

Expediente Núm. 176/2012
Dictamen Núm. 215/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de julio de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 5 de julio de 2012, examina el expediente relativo a la consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 21 de abril de 2012 se publica en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo (en adelante Real Decreto-ley 14/2012). Por lo que se refiere al contenido de la consulta que se nos formula, los artículos 3 y 4 disponen lo siguiente: “Artículo 3. Jornada lectiva./ 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 período lectivo, y únicamente podrá computarse a partir de los mínimos a los que se refiere el apartado anterior./ Artículo 4. Sustitución de profesores./ 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 período 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”.

A tenor de la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, “Este real Decreto-ley tiene carácter de legislación básica y se dicta al amparo de las competencias que los apartados 1.^a, 13.^a, 18.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la Constitución reservan al Estado en materia de 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, de planificación general de la actividad económica, de régimen estatutario de los funcionarios públicos, y de desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

2. Con fecha 17 de mayo de 2012, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en funciones, adoptó el acuerdo de “ejercer” recurso de inconstitucionalidad contra “el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo”, y de

“ordenar al Servicio Jurídico del Principado de Asturias la preparación e interposición” de dicho recurso.

3. El día 25 de mayo de 2012, el Presidente del Consejo Consultivo del Principado de Asturias dirige escrito a la Presidencia del Principado de Asturias manifestando que “la decisión de presentar” el recurso de inconstitucionalidad no fue precedida del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo exigido por el artículo 13.1.f) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, que lo regula.

4. Con fecha 19 de junio de 2012, el Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias comunica a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, mediante correo electrónico, que en el expediente de Consejo de Gobierno no consta la emisión del citado dictamen del Consejo Consultivo.

5. El día 26 de junio de 2012, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia emite informe en el que señala que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 17 de mayo de 2012, sobre los recursos de inconstitucionalidad, “ha sido adoptado por un Gobierno en funciones (...), apreciándose una serie de anomalías (falta de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo e informes técnicos de las Consejerías afectadas avalando dicha decisión) que impiden que pueda surtir efectos”, por lo que entiende “necesario que el nuevo Gobierno adopte una decisión al respecto”.

6. Con fecha 27 de junio de 2012, el Consejero de Presidencia da cuenta al Consejo de Gobierno de la necesidad de adoptar un nuevo acuerdo sobre la procedencia o no de interponer el indicado recurso de inconstitucionalidad, dado que no se había recabado el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

7. El día 29 de junio de 2012, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte emite un informe en el que concluye que “procede interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 4” del Real Decreto-ley 14/2012 “por infringir el ámbito de autonomía propio del Principado de Asturias, y en concreto el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, sin título competencial que habilite para ello, entrando a regular la autoorganización y funcionamiento de los centros educativos” y “vaciando de contenido las competencias atribuidas a esta Comunidad Autónoma”.

8. El día 4 de julio de 2012, el Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite informe en el que se indica que “la fijación de un horario lectivo mínimo del profesorado y el establecimiento de un periodo mínimo de 10 días lectivos para la sustitución de profesores funcionarios de carrera por funcionarios interinos (...) parecen constituir *prima facie* normas de detalle que podrían extralimitarse de las competencias básicas constitucionalmente atribuidas al Estado”, por lo que concluye informando favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

9. Con fecha 4 de julio de 2012, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias acuerda “solicitar al Consejo Consultivo del Principado de Asturias la emisión, con carácter de urgencia, del dictamen preceptivo exigido para la interposición, en su caso”, del recurso de inconstitucionalidad contra “los artículos 3 y 4” del Real Decreto-ley 14/2012.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de julio de 2012, registrado de entrada ese mismo día, V. E. solicita al Consejo Consultivo que emita dictamen, con carácter de urgencia, sobre la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra “los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley

14/2012”, de 20 de abril, “de Medidas de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo”, cuyo expediente original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra f), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra f), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles. En el acuerdo del Consejo de Gobierno instando la emisión del dictamen se justifica la urgencia aduciendo que el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se encuentra “próximo a su conclusión”, en concreto se indica que finaliza el día 23 de julio de 2012. A su vez, el artículo 13.1, letra f), de la misma Ley 1/2004, ya mencionado, dispone que tanto la solicitud de la consulta como la emisión del dictamen “tendrá lugar antes de la decisión de recurrir”.

En consecuencia, este Consejo emite el dictamen solicitado dentro del plazo legal de quince días hábiles desde su solicitud y, sin agotarse este,

también dentro del plazo que permita a la autoridad consultante adoptar la decisión que considere más adecuada, sin perjudicar la posible interposición del recurso objeto de nuestro juicio.

SEGUNDA.- Legitimación para interponer 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

El artículo 161.1 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”. Por su parte, el artículo 86 contempla el decreto-ley como una de las normas con rango de ley emanadas del Gobierno y el artículo 162.1.a) establece la legitimación activa de “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas” para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En coherencia con lo anterior, el artículo 25, letra k), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, determina que corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno, acordar “la interposición de recursos de inconstitucionalidad (...) en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

En desarrollo de tales previsiones constitucionales, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y, por lo que aquí interesa, el apartado 2 contiene una limitación material a la legitimación de las Comunidades Autónomas, en la medida en que restringe su acción frente a las disposiciones “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Sin embargo, bien sabido resulta que el propio Tribunal Constitucional, matizando una inicial interpretación restrictiva, ha determinado que la legitimación de las Comunidades Autónomas no está objetivamente limitada a la defensa de sus

competencias. Así lo expresa en su Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre, al razonar que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación `a su propio ámbito de autonomía´ no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación./ En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley (o una disposición normativa con fuerza de 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 orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

En el supuesto que analizamos, dado que se plantea una posible vulneración competencial como consecuencia de la aprobación y publicación de una norma con fuerza de ley, la vía de interposición de un recurso de inconstitucionalidad para dirimir el conflicto es la adecuada.

Conforme a la doctrina expuesta, hemos de concluir que la legitimación de la Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a disposiciones con rango de ley se extiende a todos aquellos supuestos

en los que la norma puede afectar, con carácter general, al círculo de intereses propios de la Comunidad Autónoma. En el caso que examinamos, ya que el Principado de Asturias ostenta, según el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, competencias en materia de enseñanza, el Gobierno del Principado de Asturias está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 14/2012.

TERCERA.- Plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que el recurso de inconstitucionalidad “se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional”.

Por lo que hace al cómputo del plazo, según doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo -fundamento jurídico 2-, el *dies a quo* a partir del cual debe computarse el plazo de tres meses es el día siguiente al de la publicación oficial, de modo que el referido plazo se computa desde ese día “en virtud del principio *pro actione* y a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo”.

El indicado plazo no se verá alterado por el hecho de que con posterioridad el Real Decreto-ley haya sido convalidado o se acuerde su tramitación como proyecto de ley. En la Sentencia 1/2012, de 13 de enero, el propio Tribunal Constitucional resume -fundamento jurídico 4- la “reiterada doctrina constitucional, recordada por la citada STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4 (con cita de la STC 155/2005, de 9 de junio, en su FJ 2), que ‘es algo fuera de duda’ que ‘el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3’, pues el interés constitucional ‘de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1 (...) no puede considerarse satisfecho por la derivación

del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3', ya que si bien 'pudiera (...) pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida (...) al Decreto-ley (...), esto no es así, pues (...) velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3 (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, más recientemente, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 1)'. Insistiendo en esta línea, hemos afirmado también que 'la Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse' (Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2005, de 9 de junio, fundamento jurídico 2).

En el caso concreto sometido a nuestra consideración, la publicación se efectuó en el Boletín Oficial del Estado del día 21 de abril de 2012, por lo que, de acuerdo con la doctrina y el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional citados, el plazo de presentación de la demanda se inició el día 22 de abril de 2012 y ha de entenderse que finaliza -siendo festivo el día 22 de julio- el día 23 de julio de 2012.

CUARTA.- Fundamentos jurídicos

a) Objeto del dictamen.

Se contrae nuestro dictamen al examen de la posible inconstitucionalidad de 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, que fijan un horario mínimo lectivo para el profesorado, un régimen de compensación con horas complementarias y la condición, para el nombramiento de personal interino o sustituto, de que las bajas superen los diez días lectivos.

Para el análisis de las implicaciones de la modificación normativa introducida, es preciso situarla en su contexto.

Tratándose de disposiciones referidas a la enseñanza no universitaria y aplicables a los centros públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos, se inscriben en el contexto normativo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se ocupa de la estructura y organización del sistema educativo en los niveles no universitarios. Esta ley no descende a regular la jornada del profesorado, sino solo las condiciones básicas y comunes del horario escolar -un mínimo de 175 días lectivos para los alumnos, según su disposición adicional quinta-; umbral que el Estado garantiza sin interferir en la organización de los centros ni en los horarios de los profesores.

Las nuevas medidas introducidas -fijación de un horario mínimo lectivo para el profesorado (25 horas en la educación infantil y primaria y 20 horas en las otras enseñanzas), el régimen de compensación con horas complementarias y la vinculación del nombramiento de personal interino o sustituto a que las ausencias superen los diez días lectivos- son aspectos que se incorporan por vez primera a una norma de rango legal, y que venían regidos por disposiciones subordinadas adoptadas por la Consejería autonómica del ramo, en el ejercicio de su potestad organizativa sobre los centros y en relación con el personal docente. En concreto, la Resolución de 6 de agosto de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria del Principado de Asturias (Instrucciones 88 y

siguientes), y la Resolución, de idéntica fecha y procedencia, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria del Principado de Asturias (Instrucciones 102 y siguientes); ambas publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 13 de agosto de 2001 y modificadas por una posterior Resolución de 5 de agosto de 2004 (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 17 de agosto), de la entonces Consejería de Educación y Ciencia.

Conviene aclarar que el *mínimum* consagrado en el artículo 3 del Real Decreto-ley supone de facto un incremento de la jornada lectiva semanal del profesorado, en relación con la que se realiza en la mayoría de centros públicos docentes. En el ámbito del Principado de Asturias, la jornada lectiva semanal se sitúa, por regla general, en un intervalo cuyos mínimos se rebasan con la nueva norma estatal, que representa de hecho una ampliación de la dedicación docente en la generalidad de los casos.

Tampoco podemos desconocer que, en el actual entorno de crisis financiera, se han venido sucediendo normas estatales encaminadas a la contención del gasto público, algunas de ellas sobre sectores específicos de actividad cuya gestión y desarrollo normativo compete a las Comunidades Autónomas. En ese contexto, la *ratio* o finalidad de las medidas ahora introducidas se explicita en el artículo 1 del propio Real Decreto-ley, a cuyo tenor constituye el objeto de esta norma la adopción de “medidas urgentes para la racionalización del gasto público en el ámbito de la educación, de conformidad con los principios de eficiencia y austeridad que deben presidir el funcionamiento de los servicios públicos”.

El propósito de la norma se revela de manera más compleja a lo largo de la exposición de motivos del Real Decreto-ley, que se encabeza afirmando la necesidad de “mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos”, y enuncia como objetivo común perseguido el de “proporcionar (...) un conjunto de instrumentos” para conjugar calidad y

eficiencia con estabilidad presupuestaria (y el reflejo “ineludible” de esta en la contención del gasto y en la oferta de empleo). Posteriormente, el propio preámbulo viene a declarar que la finalidad es “introducir importantes elementos de racionalidad y eficiencia (...) a través de medidas encaminadas a la consecución del equilibrio presupuestario”, por lo que se considera que revisten “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) (...), 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”. Esos mismos fundamentos competenciales se invocan en la disposición final primera del Real Decreto-ley, sin perjuicio de que debemos reconocer, tal como ha reiterado el Tribunal Constitucional, que los títulos competenciales operan *ope constitutione*, con independencia de la invocación del legislador.

Por lo demás, se observa que las medidas establecidas, en cuanto bases o mínimos que consienten un ulterior desarrollo normativo, no están destinadas a su aplicación inmediata, en menoscabo del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, cuyo déficit habría de apreciarse con prioridad a los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo o competencial. Ello no obstante, circunscrita la solicitud de dictamen a las dudas de carácter competencial que la norma suscita, nuestro pronunciamiento se contrae a las mismas.

b) Marco competencial.

Con carácter previo, hemos de sentar que la consignación -tanto en la exposición de motivos de la norma como en su disposición final primera- de una pluralidad de títulos competenciales exige una concreción deslindada del que pudiera legitimar cada una de las distintas medidas adoptadas.

En efecto, la multiplicidad o confluencia de títulos competenciales que invoca el legislador estatal nos aboca, vista la señalada consideración de que tales títulos operan *ope constitutione*, a un deslinde más preciso del título competencial que deba reputarse prevalente, y en cuya esfera deba dirimirse el conflicto Estado-Comunidad Autónoma.

Al respecto, el Tribunal Constitucional parte de que los títulos competenciales no son intercambiables, debiendo identificarse el prevalente en función de la "razón o la finalidad de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado" (Sentencia 8/2012, de 18 de enero, fundamento jurídico 3), atendiendo en primer término, en caso de explicitarse en el bloque de constitucionalidad, a "la materia objeto de regulación, que implicará un título competencial más específico y, por tanto, prevalente" (Sentencia 45/2001, de 15 de febrero, fundamento jurídico 8). En este mismo sentido, y en línea de principio, este Consejo estima que no puede anteponerse, so pena de vaciar de contenido una atribución competencial, una finalidad más o menos amplia, perseguible por distintos medios, a un título competencial específico sobre un determinado sector de actividad.

En efecto, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que en caso de entrecruzamiento de materias toda actuación del poder público ha de estar amparada por un título competencial prevalente, de modo que en la elección de la pertinente base jurídica ha de atenderse al contenido inherente a cada competencia. En efecto, en palabras del Tribunal Constitucional, "La técnica utilizada por la Constitución, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente- de ser situado en diversos campos. De aquí que

para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y solo si, aun aplicando este criterio, sigue produciéndose un entrecruzamiento, habrá que determinar la competencia que debe prevalecer” (Sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico 2).

En el Real Decreto-ley sometido a consulta, el Estado ampara su actuación en una pluralidad de títulos. Si nos atenemos al artículo 1 de esta disposición normativa con fuerza de ley, su objeto es “la racionalización del gasto público en el ámbito de la educación”; finalidad que el preámbulo de la norma ilustra con generosidad de razonamientos, pretendiendo identificar el artículo 149.1.13.ª de la Constitución como título competencial prevalente, aunque en “convergencia” o concurrencia con “los recogidos en las reglas 1.ª, 18.ª y 30.ª del mismo artículo”.

Pareciera así que, por excepción a la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado, para justificar su actividad normativa, invoca una pluralidad actual de títulos complementarios, articulados entre sí por una relación que no puede ser otra que la de fin-medio -o resultado-instrumento- para alcanzarlo. Si bien, en suma, una mirada a la exposición de motivos de la norma -y al objeto declarado de la misma, según su artículo primero- parece pretender legitimar su contenido sobre la competencia estatal en materia de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13.ª de la Constitución), en la medida en que se reitera la finalidad esencial de contención del gasto público para cumplir con el marco de estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, es claro que esa potestad de planificación “general” no alcanza a legitimar unas decisiones de detalle que, incardinadas en un concreto sector de actividad, no encarnan medidas sustantivas y específicas de “planificación económica” ni encuentran la “inmediata y directa relación con la dirección de la economía” que exige el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, fundamento jurídico 36.

En efecto, la proyección del título competencial invocado debe arrancar de la autonomía de los entes subestatales que, concebida como la capacidad de elaborar políticas propias en materias de su competencia, trasciende al orden financiero imponiendo la “plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión” para el ejercicio de esas competencias (Sentencias del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, y 48/2004, de 25 de marzo). Esto sentado, debe negarse, a continuación, el carácter absoluto de esa libertad para establecer su plan de ingresos y gastos -en definitiva, su Presupuesto-, toda vez que la política presupuestaria es instrumento esencial de la política económica general, cuya ordenación se atribuye al Estado con el fin de garantizar la coordinación y el equilibrio económico general. Pero, a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio, que avala la constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria, tal competencia de dirección general de la economía solo ampara el establecimiento de un marco -también general- o de limitaciones concretas que guarden una relación directa y sustancial -de un relieve atendible- con la estabilidad económica o con el conjunto de la economía estatal. Más allá, compete a cada una de las Administraciones la adopción de medidas de ahorro o de crecimiento dentro de las competencias sectoriales asumidas, sin que la finalidad de ahorro económico pueda vaciarlas de contenido en favor del Estado.

Este deslinde no padece -antes bien se corrobora-, a la vista de la reforma constitucional que afecta al artículo 135 de la Carta Magna, por cuanto lo atribuido al Estado es la fijación de un “déficit estructural máximo” para las Comunidades Autónomas, conservando estas, “de acuerdo con sus respectivos Estatutos”, la potestad de adoptar “las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad”. De hecho, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, refuerza el sentido constitucional expuesto.

Desechado el amparo del título competencial consagrado en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, para la regulación contenida en los dos preceptos a que se circunscribe la consulta, debemos orillar el sustentado en el apartado 1.1 del mismo precepto, toda vez que la “igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” se reconduce, mediando un título competencial específico, al contenido de este. Encomendadas al Estado las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”, que disciplina singularmente el derecho aquí afectado, es el título competencial del artículo 149.1.30.^a, y no el genérico, el que desplegaría su eficacia ordenadora.

En consecuencia, y a la vista del contenido de los preceptos a los que se circunscribe nuestro dictamen -que se dirigen a ordenar la actividad docente del profesorado y no la educación del alumnado-, cabe considerar que la disputa competencial planteada concierne a la esfera de las potestades organizativas sobre los servicios asumidos por la Comunidad Autónoma y la gestión de sus recursos humanos del ámbito educativo, sobre las que pudieran incidir las competencias estatales ex artículos 149.1.18.^a y 149.1.30.^a de la Carta Magna. En efecto, los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 introducen dos mínimos comunes en la ordenación interna del servicio docente que se imponen a todas las Administraciones educativas, lo que objetivamente solo puede sustentarse en los títulos antecitados, en cuanto atribuyen al Estado las bases del régimen de las Administraciones y sus funcionarios y las normas básicas para el desarrollo del derecho fundamental a la educación.

En torno al primero de estos títulos, el bloque de constitucionalidad consagra un régimen competencial compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prescribiendo el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que, “En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto (autoorganización) y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma,

entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sentado que el Estado puede establecer, con fundamento en la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18.^a de la Carta Magna, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, fundamento jurídico 3), sin que quepa entender que la potestad de autoorganización pueda extenderse hasta abarcar en su seno la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de su funcionarios (Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 6), pues “debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado” (Sentencia 50/1999, fundamento jurídico 1).

En particular, la expresión “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, habiendo de entenderse incluida también la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38). Pero esta competencia es, precisamente, la que el Estado ha ejercitado con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, tal como se manifiesta en su exposición de motivos, responde al “esquema bases más desarrollo que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales”, sin que esas bases descendan -ni pueda racionalmente concebirse que así lo hagan- a regular la distribución de la jornada de los empleados ni los tiempos mínimos para la cobertura de las vacantes transitorias; aspectos estos que, por su detalle, escapan manifiestamente a las bases del régimen administrativo y, por

su contenido y naturaleza, pertenecen al campo de la regulación y gestión de los recursos humanos. Ciertamente, lo relativo a la jornada de trabajo constituye un deber -y derecho- de los empleados, y lo atinente a las sustituciones una regla de ordenación de los medios humanos disponibles.

Fijándonos en las bases “del régimen estatutario” de los funcionarios, la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de bases las restringe a “los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto” (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2012, de 16 de febrero, fundamento jurídico 3.). Y, más allá, en torno a las bases “del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”, la doctrina constitucional ha venido a reconocer que su finalidad reside, en “garantizar ‘a los administrados un tratamiento común ante ellas’ (las Comunidades Autónomas), y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común, y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración” (Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, fundamento jurídico 3). El Ato Tribunal ha sentado, en suma, que no cabe atribuir a las bases estatales el mismo alcance o intensidad cuando afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados y cuando se reducen a aspectos organizativos internos, en los que aquella incidencia no se produce.

Esa concepción finalista y restringida de las bases es la acogida también por el legislador estatal en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, reconociéndose, en su exposición de motivos, que “es necesario que cada Administración pueda configurar su propia política de personal” y que “la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional”.

Esa doctrina ha venido a reservar al Estado todo lo que afecta a la ordenación de la posición jurídica del funcionario con la Administración a la que sirve, lo que incluye, por lo que aquí interesa, “la normación relativa a (...) los derechos y deberes” (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2002, de 14 de febrero, fundamento jurídico 8). Pero ello no significa que la reserva alcance a todas las materias que guarden relación con esos derechos y deberes, habiendo reconocido el propio Tribunal Constitucional que las Comunidades Autónomas pueden “utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones (...) dentro de la estructura organizativa de su Administración” (Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 7). En concreto, el Estatuto Básico del Empleado Público atribuye a las distintas Administraciones el establecimiento de “la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos” (artículo 47); materia esta que es “objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública” (artículo 37.1). Las bases estatales sobre derechos y deberes solo se detienen en la jornada laboral para exigir su cumplimiento, dentro del código de conducta del empleado público (artículo 54.2), sin descender a su cuantificación o distribución; aspecto este que excede del concepto de bases -de aquel “marco o denominador común de necesaria vigencia (...) en aras de una unidad mínima”-, máxime cuando afecta a la ordenación de los recursos humanos de las distintas Administraciones y se

agota en su incidencia interna, sin alcanzar a las relaciones con los administrados. Puede concluirse, en definitiva, que la distribución de la jornada laboral no constituye un elemento esencial del régimen estatutario de los empleados públicos, que pueda legitimar la intervención estatal ex artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

A ello hemos de añadir que la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de Educación define las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes configurando como tales el ingreso, la movilidad, la reordenación de cuerpos y escalas y la provisión por concursos de traslados de ámbito estatal.

No obstante lo expuesto, es obligado precisar que no nos enfrentamos aquí con unas medidas de régimen estatutario de la función pública.

Por un lado, es claro que la fijación de un plazo mínimo para el nombramiento de interinos que sustituyan transitoriamente a los titulares que causen baja no es ni siquiera un elemento del régimen estatutario de los empleados públicos -no incide directamente sobre su situación, derechos o deberes-, reduciéndose, por su naturaleza, a una regla de organización de los recursos humanos del servicio.

Y, por otro lado, tanto ese *mínimum* como el relativo a la parte lectiva de la jornada del profesorado se imponen por el legislador estatal para todo tipo de personal docente, ya sea de centros públicos o de centros concertados, en cuanto estos últimos se integran -junto a los primeros- en el sistema público de enseñanza, lo que en el artículo 27.8 de la Carta Magna se denomina "sistema educativo". Esto es, estamos ante dos medidas que no se conciben para integrarse en el régimen de los empleados públicos o en la gestión de establecimientos públicos, sino que nacen para insertarse en el sistema educativo, en su esqueleto básico, con vocación de troncalidad para el conjunto de centros educativos sostenidos con fondos públicos. Se trata así, en rigor, de medidas de política educativa que surgen con la finalidad de ahorro económico,

pero que, *rationae materiae*, se incardinan en la vertebración territorial del sistema de enseñanza que compete al Estado ex artículo 149.1.30.^a de la Constitución. No pueden concebirse, desde ningún otro título competencial, unas medidas que se extienden a los centros concertados, los cuales no son de titularidad pública y disfrutan de autonomía organizativa. Y tampoco puede ignorarse que el Estatuto Básico del Empleado Público remite a la legislación específica del personal docente la regulación de los aspectos peculiares (artículo 2.3).

En suma, la competencia prevalente, en materia de dedicación docente del profesorado y ordenación de los recursos de los centros, sería la compartida sobre el sistema educativo a tenor del precepto últimamente citado y el artículo 18 de nuestro Estatuto de Autonomía, y en su seno cabría dirimir la disputa competencial planteada, que no es otra que la dimensión de lo nuclear o básico reservado al legislador estatal.

Despejado de esta suerte el camino, descendemos a la competencia compartida que consagra el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, al atribuir a la Comunidad Autónoma "la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía".

El texto del artículo 18.1 de nuestro Estatuto fue introducido por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que incorporó como propia, en los Estatutos de la mayor parte de las Comunidades de régimen común, la competencia sobre enseñanza ya transferida mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre; mereciendo observarse que la configuración de la competencia del artículo 18.1 sigue literalmente los trazos con que esa misma competencia

quedó establecida en el artículo 16 del Estatuto Vasco (Ley Orgánica 3/1979) o en el 15 del de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979).

Precisamente, sobre el artículo 16 del Estatuto Vasco ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional (Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre), sentando que “la reserva enunciada en el art. 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate”; observándose que “la opción del legislador orgánico de deferir a la Ley, positivamente condicionada por sus normas, la integración de algunos de sus enunciados, deviene imperativo constitucional cuando de articular las competencias estatales con las autonómicas se trata” (fundamento jurídico 3). Se asume, de este modo, que no todo el desarrollo normativo del artículo 27 de la Constitución debe llevarse a cabo mediante leyes orgánicas, pues si así fuera el artículo 149.1.30.^a del texto constitucional carecería de sentido, debiendo repararse en que ambos preceptos aluden a las obligaciones de los “poderes públicos”, no del Estado. Por ello, razona la sentencia citada, “las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al art. 27 de la Constitución, pueda considerarse ‘desarrollo’ (art. 81.1) de los derechos fundamentales”, sin que un precepto ordenador del sistema de fuentes -el artículo 81.1- pueda “sobreponerse a la norma que, en un plano del todo diverso, busca articular los ámbitos materiales que corresponden a ordenamientos diversos”. Acude el intérprete -ex artículo 149.1.30.^a de la Constitución- a una jurisprudencia de principios para determinar el margen del legislador autonómico cuando la competencia de “desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza” se encuentra asumida estatutariamente, concluyendo que “hay que considerar como ‘básica’ la

normación que profile, en sus líneas fundamentales, el 'sistema de gobierno' escolar" (contemplado específicamente en el artículo 27.7) y "sus atribuciones esenciales", admitiéndose aquellas modulaciones con las que "no se dé lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo (...) establecido en la legislación estatal" (fundamento jurídico 5).

Se reconoce, en suma, que la reserva que se efectúa en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución a favor del Estado no supone reducir las competencias normativas de las Comunidades Autónomas a un mero desarrollo reglamentario de la normativa estatal; antes bien, asumida la competencia de "desarrollo legislativo", las Comunidades Autónomas están llamadas a ejercer en plenitud su competencia fuera de lo que afecta al ámbito de la norma básica. En cuanto a la dimensión prestacional del derecho a la educación, es de advertir que el Estado ni siquiera impugna la legitimidad de la ordenación autonómica del servicio y del régimen de su personal, que únicamente se confrontan con causas de inconstitucionalidad material, pudiendo sentarse que el comentado título competencial de "desarrollo legislativo y ejecución" confiere a las Comunidades Autónomas la organización de los centros sobre los que ostentan competencias, siempre que no introduzcan divergencias "radicales" que amenacen desfigurar la identidad del conjunto.

Puede así concluirse que, desde el respeto al modelo básico estatal, la ordenación de los recursos y la regulación de las condiciones de trabajo del personal docente se incardinan en la política educativa que, junto con la de función pública, compete al Principado de Asturias.

Debemos también reparar en que el reiterado número 30 del artículo 149 reserva al Estado las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia", por lo que la competencia estatal se delimita por el propio concepto de bases -ya conocido- y por la finalidad declarada de la reserva, que no es otra que la garantía del doble contenido del derecho

fundamental a la educación en su doble dimensión prestacional y de libertad; aspectos inescindibles cuya adecuada satisfacción deben regular y garantizar los poderes públicos. Pero no puede soslayarse que la esencia del artículo 27 de la Carta Magna radica en el derecho a educarse en libertad, en torno al cual cobran sentido las otras especificaciones del precepto, que encuentran su justificación última en aquel derecho-deber a educarse en libertad. En esta línea, debemos partir de que la reserva al Estado atiende sustancialmente al contenido material del derecho a la educación -a su incidencia externa sobre los ciudadanos que tienen derecho a exigirlo-, y no a su proyección *ad intra* -u organización interna de los recursos del servicio-, donde la intervención estatal sustentada en la garantía del derecho sustantivo se justifica más dificultosamente.

En concordancia con lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha entendido que la competencia retenida sirve a la garantía de un mínimo común en la formación del alumnado, un "nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares", lo que habilita al Estado para la fijación de unas enseñanzas mínimas a través de unos contenidos, objetivos y horarios semanales del mismo carácter (Sentencia 88/1983, de 27 de octubre, fundamento jurídico 3) y -reconducido a principio básico-, para la vertebración territorial u ordenación general del sistema educativo, lo que puede incluir la determinación de un mínimo anual de días lectivos, tal como ha venido a fijar la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En el preámbulo de la misma, puede leerse que, "desarrollado plenamente el marco de competencias (...), se asegura la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo y se resalta el amplio campo normativo y ejecutivo de que disponen estatutariamente las Comunidades Autónomas para cumplir los fines del sistema educativo". Dentro de ese campo, incardina la norma estatal su única referencia a la jornada lectiva de los profesores (artículo 105.2) y, con ella, se proyecta en sentido inverso a las medidas que ahora se introducen,

pues, por un lado, se encarece a las “Administraciones educativas” que favorezcan “la reducción de jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten” y “la sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de sus retribuciones”, y, por otro -y en lo que aquí interesa-, se reconoce la plenitud de la competencia autonómica en la materia, al circunscribirse el legislador estatal al dictado de una norma meramente admonitoria.

Se inserta ese pacífico reconocimiento de la competencia en una línea ininterrumpida, pues nunca -hasta este momento- el Estado había regulado la jornada laboral del personal docente para las Comunidades Autónomas que habían asumido el servicio; esto es, el legislador estatal nunca entendió que las bases que vertebran el sistema educativo pudieran descender al detalle de la jornada del profesorado. Entre otras razones, sin duda, porque las enseñanzas mínimas u homogéneas que fija el legislador estatal se garantizan a través de la imposición de otros mínimos de contenidos y horas lectivas para los alumnos -titulares del derecho y del deber a la educación-, sin que afecte a esa garantía la distribución interna de la carga lectiva entre los docentes.

En definitiva, debe entenderse que la legislación básica -que acusa ya en esta materia una densidad notable- debe servir a la ordenación general del sistema educativo, vedándose el diseño por las autonomías de sistemas separados que, con vocación de exclusividad, interfieran en la subsistencia del modelo común, sin que, fuera de sus principios troncales, la organización de la escuela pública o de su personal pueda disciplinarse en aquella ordenación general o básica. En la vertiente prestacional del derecho a la educación, la competencia retenida por el Estado se identifica con el esqueleto o armazón que vertebra el derecho en el territorio, y no puede extenderse a extremos puramente accidentales ajenos a la sustancia del derecho, como son la dedicación docente o la duración mínima de las bajas para el nombramiento de

sustitutos, lo que pugna con la recta valoración de lo que ha de considerarse básico y accesorio.

QUINTA.- Conclusiones

Sobre la base de lo expuesto, este Consejo estima que los preceptos cuestionados han podido incurrir efectivamente en un exceso de bases, al invadir competencias autonómicas de “desarrollo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”.

En efecto, ante la aparente pretensión de la norma estatal de invocar, para justificar su actividad normativa, una pluralidad de títulos competenciales, articulados entre sí por una relación que no puede ser otra que la de fin-medio -o resultado-instrumento- para alcanzarlo, consideramos que tal pretensión no puede tener por sustento la mera convicción subjetiva del legislador, sino que ha de basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, como son la finalidad y contenido de la norma. Por otra parte, tampoco puede esta opción desconocer la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional acerca del alcance limitado de los títulos “transversales” -como el recogido en la regla 13.^a del artículo 149.1 de la Constitución-, de modo que su invocación no puede constituirse en un título autónomo con contenido sectorial pluriforme cuyo ejercicio permitiría vaciar los títulos competenciales sectoriales, que, es sabido, prevalecen sobre los generales.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, pudo el Real Decreto-ley imponer un objetivo, una obligación de resultado en la contención del gasto sectorial a las Administraciones competencialmente competentes para instrumentar las medidas adecuadas para lograrlo, pero sin desconocer el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que establece el bloque de constitucionalidad. Ello implica que el título competencial para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica es legítimo para imponer el objetivo de racionalizar el gasto público

en el ámbito de la educación, pero no ampara la invasión ilimitada de los ámbitos competenciales sectoriales ni desplaza los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas que permiten instrumentar los medios adecuados para alcanzar aquel resultado.

Asimismo, se aprecia que las medidas introducidas, en cuanto disciplinan la ordenación de los recursos de todos los centros sostenidos con fondos públicos, incluyendo los concertados, no se sustentan sobre las competencias compartidas en materia de organización administrativa o función pública, sin encontrar amparo tampoco en las específicas sobre el sistema educativo. Tratándose de medidas dictadas con una reconocida finalidad de ahorro económico, no pueden sustentarse -como hemos dicho- en la competencia estatal sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", por cuanto no encarnan auténticas medidas de "planificación" ni guardan una relación directa y sustancial con la estabilidad económica o con el conjunto de la economía estatal, por lo que la eventual adopción de este tipo de medidas de ahorro corresponde a quien ostente la competencia específica sobre el sector afectado.

En este marco, el artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012, que fija un horario mínimo lectivo para el profesorado (25 horas en la educación infantil y primaria y 20 horas en las otras enseñanzas) y un *máximo* de compensación con horas complementarias, violenta la competencia de "desarrollo" asumida por el Principado de Asturias -que comparte la política educativa y, dentro de ella, la ordenación de los recursos humanos del servicio-, al regular condiciones de la jornada del profesorado que no encuentran engarce con la garantía del derecho fundamental a la educación -cuyo contenido sustantivo se garantiza con independencia de la organización interna del trabajo de los docentes- y tratarse de extremos accesorios o de detalle ajenos a la vertebración del derecho en el territorio que legitima la intervención estatal.

Por idénticos fundamentos, este Consejo entiende que existen indicios suficientes para considerar vulnerado el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en relación con lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto-ley, que condiciona el nombramiento de interinos o sustitutos a que las ausencias superen los diez días lectivos. Con ello se invade la competencia del Principado de Asturias sobre la organización y gestión del servicio, que no consiente unas bases estatales que desciendan a extremos de marcada accesoriedad, comprometiendo la recta valoración de lo que ha de considerarse básico o nuclear.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad 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.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.