y 4 RDL porque no regulan el derecho a la educación (art. 27 de la Constitución) ni el derecho a acceder a la función pública docente (art. 23.2 de la Constitución), por lo que no puede predicarse de ellos que establecen condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de esos derechos.

Aun admitiendo en hipótesis que la regulación de los arts. 3 y 4 RDL conciernen únicamente al derecho a la educación, porque *icto oculi* es manifiesto que no afectan al derecho de acceso a las funciones públicas, tampoco se podría considerar que tienen la cobertura competencial del art. 149.1.1ª de la Constitución por la siguiente razón:

Los arts. 3 y 4 RDL regulan la distribución de tareas en el seno de la jornada de los profesores y el plazo de nombramiento de profesores sustitutos. Esta normativa no establece las posiciones jurídicas fundamentales de los titulares del derecho a la educación, es decir, sus facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales o prestaciones básicas. Son meras normas de eficacia *ad intra* de la organización administrativa del servicio de educación concernientes a la gestión del personal que lo presta. No establecen por tanto una condición básica que garantice la igualdad en el disfrute del derecho a la educación. Sea esa u otra la normativa sobre esas cuestiones, no resulta afectada la igualdad esencial en el ejercicio de tal derecho.

Es claro, pues, que la educación no es un sector productivo sino una materia que es encuadrable en los títulos competenciales del art. 149.1.30ª de la Constitución y del art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, razón por la cual, conforme a la jurisprudencia constitucional, el art. 149.1.13ª debe ser interpretado restrictivamente porque, las regulaciones de los arts. 3 y 4 RDL son subsumibles en los títulos competenciales más específicos sobre educación; por lo que no cabe aducir la repercusión o índole económica de sus medidas para entenderlas dictadas al amparo del art. 149.1.13ª de la Constitución.

De todo lo expuesto debe concluirse que los artículos 3 y 4 del Real Decreto Ley 14/2012, vulneran el orden de competencias constitucional y estatutariamente establecido, por lo que procede la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a los mismos en los términos expresados en el Acuerdo del Gobierno sometido a Dictamen de este Consejo.

C O N C L U S I O N E S

1. Los arts. 3 y 4 RDL no se justifican en la finalidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria e invaden la competencia que sobre esta materia le atribuye el art. 135.6 de la Constitución a las Comunidades Autónomas.

2. Los arts. 3 y 4 RDL no tienen cobertura competencial en las en las reglas 1.^a, 18.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la Constitución.

3. Los arts. 3 y 4 RDL vulneran la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que en materia de educación y función pública le atribuyen los apartados 1 y 6 del art. 32 de su Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Canarias.