

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5196 *Pleno. Sentencia 84/2016, de 28 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 301-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Límites a los decretos-leyes; competencias sobre educación, función pública y ordenación general de la economía: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la jornada lectiva, sustitución y régimen de dedicación del personal docente y a la financiación de becas y ayudas al estudio (STC 26/2016). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 301-2013, promovido por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3, 4, 6, apartados 1, 3 y 4, y 7 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de enero de 2013, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta el Gobierno de esa Comunidad Autónoma, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3, 4, 6, apartados 1, 3 y 4, y 7 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Con carácter previo, la comisión bilateral Estado-Generalitat de Cataluña había acordado el 20 de junio de 2012 la iniciación del procedimiento de negociación previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para la resolución de las discrepancias competenciales suscitadas por la aprobación del mencionado Real Decreto-ley. Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 10 de agosto de 2012 y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» de la misma fecha, y comunicada a este Tribunal el 11 de julio de 2012. La falta de un acuerdo satisfactorio, como fruto de esas negociaciones, condujo al Gobierno de la Generalitat de Cataluña a acordar el 15 de enero de 2013 la formalización del recurso de inconstitucionalidad que da lugar a esta sentencia.

2. El escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad estructura su argumentación en dos partes. En una primera se alegan las deficiencias generales de carácter competencial y constitucional en las que se entiende que incurre el Real Decreto-

ley recurrido, mientras que en la segunda se dedican fundamentos jurídicos específicos para cada una de las cuestiones reguladas en la norma que son objeto de impugnación.

a) En la primera parte, el escrito comienza negando, con carácter general, que las medidas de control y racionalización del gasto público asumidas por los países de la zona euro y materializadas por el Gobierno de la Nación en el escenario de crisis que ha atravesado nuestra economía en los últimos años puedan adoptarse sin respeto al orden constitucional y estatutario de reparto de competencias, y sin satisfacer los requisitos y garantías que la Constitución española y la doctrina de este Tribunal han establecido para la aprobación de decretos-leyes.

a. En cuanto a las cuestiones competenciales involucradas, la Abogada de la Generalitat destaca que la disposición final primera del Real Decreto-ley afirma el carácter básico de la regulación que contiene esa norma, así como su fundamento en cuatro títulos del art. 149.1 (1, 13, 18 y 30) CE, pero sin delimitar a qué preceptos específicos presta cobertura cada uno de ellos. Y en atención a la doctrina de que debe identificarse el título competencial prevalente, de acuerdo con la finalidad y contenido de cada medida normativa, pasa a negar que los dos primeros títulos competenciales, es decir, la regulación de las condiciones básicas de garantía de igualdad de todos los españoles y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sean de aplicación en el presente caso.

En relación con el art. 149.1.13 CE y la capacidad del Estado para adoptar orientaciones de política económica general, la Generalitat niega que la mera invocación por el preámbulo del Real Decreto-ley de la necesidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria, aplicada al ámbito educativo, permita introducir medidas organizativas de la función pública docente, a pesar de que éstas tengan impacto presupuestario. Así ocurre concretamente con las medidas recurridas en materia de educación no universitaria, relativas a la jornada de los funcionarios docentes y al régimen de sustituciones del profesorado. Con cita de jurisprudencia de este Tribunal, se insiste en que las facultades de dirección general de la economía por parte del Estado no pueden abarcar cualquier acción de naturaleza económica, a menos que tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5), debiendo ceder ante títulos competenciales más específicos (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), pues, en otro caso, estos quedarían vacíos de contenido. La mera necesidad de ahorro en el gasto público no basta para ejercer la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE.

Por su parte, las condiciones básicas de garantía de la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE), en relación con el derecho a la educación, tampoco podrían sustentar la regulación que se hace por el Gobierno de la Nación de la jornada lectiva y de las sustituciones transitorias del profesorado no universitario, atendiendo a los términos expresados por nuestra STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, que recoge lo expuesto en otras sentencias anteriores sobre el alcance de las competencias del Estado en educación.

Tampoco las medidas impugnadas en el ámbito de la educación superior encontrarían cobertura en las competencias transversales del Estado del art. 149.1.1 y 13 CE, en cuanto carecen de incidencia económica directa. Es el caso de las prescripciones sobre creación y mantenimiento de centros universitarios, sobre el régimen de dedicación docente del profesorado y, sobre todo, de las posibilidades que se abren a la cooperación de las universidades con organismos públicos de investigación. Además, en cuanto a la reforma de la financiación de los gastos de matrícula de estudiantes becados, se recuerda que, conforme a nuestra STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6, este Tribunal afirmó que el título competencial estatal aplicable es el derivado del apartado 30 del art. 149.1 CE, y no del apartado 1, por ser «un elemento central para la garantía del derecho a la educación».

En definitiva, los títulos competenciales en los que el Estado se puede apoyar para aprobar las medidas cuestionadas del Real Decreto-ley son los recogidos en el art. 149.1.18 (bases de la función pública) y 30 (normativa básica en materia educativa) CE.

En esas materias la Generalitat de Cataluña ostenta competencias propias, derivadas de lo recogido en el art. 131.3 c) y j) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) sobre la función pública docente (política de personal de los centros públicos de enseñanza) y sobre la organización de los centros docentes, así como del art. 172, apartados 1 g) y 2 a), EAC sobre educación universitaria (regulación del sistema propio de becas y ayudas a la formación; regulación y gestión, cuando proceda, de los fondos estatales para becas y ayudas al estudio y establecimiento de los requisitos de creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios).

b. Por otro lado, el Real Decreto-ley impugnado no satisfaría los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que deben justificar el recurso a esta modalidad legislativa. La concurrencia de su presupuesto habilitante es valorado en primera instancia por el propio Gobierno que lo aprueba, pero corresponde al Tribunal Constitucional el análisis de la razonabilidad del juicio formulado por aquel, evitando el peligro de un uso abusivo y arbitrario (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 4). En ese examen debe apreciarse, concretamente, que hay motivos que justifican la adopción del Decreto-ley y que hay una relación de conexión de la situación de urgencia con la medida aprobada.

La justificación de los motivos de aprobación de un Real Decreto-ley debe ponerse de manifiesto en el preámbulo de la disposición y en el debate parlamentario para su convalidación (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4), pero en el caso del Real Decreto-ley 14/2012 sólo es posible encontrar en ambos instrumentos alegaciones genéricas a la situación económica de crisis y a los objetivos de consolidación fiscal y de reducción del déficit público derivados de nuestros compromisos con la Unión Europea. La coyuntura económica, como ha manifestado este Tribunal (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3,), puede requerir acciones inmediatas, pero su mera invocación no acredita de por sí la exigencia constitucional de que haya que atender a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Así lo demostraría el hecho de que varias de las medidas sobre función pública docente adoptadas en abril de 2012, mediante el Real Decreto-ley recurrido, fueron luego dos meses más tarde introducidas en relación con la función pública general en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012.

Por su parte, la falta de relación de conexión de las medidas del Real Decreto-ley 14/2012 con la situación a atender quedaría demostrada en sus distintos apartados, bien por su carencia de efectos inmediatos (dado que serán las Comunidades Autónomas las que finalmente podrán o no hacerlas efectivas en sus territorios, en función de su criterio político), bien por su necesidad de desarrollo reglamentario (sin que el propio Real Decreto-ley produzca una modificación efectiva e instantánea), o bien por su carencia de efecto reductor del gasto público educativo, que incluso en algunos casos viene a incrementar. En concreto, las medidas pretendidamente básicas sobre la jornada lectiva y las sustituciones del profesorado (el propio Gobierno de la Generalitat venía ya adoptando esas medidas en el ejercicio de sus competencias) no justifican la aprobación de una acción normativa de urgencia. Lo mismo ocurre con la atribución genérica al Gobierno de la determinación de los requisitos de creación y mantenimiento de centros universitarios, al exigir un desarrollo reglamentario y no producir modificación inmediata del ordenamiento jurídico. Por su parte, las posibilidades de cooperación entre universidades y otros organismos de investigación carecen de efecto directo sobre el déficit público y no tienen efectos jurídicos inmediatos. En cuanto a la regulación de la carga docente del profesorado universitario, no se justifica la elusión del procedimiento legislativo ordinario y requiere para su aplicación un análisis de la situación de cada universidad. Y, finalmente, en cuanto a la financiación de los gastos de matrícula de estudiantes becados, el efecto del Real Decreto-ley es precisamente el aumento del gasto educativo que debe asumir la Generalitat.

b) El resto del escrito de interposición del recurso aborda los motivos de inconstitucionalidad específicos de las distintas medidas incluidas en el Real Decreto-ley, agrupados en tres fundamentos jurídicos.

a. Las medidas relativas a la educación no universitaria, que afectan a la jornada lectiva y al régimen de sustituciones del profesorado, son tratadas de manera agrupada, negándose la posibilidad de ser dictadas mediante real decreto-ley.

El art. 4 de la norma legal de referencia impide proceder al régimen de sustitución de profesores mediante el nombramiento de interinos hasta que transcurran diez días lectivos desde que se produjo la situación de necesidad. Nada impedía, a juicio de la Generalitat, la adopción de esta medida por la vía legislativa ordinaria, como demuestra el hecho de que el art. 23, apartado 2, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012 (y en sentido semejante las leyes de presupuestos de años posteriores), invocando las mismas razones de necesidad de racionalización del gasto público, prohibiera el nombramiento de personal interino de las administraciones públicas, con excepción de ciertos servicios públicos esenciales, como el educativo. El Gobierno de la Nación podía perfectamente haber incluido en la ley de presupuestos el régimen de sustituciones del personal docente mediante interinos, evitando el recurso al Real Decreto-ley, que es excepcional.

Pero es que, además, los requisitos introducidos para el nombramiento de funcionarios docentes interinos excede el contenido de la regulación básica que el Estado puede establecer, debido a su grado de concreción, pues fija un plazo de duración de la causa de sustitución de diez días lectivos para proceder a su cobertura. Se trata, por otra parte, de un aspecto puramente organizativo de la política de personal que corresponde regular a cada Administración educativa, y que invade la competencia de la Generalitat, ex art. 131.2 f) EAC, para la aprobación de directrices en materia de recursos humanos en el sector educativo, impidiendo a la Generalitat la adopción de medidas ejecutivas de organización de los recursos docentes de los centros públicos de enseñanza. La elección del sistema de atención de las bajas que se produzcan y la valoración de las necesidades urgentes e inaplazables para la correcta prestación del servicio educativo (por ejemplo, para atender casos de acumulación de bajas) corresponde a la propia Generalitat.

Por su parte, el art. 3 del Real Decreto-ley fija, por primera vez a nivel estatal, la jornada lectiva semanal del profesorado de enseñanzas de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), en los centros docentes públicos y concertados. La Abogada de la Generalitat argumenta que esta medida no puede ser adoptada mediante Real Decreto-ley y no se ajusta al régimen de distribución de competencias en materia de función pública docente.

Al igual que en el caso anterior, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, en su disposición adicional septuagésima primera, contiene una previsión con el mismo objetivo, referida a los funcionarios públicos en general, por lo que podría haberse evitado el recurso al procedimiento legislativo de urgencia, aparte de que su implementación efectiva no podría tener lugar hasta el inicio del curso académico 2012/2013. Por otro lado, se cuestiona que la medida tenga incidencia directa en el gasto público, por regular la distribución de actividades lectivas y no lectivas del profesorado. Se incide en las condiciones laborales del profesorado, pero no en el gasto educativo.

En cuanto al fundamento competencial del precepto, se descartan los apartados 1, 13 y 30 del art. 149.1 CE, por lo que el escrito se centra en el análisis de la posible cobertura del apartado 18 (bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos). Hasta ahora el legislador básico estatal, en uso de esa competencia, nunca había establecido prescripciones sobre la distribución de la jornada de los funcionarios docentes, que quedaba en manos de la Generalitat en virtud de su competencia sobre la política del personal al servicio de la Administración educativa [art. 131.3 j) EAC]. Tampoco en la regulación básica de la función pública en general, contenida fundamentalmente en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el estatuto básico del empleado público (LEEP), se determina la jornada laboral mínima del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El estatuto básico del empleado público se limita a establecer un deber general de los funcionarios públicos de cumplir su jornada laboral, que puede ser

diferente según los criterios de organización de cada Administración, e incluye, precisamente, como materias objeto de negociación colectiva el calendario laboral, los horarios y la jornada de los empleados públicos. Además, el escrito de interposición del recurso recuerda que el informe de la comisión de expertos creada por el Ministerio de Administraciones públicas para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público, elaborado en el mes de abril de 2005, consideraba excesiva la legislación básica estatal dictada hasta entonces en la materia y proponía su reducción, fijando un listado de materias sobre el que deberían centrarse esas bases, que no incluía la cuestión del horario de los funcionarios. La propia doctrina de este Tribunal, a la hora de determinar el alcance de las bases de la función pública, especifica que su objeto son los elementos esenciales de la relación de servicio, enumerando una serie de materias entre las que no se incluye la jornada laboral. De hecho, en la STC 54/1982, de 26 de julio, FJ 5 b), ante la alegación por el Estado de que la Generalitat había determinado la jornada laboral de sus funcionarios al regular sus retribuciones en contradicción con una ley estatal de 1965, este Tribunal afirmó que «ni puede considerarse como básica la jornada establecida a efectos retributivos por el art. 5.2 de la Ley de retribuciones de 2 de mayo de 1965 (cuarenta y dos horas semanales), ni parece irrazonable que la Generalidad disponga de un cierto margen para determinar la jornada laboral a tales efectos». En definitiva, la Generalitat cuestiona que las bases del régimen de la función pública puedan comprender la delimitación de la jornada lectiva de los funcionarios docentes, por ser éste un elemento organizativo cuya regulación formaría parte de la competencia autonómica recogida en el art. 131.3 j) EAC.

b. La Abogada de la Generalitat agrupa en un fundamento jurídico la argumentación relativa a las medidas impugnadas del Real Decreto-ley 14/2012 en relación con la educación universitaria (apartados 1, 3 y 4 del art. 6), a excepción de lo que se refiere a la financiación de las becas (art. 7).

El art. 6.1 del Real Decreto-ley introduce un nuevo párrafo en el 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, sin mayor especificación, ni del contenido de esos requisitos, ni del plazo para aprobar el correspondiente reglamento. Este modo de proceder, según entiende la recurrente, no sería admisible de acuerdo con la doctrina expresada por este Tribunal en su STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 11.

Por otro lado, señala la Generalitat que el nuevo precepto legal, que se limita a incluir una remisión reglamentaria, excedería el contenido que puede darse a la normativa básica estatal en materia educativa, invadiendo la competencia autonómica recogida en el art. 172.2 a) EAC para la regulación de los requisitos de creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios. Así lo entiende el Dictamen 7/2012, de 8 de junio, del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Cataluña, en atención a la doctrina constitucional sobre la necesidad de que las bases estatales se formulen de una manera amplia y flexible, que permita a las Comunidades Autónomas ejercer las suyas propias. A estos efectos, se subraya que la Ley Orgánica de universidades, al establecer las bases para la creación de centros y estructuras, lo hace con distinta intensidad, identificando distintos tipos de ellas (facultades, escuelas de doctorado, institutos universitarios, departamentos...), y asignándoles rasgos jurídicos diferenciados en cuanto a quién corresponde su creación y regulación. Estas diferencias se perderían con el llamamiento genérico e indiferenciado a un reglamento básico.

El art. 6.3 del Real Decreto-ley amplía en el art. 7 LOU el campo de la cooperación estratégica de universidades y otros centros de investigación nacionales o extranjeros para el desarrollo de titulaciones universitarias oficiales. Al no indicarse nada sobre los requisitos básicos a cumplir en esos acuerdos, entiende la Generalitat de Cataluña que no se cumpliría la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la adopción de esta medida por Real Decreto-ley. Según refiere, la medida carece de la intensidad normativa suficiente para modificar una situación jurídica existente de manera instantánea, sin que se comprendan las razones de urgencia que la justifican.

Además, esta reforma carecería de conexión directa con el objetivo de esta disposición legislativa de urgencia, que es la reducción del déficit público.

El art. 6.4 del Real Decreto-ley modifica el art. 68 LOU sobre el régimen de dedicación a la actividad docente del profesorado universitario, incluyendo además una habilitación al Gobierno para su desarrollo. El hecho de que las nuevas prescripciones no puedan ser aplicadas hasta el inicio del siguiente curso académico demuestra, según la Abogada de la Generalitat, la falta de inmediatez de sus efectos, lo cual es necesario para la aprobación de un Real Decreto-ley.

Por otro lado, la nueva regulación no respetaría el sistema de distribución de competencias. Descartado el posible fundamento del precepto en los títulos estatales recogidos en el art. 149.1.1, 13 y 30 CE, sólo quedaría acudir como base al art. 149.1.18 CE. Así, se desprendería de lo apreciado por nuestra STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 1 b), al enjuiciar un reglamento estatal sobre el régimen jurídico de la función docente universitaria, exceptuando las cuestiones que incidiesen directamente en el desarrollo del derecho a la educación, que se sustentarían en el art. 149.1.30 CE. El Estado tiene competencia para dictar la normativa básica sobre el funcionariado universitario, pero no para su desarrollo, que corresponde a la Generalitat de Cataluña conforme al art. 172.2 e) EAC. En ejercicio de esa competencia, la Ley Orgánica de universidades se limitaba, hasta la aprobación del Real Decreto-ley 14/2012, a prever un doble régimen de dedicación docente de ese personal, completa y parcial. Pero la nueva regulación aquí recurrida incurre en un excesivo detalle, al especificar las horas de docencia que corresponden al profesorado dentro de su jornada laboral a tiempo completo y las relaciones entre funciones docentes e investigadoras de este tipo de funcionarios, excluyendo cualquier tipo de desarrollo normativo autonómico, lo cual es impropio de una regulación básica.

c. Finalmente, la Generalitat de Cataluña recurre el art. 7 del Real Decreto-ley 14/2012 por lesionar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en la medida que establece la financiación autonómica de una parte del sistema estatal de becas y ayudas al estudio.

El sistema de becas y ayudas al estudio es una obligación impuesta por el legislador orgánico a los poderes públicos a fin de garantizar el derecho de todos a la educación en condiciones de igualdad. Concretamente, el art. 45 LOU prevé un sistema general de becas y ayudas al estudio con cargo a los presupuestos generales del Estado, que se puede complementar por las Comunidades Autónomas y las propias universidades mediante su propia política de becas, ayudas y créditos. En desarrollo de ese precepto, se dictó el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, regulador del sistema general de becas y ayudas al estudio, cuyo art. 9 establece, como uno de los componentes de la beca, la matrícula o precio público de los servicios académicos. Sin embargo, a partir de la reforma del Real Decreto-ley 14/2012 sólo una parte de la cobertura de ese componente de las becas se imputa a los presupuestos generales del Estado, correspondiendo el resto (la parte de los precios públicos que exceda del mínimo de la horquilla legal de oscilación de esos precios en cada tipo de estudios) a los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Por un lado, la reforma no justifica su adopción por Real Decreto-ley, porque no se acredita la imposibilidad de su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario y porque no tiene conexión con el objetivo de contención del gasto educativo de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, se vulneran las competencias financieras de la Generalitat al imponer el mencionado deber de cofinanciación. Las competencias estatales en materia de educación habilitarían al Estado para determinar las condiciones básicas de las becas, entre las cuales se encuentra la cuantía de las mismas [STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 10 a)], pero aquel debe dejar un margen para que las Comunidades Autónomas completen las condiciones de otorgamiento y ejerzan las competencias de gestión y ejecución que les corresponden (STC 13/1992, de 6 de febrero). Esa competencia no permite, en cambio, al Estado limitar la cantidad de los gastos derivados de la matrícula de los becarios que financia, trasladando lo que exceda de ello a las Comunidades

Autónomas. Tal determinación atenta contra la autonomía financiera autonómica protegida por el art. 156 CE, al condicionarla de manera ilegítima en su vertiente de gasto, amén de que, de manera paralela, vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña para regular y gestionar el sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria, recogida en el art. 172.1 g) EAC. Es cierto que, según la jurisprudencia constitucional, la autonomía financiera de la Generalitat puede quedar sometida a ciertos límites materiales derivados del principio de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal, pero permitiendo a la vez a la Comunidad Autónoma establecer y elegir sus propias políticas, como sería en este caso la de ayudas y becas al estudio con cargo a sus propios presupuestos, contribuyendo o no al sistema general de becas diseñado por el Estado. De manera que el Estado no podría unilateralmente disminuir su aportación financiera y atribuir a la Generalitat el coste de una política establecida por él mismo.

3. En fecha 12 de febrero de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad planteado, que fue notificada por la Secretaría de Justicia de este Tribunal a la Generalitat de Cataluña, con sello de entrada de 21 de febrero de 2013; igualmente, fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 22 de febrero de 2013. De conformidad con lo previsto en el art. 34 LOTC, se dio traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 19 de febrero de 2013, se personó en el proceso en representación del Gobierno, solicitando además prórroga por el máximo legal de ocho días del plazo para formular alegaciones en el recurso. Esa prórroga, a contar a partir del día siguiente al de expiración del plazo ordinario, le fue concedida por el Pleno de este Tribunal Constitucional el 20 de febrero de 2013 y fue notificada al Abogado del Estado y a la representación de la Generalitat de Cataluña mediante sendos escritos con sello de entrada de los días 21 y 27 de febrero de 2013, respectivamente. Dentro del plazo conferido por la providencia de admisión a trámite de este recurso, mediante escrito registrado el 8 de marzo de 2013, la Abogacía del Estado evacuó el trámite de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad.

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

6. En su extenso escrito de alegaciones, la Abogada del Estado interesa la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. En él, tras identificar el objeto y fundamento del recurso (la violación del art. 86.1 CE y de las competencias sobre educación y universidades de la Generalitat de Cataluña por parte del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril), dedica sus alegaciones, por un lado, a fundamentar la existencia, tanto del presupuesto habilitante para la aprobación por el Gobierno de dicho Real Decreto-ley, como de títulos competenciales que dan cobertura a su contenido material; por otro lado, el escrito de alegaciones también ha justificado la constitucionalidad de cada uno de los preceptos y apartados impugnados.

a) En primer lugar, la Abogada del Estado asegura que el Real Decreto-ley recurrido cuenta con el presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para ser dictado. 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 el uso abusivo o arbitrario de este modo de producción legislativa. Según señala, el control se extiende, tanto a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, como a la conexión de sentido de ésta con las medidas adoptadas para atenderla. Además, se destaca que este Tribunal ha reconocido la especial aptitud de la figura de los reales decretos-leyes para acometer «coyunturas económicas problemáticas» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5), citando 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 Abogado del Estado defiende que la situación de extraordinaria y urgente necesidad concurre y ha quedado exteriorizada en el expediente de elaboración, tanto en el preámbulo de la disposición, como en el trámite de convalidación, por referencia a dos concretas circunstancias: El marco de crisis económica sin precedentes por el que atravesó nuestro país, con la consiguiente exigencia de fuertes ajustes presupuestarios; y la urgencia por corregir nuestro acusado déficit público, en el cual el gasto educativo juega un papel relevante.

Respecto a la crisis económica y financiera sufrida por España en los últimos años se recogen especialmente, junto a algunas referencias de la exposición de motivos del Real Decreto-ley y de la intervención del Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario previo a su 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 alude al 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 invoca el libro amarillo de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2012, en el que se hace mención a la desviación de 2,5 puntos del déficit reconocido por el Gobierno saliente respecto del calculado por el entrante (en realidad, el déficit fue del 8,5 por 100 del PIB nacional, en vez del 6 por 100, lo que equivale a un desfase de unos 27.000 millones de euros), lo que obligó a tomar medidas urgentes de ajuste (la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012 fijó finalmente un objetivo de déficit del 5,3 por 100 sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones públicas). Se agrega que el gasto educativo representa un importante porcentaje de ese gasto público (un 10,99 por 100 en 2010, del que la mayor parte corresponde a las Comunidades Autónomas, según datos oficiales del Ministerio del ramo, que contienen la serie histórica desglosada entre 2000 y 2010, que se adjuntan al escrito de alegaciones). En este sentido, subraya la Abogada del Estado algunas menciones del preámbulo del Real Decreto-ley recurrido sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria de nuestro Estado, de su memoria explicativa acerca del carácter imprescindible de las medidas adoptadas para cumplir con el techo de gasto público y para la flexibilización normativa comprometida en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para de ese modo proporcionar instrumentos de ajuste presupuestario a las Administraciones públicas autonómicas, así como de las declaraciones realizadas por el Ministro en sede parlamentaria, justificando esas medidas como herramientas necesarias para ayudar a las Comunidades Autónomas a cumplir con su objetivo de déficit anual.

b) En segundo término, la Abogada del Estado argumenta sobre la adecuación de los títulos competenciales invocados por la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012 para fundamentar las medidas en él contenidas. En cuanto al art. 149.1.1 CE, se remarca que 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. 149.1.18 CE, al permitir fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, prestaría específica cobertura a las medidas del Real Decreto-

ley relativas al profesorado universitario, con preferencia a la que pudieran suministrar las competencias estatales sobre educación. Señala, al respecto, que el Estado puede fijar así el necesario común denominador normativo que asegure una unidad fundamental de todos los funcionarios públicos, que no tiene que ser meramente genérica, aunque sí compatible con las peculiaridades que puedan introducir las Comunidades Autónomas en persecución de sus propios intereses. Además, la Abogada del Estado recuerda que, según la STC 235/1991, de 12 de diciembre, las Comunidades Autónomas no tendrían siquiera competencia de desarrollo normativo respecto a los miembros de los cuerpos docentes universitarios, al no ser éstos funcionarios de la Administración autonómica, sino del Estado. En cambio, respecto a las medidas sobre profesorado no universitario, entiende que sería prevalente la invocación del art. 149.1.30 CE, ya que su finalidad prioritaria sería la garantía de la calidad mínima de la enseñanza, a pesar de que repercute en la organización administrativa y en el acceso a puestos de trabajo en el sector público. De todas formas, afirma la Abogada del Estado que no es descartable la invocación del apartado 18 del art. 149.1 CE para justificar medidas sobre horarios de los profesores, dado que el propio art. 2.3 LEEP remite, respecto a determinados colectivos de empleados como el personal docente y sanitario, a la legislación específica estatal y autonómica que se dicte para regularlos. Y de hecho, respecto al personal sanitario, hace tiempo que el legislador estatal ha establecido previsiones concretas sobre su régimen de horario de trabajo, de modo similar a como ahora pasa a hacerlo el Real Decreto-ley impugnado respecto al personal docente no universitario.

En relación con el art. 149.1.30 CE, el escrito de alegaciones recoge la doctrina acumulada por este Tribunal Constitucional sobre el alcance de esta competencia, a través de la recapitulación contenida en el fundamento jurídico 3 de nuestra STC 184/2012, de 17 de octubre. A partir de ahí, la argumentación se centra en la doctrina constitucional sobre el alcance material de las bases estatales en materia de educación, por ser objeto de discusión en el presente caso. Si bien esas bases tienen una gran variedad en función de la materia o submateria, no tienen por qué constreñirse sólo a pautas genéricas y abstractas, pudiendo comprender también 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 concretos 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). Así, refiere que 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 que 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, pues dejan un margen amplio de plasmación a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, para la Abogada del Estado el principal título competencial de cobertura del Real Decreto-ley 14/2012, debido a la finalidad de esta disposición, está en el apartado 13 del art. 149.1 CE, en conexión con el principio de coordinación de las haciendas públicas por parte del Estado (art. 156 CE). Recuerda que la jurisprudencia de este Tribunal entiende que ese 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 las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Más en concreto, cabe establecer por esta vía medidas de contención de gastos corrientes y de reducción del déficit público, en línea con las exigencias de estabilidad presupuestaria y de prohibición de un déficit estructural superior al establecido, tal como prevé el art. 135 CE y desarrolla 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 del 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).

En esta cuestión, la Abogada del Estado discrepa del planteamiento de la representación de la Generalitat de Cataluña, que niega virtualidad a la competencia estatal derivada del art. 149.1.13 CE, por no constituir las medidas contenidas en el Real Decreto-ley un conjunto de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino tratarse de «medidas meramente organizativas relativas a la función pública docente». Para ello, se aporta el cuadro de estimación del impacto económico de las distintas medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012, que alcanzan la cifra total de 3.736 millones de euros de ahorro. Además, se proporciona información sobre la intensidad del peso del capítulo de gastos de personal educativo de las enseñanzas no universitarias (que corresponde a las retribuciones de más de 700.000 profesores de enseñanzas de régimen general y especial) en los presupuestos públicos, que representa, contando con las cotizaciones sociales de este personal, un 64 por 100 del total del gasto público educativo.

En consecuencia, se defiende que los títulos competenciales aplicables de manera prevalente en este recurso serían los derivados del art. 149.1.13 CE y del art. 152 EAC sobre planificación, ordenación y promoción de la actividad económica, sin perjuicio de que, de considerarse que el Real Decreto-ley viene a regular prevalentemente elementos de régimen funcional, en los que la Generalitat puede invocar sus competencias en materia de función pública [arts. 136 a) y b) EAC], tendría siempre que respetarse lo dispuesto en la legislación estatal dictada en ejercicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.18 CE.

E, igualmente, se recuerda a este respecto la doctrina establecida por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64, sobre la necesidad de ajuste en general a las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el art. 149.1 CE, a pesar de que se invoquen competencias autonómicas estatutariamente asumidas bajo el título de «exclusivas». De manera que el término de competencias exclusivas manejado por el art. 110 EAC no impide en absoluto 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 expresas de salvaguardia de esas competencias estatales.

c) 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 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 Comunidades Autónomas pueden concretar. Además, se trataría de una decisión coyuntural de eficacia temporal, amparada por los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Aquí, 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 con exclusión de los centros con plantilla inferior a diez profesores. Los gastos corrientes por esos conceptos podrían rebajarse en 840 millones de euros, aunque el impacto final habría de depender del grado de implantación de la medida.

Frente a la alegación de la Generalitat sobre la adopción injustificada de esta medida por medio de un Real Decreto-ley, atendiendo a que posteriormente la disposición adicional septuagésima primera de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012 incorporó una regulación de la jornada general de trabajo en el sector público con el mismo objetivo, se aduce que ello no es óbice para apreciar la urgencia en sí de la medida adoptada por el Gobierno para atender a la reducción del gasto público educativo con

carácter inmediato, tal como fue valorada por él mismo. La gravedad de la crisis económica atravesada por España condujo al Gobierno a regular la jornada lectiva mínima del profesorado como forma de controlar, junto con otras medidas, el déficit público. Y lo hizo mediante Real Decreto-ley, por su especial aptitud para alcanzar objetivos gubernamentales ante situaciones que requieren una acción normativa inmediata en plazos más breves que los que comporta el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia.

b. De igual manera, se niega por la Abogado del Estado que el art. 4 del Real Decreto-ley, sobre el nombramiento de funcionarios docentes interinos, vulnere el art. 86.1 CE, por el hecho de adoptarse por ese procedimiento legislativo extraordinario una medida que poco tiempo después tendría un paralelo en el art. 23.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012. Se destaca que la prohibición general de nombramiento de personal estatutario temporal para 2012 no es una medida asimilable a las restricciones para la sustitución de profesores mediante personal interino del Real Decreto-ley, que procede de una valoración específica por el Gobierno sobre su urgencia y necesidad de adopción inmediata en el concreto ámbito educativo.

En cuanto a la vulneración de las competencias autonómicas por una excesiva concreción de las bases estatales, se argumenta que se trata de una medida básica, que marca un mínimo de plazo para proceder a la sustitución de profesores, que no vulnera el ejercicio de la competencia autonómica recogida en el art. 131.2 EAC. Añade a lo expuesto que su impacto económico no es fácil de calcular, pero rondaría los 1.900 euros de ahorro por cada supuesto de posible sustitución en los centros públicos (considerando que las retribuciones por todos los conceptos del profesorado interino están en torno a los 190 euros por día lectivo).

c. En el ámbito universitario, el Real Decreto-ley 14/2012 introduce una serie de modificaciones concretas de la Ley Orgánica de universidades, motivadas por el déficit y el endeudamiento en que han incurrido distintas universidades públicas, tal como destaca la memoria de la normativa aprobada.

La primera medida se contiene en el art. 6.1, que introduce en la Ley Orgánica de universidades el establecimiento de requisitos reglamentarios básicos para la creación y mantenimiento de centros y estructuras universitarias. El escrito de alegaciones rechaza los tres reproches de inconstitucionalidad del recurso: la infracción del art. 86.1 CE; la indebida deslegalización de las bases estatales por aquel precepto; y la vulneración de la competencia autonómica contenida en el art. 172.2 a) EAC.

Respecto a lo primero, se afirma la existencia de presupuesto habilitante para dictar un real decreto-ley que contenga una habilitación reglamentaria, ya que aquél obedece a la grave situación económica del país y a la necesidad de racionalización del mapa universitario existente.

En cuanto a la alegada deslegalización de la materia, se sostiene que no es argumento la invocación de una legislación básica anterior de distinto signo, por no existir un derecho a la intangibilidad o inmutabilidad de las bases estatales. Además, refiere sobre la conveniencia de recordar que el art. 4.3 LOU, en su redacción originaria, estableció una remisión reglamentaria semejante para la fijación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades. Y lo mismo hizo el art. 11.4 LOU, tras su reforma en 2007, respecto a los centros de educación superior adscritos a una universidad. La novedad ahora está simplemente en incluir en la remisión lo relativo a los requisitos de mantenimiento de centros y estructuras, cuestión que tiene la misma cobertura competencial que lo anterior. De hecho, ya 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 con gran flexibilidad, sin excesos de concreción y de contenido, y con respeto a la autonomía organizativa de cada universidad para configurar sus departamentos. En cuanto a la posible invasión de la autonomía universitaria por esta regulación, se cita nuestra STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 6, que, en relación con los centros universitarios privados, señaló que su creación no es propiamente manifestación de esa autonomía (art. 27.10), sino de la libertad de creación de centros de enseñanza, consagrada en el art. 27.6 CE. En cambio,

sí es manifestación de autonomía la decisión sobre la adscripción de un centro a una universidad pública o privada, que se plasma en el correspondiente convenio, pero siempre de acuerdo con una legislación estatal y autonómica que no lesiona de por sí el derecho a la autonomía universitaria, que es un derecho de configuración legal.

Para la Abogada del Estado, la fijación de los requisitos básicos de creación y mantenimiento de centros y estructuras no constituye materia reservada a la ley, como si fuera desarrollo directo de la voluntad del constituyente, sino que cabe su regulación mediante reglamento por el carácter técnico y mudable de la materia. Además, 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. Según refiere, la jurisprudencia de este Tribunal avalaría la fijación de bases por reglamento cuando se trate de un complemento indispensable de las normas básicas legales, que previamente hayan acotado el alcance general de lo básico.

Finalmente, se niega que el art. 6.1 del Real Decreto-ley, por el hecho de remitir su concreción a una norma reglamentaria estatal, invada la competencia de la Generalitat de Cataluña recogida en el art. 172.2 a) EAC. Se trataría de una alegación preventiva de inconstitucionalidad, que no puede adelantarse a lo que en el futuro pueda recoger esa disposición. Aparte de que las competencias autonómicas en materia universitaria no pueden desvirtuar las competencias constitucionalmente reservadas al Estado en esta materia (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 108, y 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 7).

d. El art. 6.3 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. 149.1.30 CE), que persigue racionalizar el exceso ineficiente de la oferta académica de las universidades (casi un tercio de los grados impartidos en España no alcanzaría el mínimo de 50 alumnos en primer curso), que es una necesidad reconocida por la propia conferencia de rectores de las universidades españolas. 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 Abogada del Estado destaca que 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 para la impartición conjunta de enseñanzas con bajo estudiantado. Y la escasa intensidad normativa de la disposición se justificaría por el desconocimiento inicial del impacto que la medida pueda tener en la reducción del déficit, sin que la calidad técnica de las normas deba ser objeto de enjuiciamiento constitucional.

e. El art. 6.4 del Real Decreto-ley modifica el art. 68 LOU en materia de dedicación del profesorado universitario y a él dedica una especial atención el escrito de alegaciones. 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 adicional sexta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la Ley Orgánica de universidades, 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 (24 créditos ECTS con carácter general, que pueden incrementarse hasta 32 o reducirse hasta 16). Para concretar la carga docente de cada profesor, se utiliza como parámetro el número, la continuidad y la proximidad temporal de los sexenios de investigación que tenga reconocidos, los cuales son 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 una 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 niega la falta de inmediatez de la medida y defiende que está justificada por la grave situación de crisis económica padecida por nuestro país y por su conexión de sentido con este nuevo régimen de dedicación del profesorado, que hace crecer la carga docente media de este personal. Dado que el 50 por 100 del total del profesorado funcionario carece de sexenios activos o vivos y sólo un porcentaje reducido acredita la excelencia de su investigación, la aplicación de esta medida produciría un incremento de la capacidad docente de las plantillas universitarias, que podría traducirse en un ahorro en salarios 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 esta materia (régimen de dedicación docente del profesorado universitario funcionario), se niega que la Generalitat de Cataluña haya asumido competencias sobre este personal estatutario. La Abogada del Estado insiste en que los funcionarios docentes de las universidades no son empleados de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la STC 235/1991, de 12 de diciembre, ya citada, como se trata de 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 de acuerdo con el art. 149.1.1 y, sobre todo, 18 CE, incluyendo cuestiones como la duración de la jornada laboral, el reparto de horas de dedicación, 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 de reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Pero, en lo atinente al régimen de dedicación del profesorado universitario funcionario, formaría parte del desarrollo de las bases del régimen funcional, que corresponde regular al Estado, sin que sea de aplicación el art. 172.2 e) EAC, que sólo puede proyectarse sobre funcionarios de la Comunidad Autónoma.

Según el escrito de alegaciones, esa regulación de la dedicación docente supondría incluso una garantía de la autonomía universitaria, al establecer un cumplimiento equilibrado de tareas docentes e investigadoras y estimular la obtención de resultados de la investigación. Además, no debe olvidarse que la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, que debe desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales de cada universidad (STC 106/1990, de 6 de junio), condicionadas por las decisiones que corresponde adoptar al Estado y a la Comunidad Autónoma de la que dependen, especialmente respecto a la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público.

Por último, se señala que la nueva regulación del régimen de dedicación docente universitaria no altera los efectos jurídicos de los derechos reconocidos por la legislación anterior mientras ésta estuvo en vigor y que, para entender su verdadero significado, se debe atender a la nota interpretativa dictada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para aclarar las cuestiones suscitadas en esta materia por el Consejo de Universidades. Esta nota se adjunta como documento anexo al escrito de alegaciones.

f. Finalmente, el escrito de alegaciones defiende la constitucionalidad del art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012, que introduce el principio de corresponsabilidad financiera en el ámbito de la enseñanza universitaria. Este precepto viene a trasladar al presupuesto de las Comunidades Autónomas el coste público adicional de las becas y ayudas al estudio cuando las Administraciones autonómicas decidan aumentar los precios públicos de los estudios universitarios oficiales, dentro de los márgenes que permite el propio Real Decreto-ley. La memoria económica del mismo recuerda el alto porcentaje de financiación

pública que hay en los estudios universitarios en España y el coste ineficiente que deriva de las altas tasas de abandono de estudiantes, superiores a la media europea. Es cierto que el nuevo sistema de precios universitarios puede producir un sobrecoste en el componente individual de las ayudas (por la elevación del precio de la matrícula) para las haciendas públicas autonómicas, que 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 se calcula que pueden producir un efecto de ahorro a las Comunidades Autónomas de 1.760 millones de euros, también anuales, derivado de la presumible subida de precios académicos. 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 general 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 Comunidades Autónomas en esta materia. Tanto el art. 40.1 como la disposición adicional primera del Real Decreto adoptan 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 (anualmente, el Gobierno de la Nación aprueba un Real Decreto que especifica requisitos, condiciones socioeconómicas y otros factores de las becas para el siguiente curso académico, que pueden fijarse en forma de intervalo).

Así, ese principio de repercusión sobre los presupuestos autonómicos de la insuficiencia de la compensación estatal a las universidades por exenciones de matrícula de estudiantes becados, se aplicó 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 2012/2013 (en concreto, el Estado asumió un coste de las becas equivalente al de los precios académicos del año anterior, incrementados en un 1 por 100). En definitiva, el Real Decreto-ley recurrido no pretende invadir la competencia de la Generalitat de Cataluña para la regulación y gestión de su sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria [art. 172.1 g) EAC], sino alcanzar un objetivo de política económica de contención del gasto (de acuerdo con el art. 149.1.13 CE) y garantizar a la vez a todos los beneficiarios de beca la exención de precios públicos por servicios académicos, cualesquiera que estos sean (de acuerdo con el art. 149.1.1 CE).

Finalmente, se recuerda que el principio de autonomía financiera en relación con el gasto, que se invoca como vulnerado por la Generalitat de Cataluña por este punto del Real Decreto-ley (arts. 201 y 202 EAC), 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.

7. El 2 de agosto de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Generalitat de Cataluña de planteamiento de incidente de recusación contra el Presidente de este Tribunal, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, que afecta a una serie de veinticuatro recursos de inconstitucionalidad y de conflictos positivos de competencia, incluyendo el presente recurso, en los que es parte el Gobierno de la Generalitat. El escrito de recusación invocaba la concurrencia de las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 LOTC, para pedir que se apartase al Presidente de participar en estos procesos. Mediante ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acordó la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas. Formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado ante este Tribunal el 27 de

septiembre de 2013, el Pleno acordó su inadmisión a trámite en una providencia de 2 de octubre de 2013.

8. Por providencia de 26 de abril de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Generalitat de Cataluña, es la impugnación de los arts. 3, 4, 6 (apartados 1, 3 y 4) y 7 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que fue convalidado por el Congreso de los Diputados mediante Resolución de 17 de mayo de 2012 («Boletín Oficial del Estado» núm. 125, de 25 de mayo de 2012). Por un lado, se aduce la infracción del art. 86.1 CE, tanto por no existir una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de esas medidas mediante Real Decreto-ley del Gobierno de la Nación, como por negarse la relación de conexión de las mismas con esa situación excepcional. Por otro lado, se alega también la vulneración del orden constitucional de reparto de competencias y, más concretamente, la invasión de las asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en los arts. 131 y 172 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (EAC), en materia de educación y universidades, incluyendo el empleo público docente, así como la lesión de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, proclamada en el art. 156.1 CE y recogida en los arts. 201.2 y 202 EAC.

Por su parte, la Abogada del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en su integridad, por considerar que existía en el momento de aprobarse el Real Decreto-ley una situación de grave crisis económica y de necesidad acuciante de corrección de un abultado déficit público, por lo que cada una de las medidas contenidas en la disposición legislativa de urgencia estaban orientadas a la consecución de un importante ahorro para las arcas públicas, estimado en más de 3.700 millones de euros entre todas ellas. Además, sostiene que todas las medidas han sido adoptadas en ejercicio de competencias de titularidad estatal (ex art. 149.1.1, 13, 18 y 30 CE), sin invasión de las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2. Para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, hemos de tener presente lo ya resuelto por este Tribunal en las recientes SSTC 26/2016, de 18 de febrero; 54/2016, de 17 de marzo y en la STC 67/2016, de 14 de abril.

Así, debemos señalar, en primer lugar, que, en lo que atañe a la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 6, nuestra STC 26/2016, de 18 de febrero, dictada con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra la misma disposición estatal (aunque respecto a un mayor número de preceptos), declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los referidos apartados, matizando, no obstante, los efectos prospectivos de esa declaración en el caso del tercero de los apartados del art. 6, pues la declaración de inconstitucionalidad, en relación con el mismo, se consideró que sólo era 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» [FJ 10].

Por consiguiente, una vez declarados inconstitucionales y nulos, los preceptos referidos han sido expulsados del ordenamiento, lo que determina que, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, debemos apreciar la desaparición parcial sobrevenida del objeto de la impugnación aquí planteada con respecto a los apartados 1 y 3 del artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril.

3. En relación con la posible vulneración del art. 86.1 CE por parte del resto de preceptos impugnados del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, la controversia ha quedado igualmente resuelta, en lo que se refiere a los artículos 3, 4 y 6, apartado 4, con la doctrina establecida en las Sentencias referidas en el fundamento jurídico anterior.

a) Así ocurre respecto de los artículos 3 y 4 en la STC 67/2016, de 14 de abril.

En esa resolución, luego de constatar 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», abordamos el estudio de las medidas impugnadas y su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad; y concluimos la existencia de tal conexión de sentido entre las concretas medidas adoptadas en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley, así como de la situación de urgencia a la que se pretendía hacer frente con su normativa.

En efecto, en la STC 67/2016, de 14 de abril, FJ 3, consideramos que «la regulación prevista en el art. 3 del Real Decreto-ley tiene como finalidad la contención de los gastos de personal docente, mediante la fijación de un mínimo de dedicación lectiva que pretende maximizar el aprovechamiento de los recursos de personal docente de los centros» y «el art. 4 del Real Decreto-ley, al prever la no cobertura de las bajas y ausencias breves de profesores mediante la contratación de personal interino, con el que no se deberán cargar los centros docentes, es una medida de contención de gasto para contribuir al objetivo conjunto de la reducción del déficit público».

Por tanto, en la STC 67/2016, de 14 de abril, consideramos que el Gobierno había 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 en relación con los arts. 3 y 4, por lo que debemos ahora desestimar la impugnación de tales preceptos apoyada en la ausencia del presupuesto de hecho habilitante.

b) A igual conclusión llegamos en relación con el apartado 4 del artículo 6, pues en la STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 5 c), afirmamos que «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 Comunidades Autónomas, 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 determinarían un incremento de la capacidad docente total de las plantillas de las universidades y, por consiguiente, reduciría las necesidades de profesorado de las mismas».

En la STC 67/2016, de 14 de abril, concluimos que el art. 6.4 del Real Decreto-ley 14/2012 no carece del necesario presupuesto habilitante del art. 86.1 CE para ser dictado, conclusión que nos debe igualmente llevar a la desestimación de la impugnación realizada por tal motivo.

4. Decisión similar hemos de adoptar ahora en relación con el artículo 7 del Real Decreto-ley impugnado.

En este caso, nos remitimos a la STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 3, en lo que se refiere a la constatación de 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», abordando, a continuación, el estudio de la medida impugnada y su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad.

Como apreciamos en la STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 7, el art. 7 se refiere a una de las consecuencias de una medida adoptada previamente por el propio Real Decreto-ley, en su art. 6.5.2, 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. Un 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 de la Ley Orgánica de universidades (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 Comunidades Autónomas 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 Comunidades Autónomas 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 Generalitat argumenta que el art. 7 del Real Decreto-ley 14/2012, no contiene una medida de ahorro, sino de gasto, al hacer pesar sobre las arcas autonómicas el aumento del coste de las matrículas de los estudiantes universitarios que disfrutaban de becas. Pero ese argumento no elimina la relación de conexión de la medida adoptada con la situación de urgencia constatada, pues el aumento de costes que se alega es sencillamente un efecto asociado al aumento de los precios públicos universitarios en general que introduce también el Real Decreto-ley, el cual: primero, produce un impacto mucho mayor de aumento de ingresos públicos en su conjunto que el derivado del coste de las becas, dado que la mayoría de los estudiantes universitarios no son becarios; segundo, es una medida controlada por las propias Administraciones autonómicas, que tienen capacidad para fijar los precios de estos servicios, que, o bien pueden congelar su importe respecto a los vigentes al aprobarse el Real Decreto-ley 14/2012, como se deduce del apartado 2 del art. 7, o bien pueden aumentarlo dentro de la horquilla de precios que el nuevo art. 81.3 b) LOU establece; y tercero, en caso de subirse los precios y de crecer los recursos propios de las universidades públicas, se reducen las necesidades de apoyo financiero directo a las mismas, beneficiándose así la propia hacienda autonómica de esa medida. De manera que el art. 7 recurrido contiene una medida formalmente de gasto, pero asociada a un nuevo sistema de precios universitarios, que produce mayores ingresos públicos, bajo el control de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, al tiempo de aprobarse el Real Decreto-ley 14/2012 existía una situación económica de emergencia en el ajuste de las cuentas públicas al umbral máximo de déficit permitido y la medida contenida en el art. 7 del Real Decreto-ley permitía que la misma pudiese tener impacto en los siguientes presupuestos públicos educativos a aprobar, y por tanto en el logro de la consolidación fiscal que se consideraba clave para salir de la crisis económica. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del art. 7 del Real Decreto-ley por falta del presupuesto jurídico habilitante para su adopción que se alegaba por la Generalitat.

5. Una vez resuelta la cuestión relativa al empleo por el Gobierno del procedimiento legislativo de urgencia, es preciso referirse, a continuación, a las alegaciones relacionadas con la falta de competencia estatal para establecer las disposiciones contenidas en los arts. 3, 4 y 6.4 del Real Decreto-ley 14/2012; más concretamente al alegado exceso en la fijación de las bases que corresponde establecer al Estado en materia de legislación compartida, no sin antes advertir que dejaremos para el fundamento jurídico siguiente el análisis del art. 7 y su compatibilidad con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La controversia referida a los arts. 3, 4 y 6.4 del Real Decreto-ley 14/2012 ha quedado ya resuelta en la STC 26/2016, de 18 de febrero –cuya doctrina ha sido reiterada en la STC 54/2016, de 17 de marzo–, que ha afirmado la competencia estatal para la regulación recogida en los preceptos impugnados en este proceso, en atención a los razonamientos que, siendo aplicables en su integridad, se exponen ahora en síntesis.

a) En el fundamento jurídico 6 a) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, señalamos que las medidas introducidas en los arts. 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 son cuestiones que afectan a la ordenación del servicio público educativo, por lo que su

concreto contenido material está relacionado con la educación. Por tanto, los títulos competenciales 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. Estos son los títulos que resultan aplicables por ser más específicos que los que, con carácter más genérico, recogen el art. 149.1.1 y 13 CE.

b) El fundamento jurídico 6 b) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, aborda el examen del art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012, cuyo objetivo es fijar un número mínimo de horas de dedicación lectiva del personal docente. Tal precepto persigue garantizar el derecho a la educación en su dimensión prestacional y fija un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, una de las 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 debe impartir el personal docente. El carácter único del sistema educativo en todo el territorio nacional puede reclamar, al tratarse de centros sostenidos con fondos públicos, un tratamiento mínimamente homogéneo del ejercicio de la tarea docente dentro de la jornada laboral del profesorado, medida que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, que han de desarrollarse en el marco básico que establezca el Estado. 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 no resulta inocuo o indiferente.

Para el caso específico de los profesores con la condición de funcionarios públicos, este Tribunal afirmó que el legislador estatal se encuentra además legitimado para dictar la previsión controvertida en virtud del título competencial ex art. 149.1.18 CE. Las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluyen, en principio, la normación relativa a los derechos y deberes de los funcionarios y no cabe duda de que la fijación de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en esta esfera. La determinación de la parte lectiva de la jornada del personal docente, incluido el aspecto relativo a la compensación con horas complementarias, con carácter básico, se justifica porque con ello se logra una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial de su régimen funcional, máxime si se trata de funcionarios de ámbito estatal que pueden prestar servicio en cualquier parte del sistema educativo.

Por último, el 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, permitió apreciar al Tribunal que el precepto cuestionado no cierra a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de desarrollo y aplicación de la normativa básica sobre la materia.

Por todo lo anterior, debemos desestimar la impugnación del art. 3 del Real Decreto-ley 14/2012.

c) El fundamento jurídico 6 c) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, trata del art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012, que introduce una limitación temporal para el nombramiento de profesores interinos para la sustitución transitoria de profesores, que sólo será aplicable en caso de ausencias superiores a diez días lectivos.

En tanto que relativa a situaciones de vacío temporal en la impartición de docencia, la norma se incardina de acuerdo con la doctrina de este Tribunal en el art. 149.1.30 CE, dado que persigue garantizar una mínima homogeneidad en el proceso de sustitución del profesorado a través del establecimiento de una regla básica relativa a los medios humanos disponibles, a efectos de determinar y hacer efectivo el nivel prestacional de la enseñanza financiado con fondos públicos. Es cierto que se reducen las atribuciones que correspondían a la Comunidad Autónoma, pero no se vacían de contenido, puesto que, respetando ese límite, puede seguir regulando las sustituciones de profesores. Es posible un cierto desarrollo por parte de las Administraciones educativas, pues puede entenderse

que se trata de un plazo mínimo, que no puede ser reducido por las Administraciones educativas, y no se regula el resto de cuestiones que afectan al régimen de sustitución.

Por lo anterior, debemos desestimar la impugnación del art. 4 del Real Decreto-ley 14/2012.

d) El fundamento jurídico 6 d) de la STC 26/2016, de 18 de febrero, se refiere al art. 6.4 del Real Decreto-ley 14/2012, que introduce un régimen de dedicación docente de los profesores universitarios que tengan la condición de funcionarios públicos, cuya extensión está en función de los méritos de investigación de cada docente.

Con relación al contenido del precepto –referido al personal docente e investigador funcionario de las universidades–, este Tribunal indicó 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–, el título competencial prevalente que el Estado puede esgrimir para dictar esta regulación es el contenido en el art. 149.1.18 CE.

Este Tribunal ha señalado que el Estado tiene competencia para establecer la regulación controvertida en una materia que no se rige estrictamente por las reglas de reparto entre bases y desarrollo, propias de otros sectores (SSTC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2, y 131/1996, de 11 de julio, FJ 7), debido a la peculiar condición de los funcionarios docentes universitarios. En efecto, los catedráticos y profesores titulares no son empleados públicos de las Comunidades Autónomas, sino que pertenecen a cuerpos de ámbito estatal, por lo 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» (SSTC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4 y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5).

Por todo lo anterior, debemos desestimar la impugnación del art. 6.4 del Real Decreto-ley 14/2012.

6. Por último, la Generalitat de Cataluña cuestiona también la competencia del Estado para dictar el art. 7 del Real Decreto-ley 14/2012, al que se reprocha la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, proclamada en el art. 156 CE, en la medida en que altera el criterio tradicional de cobertura íntegra por parte del Estado de las becas generales y ayudas al estudio.

Esta controversia ha quedado igualmente resuelta en la STC 26/2016, de 18 de febrero, cuya fundamentación jurídica 7 aborda el examen del art. 7.1 del Real Decreto-ley 14/2012 subrayando que «el legislador estatal de urgencia ha adoptado una medida que, afectando sin duda a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, 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 Comunidades Autónomas financian anualmente su sistema universitario público».

Por tanto, el art. 7 del Real Decreto-ley 14/2012 es 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).

Debemos desestimar la impugnación del art. 7 del Real Decreto-ley 14/2012.

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.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 6 del Real Decreto-ley 14/2012.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 301-3013

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con absoluto respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con la argumentación y el fallo de esta Sentencia en lo que respecta a 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.

Las razones por las que entendemos que debió estimarse esta parte del recurso de inconstitucionalidad quedaron expuestas en los apartados 1 y 2 del Voto particular que formulamos a la STC 26/2016, de 18 de febrero, al que ahora nos remitimos en su integridad. En lo que concierne al art. 6.4, manifestamos entonces nuestra opinión sobre su inconstitucionalidad, si bien desde una perspectiva distinta a la planteada en este recurso, la vulneración del contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

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