

Expediente: 14/2012

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Dictamen: 25/2012, de 25 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario Accidental; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por mayoría el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

1.1ª. Formulación de la consulta

El día 29 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.d) de la LFCN, sobre la interposición de un 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. La solicitud del dictamen ha sido acordada por la Junta de Portavoces a propuesta de diversos portavoces que van a plantear al Pleno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los citados preceptos.

1.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta, el Parlamento de Navarra ha remitido a este Consejo de Navarra un informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra, fechado el 25 de mayo de 2012 y emitido a petición de la Junta de Portavoces, que versa sobre si las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto en el ámbito educativo, respetan las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en materia de educación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre la constitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto en el ámbito educativo. En el escrito remitido por el Presidente del Parlamento de Navarra se dice que ha sido la Junta de Portavoces el órgano que ha acordado la solicitud del dictamen y que lo ha hecho a la vista del informe emitido por los servicios jurídicos de la Cámara, en el que se concluye que los citados artículos 3 y 4 son inconstitucionales. La Junta de Portavoces ha adoptado este acuerdo por iniciativa de diversos portavoces que van a plantear al Pleno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los citados preceptos.

De ello deducimos que nuestro análisis ha de ceñirse exclusivamente al estudio de la constitucionalidad de dichos artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 y que, a tal efecto, hemos de tomar en consideración los argumentos y conclusiones vertidos en el dictamen de los servicios jurídicos a que hemos hecho referencia y que nos ha sido remitido como parte del expediente.

En cuanto al carácter del dictamen hemos de reseñar que ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.d) de la LFCN. Este artículo establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de

competencias ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

Por otra parte hay que señalar que el Presidente del Parlamento de Navarra pone de manifiesto en su escrito la necesidad de que el dictamen se emita en el plazo más breve posible y, atendiendo esta indicación, el Consejo de Navarra ha realizado todos los esfuerzos a su alcance para cumplir con urgencia el mandato recibido.

II.2ª. Tramitación del expediente

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del ROFCN, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse, además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

Confrontando el expediente recibido con este precepto puede llegarse a la conclusión de que se han cumplido con las normas de tramitación previstas por el ordenamiento jurídico.

II.3ª. Los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012

A) Introducción

Para situarnos correctamente en el marco de las coordenadas desde las que debe analizarse la constitucionalidad de los preceptos que son objeto de este dictamen es necesario referirse, en primer lugar, a su naturaleza, a los títulos competenciales en los que se basa el Estado para promulgarlo y a los motivos que justifican su aprobación.

Se trata, en primer lugar, de una disposición del Gobierno de la Nación que tiene fuerza de ley al amparo de lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Española. Asimismo se trata de normas que tienen carácter de legislación básica, pues así han sido formalmente calificadas por la

disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012 donde se invocan, además, como títulos competenciales, los contenidos en los apartados 1.^a, 13.^a, 18.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la Constitución, es decir:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1^a).
- La planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13^a).
- El régimen estatutario de los funcionarios públicos (artículo 149.1.18^a).
- Y, por fin, el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30^a).

En la exposición de motivos se destaca especialmente la vinculación del contenido del Real Decreto-ley con los objetivos de la política económica en la grave y compleja situación que atraviesa España. Se pretende mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

Con esta finalidad se adoptan, en materia educativa, medidas de carácter excepcional cuya aprobación se justifica por la actual coyuntura económica, con otras de carácter estructural con las que se pretende mejorar de forma permanente la eficiencia del sistema educativo español.

Dice, además, la exposición de motivos que se trata de medidas encaminadas a la consecución del equilibrio presupuestario, lo que guarda relación con su naturaleza básica y legítima la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica. Así pues, es la competencia

estatal prevista en la regla 13ª del artículo 149 de la Constitución el anclaje fundamental que ha querido darse por el Estado al contenido del Real Decreto-ley 14/2012. Adicionalmente se citan también las competencias de las reglas 1ª, 18ª y 30ª, pero su mención es claramente accesorio o secundaria en relación con la de la regla 13ª.

El legislador estatal ha considerado que las medidas adoptadas resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción de déficit de la Unión Europea.

Todas estas consideraciones resultan primordiales para alcanzar conclusiones sólidas acerca de la adecuación a la Constitución de los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, cuyo contenido reproducimos y comentamos a continuación.

B) El artículo 3

El artículo 3, con la rúbrica "jornada lectiva", establece el número mínimo de horas que, con carácter presencial, deben dedicar a la docencia los profesores que imparten enseñanzas en educación infantil y primaria, así como en las restantes enseñanzas no universitarias. El precepto se aplica tanto a los centros públicos como a los centros privados sostenidos con fondos públicos y su texto literal es el siguiente:

“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.”

Como hemos dicho, la norma se refiere tanto a los centros públicos como a los centros privados sostenidos con fondos públicos, de acuerdo con la clasificación del artículo 108 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE). Son centros públicos aquellos cuyo titular sea una administración pública, y son centros privados concertados los centros privados acogidos al régimen de conciertos legalmente establecido.

El artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012 tiene una evidente incidencia en el volumen del gasto público. En el caso de los centros públicos la relación es evidente y en el de los centros privados concertados se desprende de la naturaleza y contenido de los conciertos, cuyos aspectos básicos se regulan por el Gobierno de la Nación, correspondiendo a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos: El concierto establece los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos (artículo 116 de la LOE). La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes, y para su distribución se utiliza el concepto de módulo económico por unidad escolar, cuyo importe se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en éstos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo, entre las que se encuentran los salarios del personal docente (artículo 117 de la LOE). Dichos salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro (artículo 117.5 de la LOE).

Se establece en el comentado artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012 la cantidad mínima de horas lectivas de la jornada semanal del personal docente, distinguiendo entre profesores de educación infantil y primaria por un lado, y de las restantes enseñanzas no universitarias por otro (educación

secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, enseñanzas de idiomas, enseñanzas artísticas, enseñanzas deportivas, y educación de personas adultas: artículo 3 de la LOE). La educación infantil tiene carácter voluntario y es la que se imparte desde el nacimiento hasta los seis años de edad (artículo 12 de la LOE). La educación primaria es obligatoria y comprende seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad (artículo 16 de la LOE).

La jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten las enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, se regulan en el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio. Según su artículo 1, la jornada laboral del profesorado será la establecida con carácter general para los funcionarios dependientes del Gobierno de Navarra, adecuada a las características de las funciones que han de realizar. El horario semanal de trabajo se descompone en horas dedicadas a las actividades del centro (30 horas), y el resto de las horas son de carácter no presencial y se destinan a la preparación de las actividades docentes y al perfeccionamiento profesional del profesorado, sin perjuicio de la obligación que tiene el profesorado de participar en comisiones y tribunales de selección o actividades análogas, cuando sean designados al efecto (artículo 2 del Decreto Foral 225/1998).

A su vez, las horas de trabajo presencial pueden ser lectivas y no lectivas. Las horas lectivas comprenden las de docencia directa y las horas de cómputo lectivo. Así lo establecen los artículos 6, 13 y 21 del Decreto Foral 225/1998, donde se enumeran detalladamente las actividades que se consideran docencia directa, las de cómputo lectivo, así como las tareas que pueden encomendarse a los profesores que no cubran la totalidad de su horario lectivo.

En la Comunidad Foral de Navarra, el profesorado de educación infantil y educación primaria debe dedicar treinta horas semanales a las actividades del Centro distribuidas entre veinticinco horas lectivas y cinco complementarias de obligada permanencia en el Centro (artículo 6 del

Decreto Foral 225/1998). El profesorado de educación secundaria obligatoria de los colegios públicos de educación infantil y primaria que imparten provisionalmente el primer ciclo de educación secundaria obligatoria y el de los institutos de educación secundaria obligatoria que funcionan conjuntamente con el colegio público de su localidad, así como el profesorado de los institutos de educación secundaria obligatoria que funcionan conforme a la disposición adicional tercera del Decreto Foral 25/1997, de 10 de febrero, y de los institutos de educación secundaria han de dedicar treinta horas semanales a las actividades del centro distribuidas entre horas lectivas (18 con carácter general, aunque excepcionalmente se podrá llegar a un máximo de 21 horas lectivas cuando la distribución horaria del centro lo exija y siempre dentro del mismo), complementarias de cómputo semanal y complementarias de cómputo mensual (artículos 13 y 20 del Decreto Foral 225/1998).

De este modo, el artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012 limita, aunque no elimina, las competencias de la Comunidad Foral de Navarra para determinar la jornada lectiva. Esas competencias forales podrán seguir ejerciéndose a partir de ahora, pero respetando los límites mínimos establecidos por el Real Decreto-ley 14/2012.

C) El artículo 4

El artículo 4, con el rótulo "sustitución de profesores" restringe o limita los supuestos en los que es posible nombrar funcionarios interinos para cubrir bajas transitorias de profesores titulares. Los criterios aquí establecidos afectan también a los centros públicos y a los centros docentes privados sostenidos con fondos públicos. El artículo cuatro dice, exactamente, lo siguiente:

“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.”

El artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, LEBEP) clasifica los empleados públicos en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las circunstancias previstas por el artículo 10 de la LEBEP, entre las que se encuentra la sustitución transitoria de los titulares.

Sin embargo, el artículo 3 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP) no contempla la figura del funcionario interino y clasifica el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en funcionarios públicos, personal eventual y personal contratado. Para la sustitución del personal y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas, la legislación foral utiliza el contrato de personal en régimen administrativo (artículo 88 del TREP).

La limitación establecida por el artículo cuatro del Real Decreto-ley 14/2012 debe entenderse referida, por tanto, a las sustituciones efectuadas en la Comunidad Foral de Navarra mediante contratos administrativos. El Real Decreto-ley 14/2012 reduce, por consiguiente, las atribuciones que actualmente corresponden a la Comunidad Foral pero no las vacía de contenido, puesto que, respetando ese límite, Navarra puede seguir regulando las sustituciones de profesores.

II.4ª. El informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra

Dado que el acuerdo de solicitar el dictamen se fundamenta en que los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra han emitido un dictamen que alcanza la conclusión de que los mencionados artículos 3 y 4 pueden ser inconstitucionales, entendemos que es tarea inexcusable proceder al estudio de dicho dictamen. Hemos de comenzar diciendo que se trata de un meritorio trabajo, riguroso y ampliamente documentado. Obviamente, nos limitaremos a aquella parte que hace referencia a los artículos que son objeto de nuestro dictamen.

Coincidimos plenamente con los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra en la necesidad de destacar la relación entre el contenido de los preceptos enjuiciados con la situación económica en que se encuentra España y su estrecha vinculación con la política económica del Gobierno de la Nación. Se encuentra muy bien reflejada esta conexión en el dictamen de los servicios jurídicos y por ello consideramos oportuno reproducir sus palabras:

“Si algo resalta en el preámbulo del RD-L, por el énfasis puesto en determinadas afirmaciones y por su reiteración, es que **la norma se dicta “con el objetivo de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la U. E.”**. Su finalidad directa, al servicio de dicho objetivo último, es **“la contención del gasto público”** educativo y de la **“oferta de empleo público”** en el ámbito de la enseñanza universitaria y no universitaria. Este es el fundamento auténtico del RD-L, cuya perentoria necesidad atiende a **“la actual coyuntura económica”**, especialmente en lo que hace a las que se califican como **“medidas de carácter excepcional”**. Sin perjuicio de que el Gobierno apele, además, a la conveniencia general de **“mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas”** y, en especial, de **“introducir importantes elementos de racionalidad y eficiencia en el sistema educativo”**, lo cual –en buena lógica- será predicable con mayor razón en el caso de las medidas **“permanentes”** que en las coyunturales.

En cualquier caso, reiteramos que **la finalidad última y esencial, aunque no exclusiva, del RD-L es contribuir al logro del objetivo de estabilidad presupuestaria** y tan es así que los dos ejes formales sobre los que pivota la norma, a saber, la competencia estatal para dictar esta regulación y la concurrencia de circunstancias habilitantes de la figura de urgencia que es el Real Decreto-Ley, vienen dados por aquel objetivo último. Lo cual no es una apreciación personal, sino que deriva explícitamente de lo señalado por el Gobierno en la exposición de motivos. Así:

- En el párrafo antepenúltimo de dicha exposición expresamente se sostiene que la circunstancia de que las medidas dictadas se encaminen **“a la consecución del equilibrio presupuestario”** es lo que pone de manifiesto su **“naturaleza básica”**, y que legitima la intervención del Estado como titular de la **“competencia para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE)”**. La apelación a otros títulos competenciales (art. 149.1.1ª, 18ª y 30ª CE) se realiza por su carácter *“convergente”* con el anteriormente expuesto, cuyo papel fundamentador está precisamente a la altura de la relevancia que el legislador le otorga. Esta será una cuestión capital de nuestro análisis.
- En el párrafo penúltimo del preámbulo se justifica la concurrencia de las *“circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad”* (art. 86 CE) que autorizan la emanación de un Real Decreto-Ley, exactamente, en que las medidas **“...resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con la reducción del déficit por la U. E.”**. A este aspecto nos referiremos en el siguiente epígrafe, adelantando ya nuestra opinión, que cualquier no jurista puede apreciar igualmente, de que las finanzas públicas atraviesan una situación especialmente complicada, en forma coherente con la recesión económica vivida en muchos países desarrollados y como consecuencia de la crisis mundial que estallara a finales del año 2007. Existen momentos

de emergencia en los que la previsibilidad y el juicio sereno y reposado de las medidas legislativas, como desiderata, no es fácil de coherencia con la presteza y celeridad de la respuesta normativa que las circunstancias demandan...”

A partir de estas premisas, el hilo lógico del razonamiento discurre por la presentación o descripción de la situación económica en la que se encuentra nuestro país, y que constituye, según lo expuesto, el escenario real en el que las medidas económicas adoptadas por el legislador estatal encontrarán o no la justificación constitucional deducida del título habilitante del artículo 149.1.13ª de nuestra norma suprema. Esta es la senda trazada por el dictamen de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra y nuevamente hemos de decir que su descripción, ilustrada con datos estadísticos, refleja acertadamente el oscuro panorama que se dibuja en el horizonte cercano.

Se afirma en el dictamen que el Real Decreto-ley 14/2012 obedece a una situación de emergencia económica, con incidencia especial en las finanzas públicas, sobre las que se proyecta un conjunto normativo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera cuya interpretación y aplicación puede realizarse cabalmente sin atender al actual estado de las finanzas públicas. La caída del PIB (0,4% el primer trimestre de 2012), con la consiguiente caída de recaudación e incremento del gasto, genera déficit público, agravado por el incremento de la prima de riesgo. La economía española "se encuentra atrapada en el círculo vicioso del endeudamiento público, donde la disminución del crecimiento económico genera un aumento del déficit público, cada vez más caro y restrictivo del acceso privado al crédito, lo que a su vez genera una nueva disminución del PIB". En este contexto -continúa el informe- "se impone un saneamiento de las finanzas públicas" tanto del lado de los ingresos como del lado de los gastos y "muchas son las medidas que se vienen adoptando en ambas direcciones".

Hace referencia, a continuación, a los objetivos de estabilidad establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3% y 60% del PIB de déficit y deuda respectivamente), de los que, hasta el 31 diciembre 2011, se

aleja el sector público español. En el pasado ejercicio "el objetivo fijado de déficit para el conjunto del sector público español fue del 6%, pero se alcanzó el 8,8%, por lo que en la desviación fue del 2,8% del PIB. El subsector público central se desvió sólo tres décimas en el porcentaje de déficit, con un resultado del 5,1% frente al 4,8% previsto. En el caso del conjunto del sector público autonómico, el resultado superó con creces al legalmente establecido, puesto que alcanzó el 3,23% del PIB frente al 1,30% establecido".

En esta situación "no es de extrañar que la Comisión europea... reclame una atención especial en el control del déficit público generado por el subsector autonómico", dando lugar a una serie de medidas como la reforma del artículo 135 de la Constitución Española; la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, el 27 abril, de Estabilidad Presupuestaria; la aprobación en el Consejo de Ministros del 27 de abril de 2012 del "Programa de Estabilidad 2012-2015" y del "Programa nacional de reformas 2012" uno de cuyos objetivos fundamentales es la reducción del déficit de las Comunidades Autónomas; y la exigencia a estas últimas de elaborar planes de estabilidad presupuestaria para conseguir el objetivo de déficit del 1,5% del PIB en el año 2012.

Todo ello revela una triple evidencia: "Por un lado... la existencia de una decidida voluntad de lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria... Por otro... el Estado extiende sus disposiciones restrictivas del gasto público tanto a sus propios servicios como los de titularidad autonómica... Por último... tales medidas restrictivas afectan directamente a los gastos derivados del personal público, singularmente, el docente".

"Es la obviedad misma -dice el informe- la importancia económica cuantitativa del gasto de personal en el sector público... el gasto de personal público económico genera en 60% del gasto total del personal del conjunto del sector público", motivo por el cual "no puede sorprender que los poderes públicos -urgidos por la necesidad de ajustar sus déficits- incidan significativamente sobre este segmento del gasto público". "No se puede negar, ni negamos nosotros -sigue diciendo-, que el conjunto de las disposiciones del Real Decreto-ley 14/2012 coadyuvan a la consecución del

objetivo de estabilidad presupuestaria y tienen relación directa con tal finalidad cuyo cumplimiento nos es exigido tanto por la normativa europea como por la Constitución Española y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria".

Toda esta incontestable descripción de la realidad económica española y de la situación del sector público, en particular del subsector autonómico, lleva a un punto que, en cierto modo, condiciona las conclusiones acerca de la constitucionalidad de los preceptos sometidos a dictamen, que este Consejo de Navarra no puede compartir en sus estrictos términos. Se dice en el informe que "el mero hecho de que dichas medidas reúnan determinadas dosis de aptitud y capacidad para el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado al sector público en general y al subsector autonómico, en particular, finalidad que constituye el fundamento último de su adopción, nada dice, según nuestro criterio, respecto a la legitimidad del Estado para dictarlas". La tesis en que se sustenta esta afirmación, y que constituye, en definitiva, la última *ratio* de la tacha de inconstitucionalidad arrojada sobre los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, es que los objetivos son lícitos pero son las Comunidades Autónomas quienes ostentan la competencia para adoptar dichas medidas.

Este Consejo de Navarra no puede compartir esa total desconexión entre la aptitud de las medidas en orden a los fines de estabilidad presupuestaria y de su legitimidad constitucional. Es precisamente esa aptitud la que, en su caso, puede servir al Estado para sostener, ante el Tribunal Constitucional, que las medidas adoptadas tienen correcto encaje en su competencia exclusiva para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Nada tenemos, sin embargo, que objetar a la reformulación de esta misma idea que el informe realiza, unas páginas más adelante, después de exponer con cierto detalle el contenido de la legislación estatal reguladora de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los instrumentos para conseguirlos. Se dice, en efecto, que "la contribución al logro de los objetivos de déficit y volumen de deuda asignados debe realizarse por los distintos subsectores públicos en el ámbito de los títulos competenciales que

le atribuyen el bloque de la constitucionalidad"; y se concluye afirmando que "la mera invocación de dicha finalidad consagrada por el artículo 135 CE, no autoriza al Estado, al socaire de la competencia prevista en el art. 149.1.13ª, a dictar cualesquiera disposiciones transversales afectantes a materias que sean competencia de las Comunidades Autónomas".

Pasando ya al estudio de la distribución competencial de la materia educativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el informe analiza los cuatro títulos esgrimidos en la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, a saber: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 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; el régimen estatutario de los funcionarios públicos; y, en fin, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

De todas ellas, la verdaderamente importante para este dictamen es la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Sobre ella centraremos más adelante nuestra atención. Coincidimos con el informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra en la escasa relación del Real Decreto-ley 14/2012 con 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, y no ofrece dudas relevantes -a los efectos de nuestro dictamen- ni tenemos nada sustancial que oponer al cuidadoso estudio que se contiene en el informe sobre la concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en el desarrollo del derecho fundamental a la educación y en la regulación de las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos. En este punto sólo consideramos necesario matizar que el hecho de que determinadas competencias de normación y gestión hayan sido ejercidas con naturalidad a lo largo de los años por las Comunidades Autónomas no es un obstáculo para que, en un momento determinado, el Estado eleve la materia a la categoría de

legislación básica y asuma la competencia normativa si concurren las circunstancias que lo justifiquen.

Del estudio de los títulos competenciales aludidos, el informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra extrae ciertas conclusiones, de entre las que cabe destacar que "la eventual *vis expansiva* de las tesis del TC (sobre el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española) debe atemperarse a la funcionalidad y finalidad de la legislación de estabilidad presupuestaria... En consecuencia, el Estado habrá de ceñirse a emanar lo que sean auténticas bases de la política económica general aplicables a todo el sector público... Por su parte, las Comunidades Autónomas, con respeto pleno de las anteriores medidas generales, gozarán de autonomía financiera para determinar, dentro de su ámbito competencial, la forma en que han de conseguir inexorablemente el objetivo de estabilidad presupuestaria que se les asigne". Aplicando esta idea general al caso concreto de Navarra, el informe considera que en el ámbito de la educación no universitaria, "la Comunidad Foral tiene amplias facultades legislativas, una de las cuales se proyecta sobre el régimen de dedicación del personal docente, como parte de su régimen estatutario no asumida por el Estado. Por otra parte, el servicio público de la enseñanza en Navarra valga decir que es de la entera titularidad y gestión de la Comunidad Foral... Atendiendo a las enseñanzas mínimas y horarios de este carácter básicamente establecidos, podrá resolver acerca del régimen de dedicación de su funcionariado y del modo de proveer a su sustitución cuando las necesidades lo reclamen. Más específicamente aún, respetando los límites estatales sobre el monto global del salario, podrá optar por su ponderación relativa en los distintos servicios públicos".

II.5ª. Alcance de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

A) Posibles títulos competenciales

Como hemos anunciado previamente, nos centraremos en el estudio de la competencia exclusiva del Estado contemplada en el artículo 149.1.13ª

de la Constitución Española porque es la única que, eventualmente, puede dar cobertura a los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012.

Hay que descartar, por un lado, que la regulación del horario lectivo mínimo de los profesores de educación no universitaria constituya una condición básica que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Los derechos que hipotéticamente podrían verse afectados por los dos artículos citados son el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza. No puede afirmarse que el horario lectivo de los profesores o las condiciones para proceder a su sustitución en caso de baja temporal constituyan condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de tales derechos.

Algo similar podemos decir de la competencia estatal para establecer el régimen estatutario de los funcionarios públicos que, en el caso de Navarra, tiene una dimensión más restringida que en el del resto de las Comunidades Autónomas, dado que la Comunidad Foral dispone, en esta materia, de una competencia más amplia de carácter histórico actualizada por el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). En nuestro caso, la competencia del Estado está constreñida a la determinación de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos. Tampoco parece razonable afirmar que el horario lectivo del régimen de sustituciones establecido por los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 pueda calificarse de restrictivo de tales derechos y obligaciones esenciales.

El régimen jurídico de los funcionarios públicos dedicados a la docencia no universitaria puede resultar afectado, además, por otras competencias estatales de carácter educativo. En legítimo uso de dicha competencia, el Estado ha aprobado algunas normas de carácter básico, aplicables exclusivamente a los funcionarios públicos docentes, que se refieren al ingreso y movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslado de ámbito estatal (véanse, por ejemplo, las disposiciones

adicionales 6ª y 11ª de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -en adelante, LOE-). Pero, aun así, tampoco es aceptable pensar que el establecimiento de un mínimo de horas lectivas del profesorado o la regulación del régimen de sustituciones del Real Decreto-ley 14/2012 sean instrumentos para garantizar la igualdad de los ciudadanos o el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia educativa.

Así pues, es innecesario extenderse en el examen de todas las competencias estatales mencionadas en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2012. El título competencial que puede ofrecer sustento constitucional a los preceptos que estamos examinando es el del artículo 149.1.13ª de la Constitución Española: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y además es importante tener en cuenta que la metodología para el desarrollo del dictamen debe prescindir de todo voluntarismo en aquellos aspectos que estén ya definidos por el Tribunal Constitucional, pues no corresponde a este Consejo de Navarra la elaboración de nueva doctrina sobre el significado de las competencias estatales allá donde éstas se encuentran definidas por el máximo intérprete de la Constitución.

B) Significado de las “bases” del art. 149.1.13ª de la Constitución Española

La interpretación del alcance de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica no está exenta de dificultades, dado su carácter transversal, que hace que entre en colisión y deba ser articulada con las competencias que en determinados ámbitos sectoriales ostentan las Comunidades Autónomas. Es lo que ocurre en este caso, en que el problema acaba singularizándose en el de la delimitación de la competencia estatal de coordinación de la actividad económica con las competencias que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra en materia educativa. La respuesta a esta cuestión depende del contenido que se otorgue al artículo 149.1.13ª de la Constitución Española, que es el precepto que constituye la excepción a la regla general de la integridad de la competencia foral en las materias que son objeto de nuestro examen. Ahora

bien, sobre las dificultades interpretativas del art. 143.1.13ª de la Constitución Española y sobre el significado de la competencia en él establecida existe una abundante jurisprudencia constitucional que, como hemos dicho antes, ha de ser la que marque nuestro rumbo.

Sobre el concepto de bases, al que alude el citado artículo 149.1.13ª , existe una amplia, conocida y reiterada jurisprudencia constitucional que comenzó refiriéndose a una noción material de bases y, posteriormente, destacó la importancia de su calificación formal en aras del principio de seguridad jurídica. Los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012, reúnen el requisito formal de ser designados como básicos por su disposición final primera. Hemos de dilucidar, a partir de aquí, si merecen igualmente el calificativo de materialmente básicos o si pueden considerarse normas de coordinación en el sentido del artículo 149.1.13ª de la Constitución Española.

El concepto material de lo básico y el alcance de la coordinación se han de determinar poniéndolos en relación con los intereses generales de la Nación a los que deben servir. “Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada –podemos leer en la STC 1/1982- es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”. Más recientemente se sigue reiterando en múltiples ocasiones esta concepción de lo básico, pudiendo citarse, a título de ejemplo, la Sentencia núm. 291/2005 de 10 noviembre, cuyo fundamento 7 nos recuerda, con abundancia de referencias a jurisprudencia precedente, que se incardina dentro de las bases o legislación básica de una materia “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de

competencias (STC 48/1988, F. 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1993), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, F. 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, F. 16).” (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 5 a), y 194/2004, de 10 de noviembre, F. 7).

Así pues, en una primera aproximación, podría suscitar alguna duda que los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 merezcan la consideración de bases de la planificación general de la actividad económica, dado que, en términos generales, se trata de normas coyunturales, estrechamente vinculadas a las turbulencias financieras por las que atraviesa nuestro sector público estatal y autonómico.

Si contrastamos estas características con las sentencias del Tribunal Constitucional que atribuyen a la legislación básica una vocación de permanencia y estabilidad, podría ser difícil admitir que la regulación de la jornada lectiva y las sustituciones de profesores como instrumento para lograr la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria tenga ese carácter de normativa estructuralmente básica. La ya citada STC 1/1982, de 28 de enero, decía textualmente en su primer fundamento jurídico que “dado su carácter general y fundamental respecto al resto de la ordenación de la materia, las bases de la misma deben tener estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales”. Pero ya en esta misma sentencia se hacía una salvedad en relación con la legislación básica relativa a sectores de la actividad económica que demandan intervenciones coyunturales del Estado, exigiendo solamente que la intervención del Estado no deje vacía la competencia autonómica:

“Ahora bien, ciñéndonos, en concreto, a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de

política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponden tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general (artículo 10.26 EV), en cuanto partes de la política económica general (artículo 97 de la CE), como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo (artículo 45.2 EV).

Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros con el artículo 11.2.a) del EV. En tales supuestos es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad.”

La posibilidad de que el Estado intervenga coyunturalmente estableciendo bases de la actividad económica está reconocida abiertamente en la STC 188/1989 de 16 noviembre, F. 5, que, tras admitir que excepcionalmente puedan establecerse bases mediante norma reglamentaria, se afirma:

“Tal es el supuesto planteado por las subvenciones previstas en el Real Decreto 1733/1984, pues esta disposición regula unas medidas de intervención económica de naturaleza coyuntural, mediante las cuales es manifiesto que no se pretende definir de manera estable la línea divisoria de las competencias estatales y autonómicas en materia de agricultura, sino sólo subvenir a necesidades concretas y perentorias, en cumplimiento de los objetivos de la política económica general, para cuya garantía se han consignado con anterioridad los fondos presupuestarios correspondientes.”

Es más, el carácter coyuntural de las medidas adoptadas con carácter de bases es precisamente la razón que el Tribunal Constitucional aduce

para que incluso pueda ser una disposición de rango reglamentario el cauce adecuado para establecerlas. “La intervención del Reglamento en la delimitación de lo básico» se justifica por «el carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante y coyuntural de la materia que es objeto de la misma –SSTC 76/1983, 77/1985 y 86/1989–» (STC 147/1991, de 4 de julio, F. 4).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional atribuye un particular significado a las bases de la planificación general de la actividad económica, en el que no queda reflejado milimétricamente el concepto genérico de bases, entendidas como común denominador normativo de aplicación a todo el Estado. Dejando a un lado que el Tribunal Constitucional ha admitido excepciones territoriales avalando la posibilidad de que el Estado dicte normas básicas diferenciadas según las Comunidades Autónomas y de que las bases no sean de aplicación a determinadas Comunidades Autónomas cuando tales excepciones resulten de la Constitución o del Estatuto de Autonomía (entre otras, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 26; 140/1990, de 20 de septiembre, F. 5 a); 109/1998, de 21 de mayo, F. 3; y 222/2006, de 6 de julio, F. 3), interesa en este momento destacar que **las bases del art. 149.1.13ª son algo distinto de la legislación básica** que, sin entrar en la regulación detallada de una materia, se limita a establecer las condiciones necesarias para que el ejercicio de las competencias autonómicas se desarrolle en un marco de coordinación que permita afirmar la homogeneidad y la unidad del ordenamiento en su conjunto.

Las bases del artículo 149.1.13ª incluyen no sólo las normas que permitan dar unidad a la legislación autonómica en una determinada materia, sino que **abarcan también aquellas otras normas útiles para alcanzar los fines concretos** que el Estado se propone lograr con su actividad planificadora. Más adelante volveremos sobre el concepto constitucional de planificación que incluye, como veremos, el logro de fines económicos que se consideren de interés general. Pues bien, la regulación de los medios para alcanzar dichos fines se convierte en competencia estatal por obra del artículo 149.1.13ª de la Constitución, dado que, como dice la STC 18/2011 de 3 marzo, en su fundamento 6, dentro de la

competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura "las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 95/1986, F. 4 y, en los mismos términos, STC 188/1989, F. 4, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989)", habiéndose "considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas", con fundamento en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (artículo 149.1.13 de la Constitución Española) y en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 de la Constitución (STC 62/2001, de 1 de marzo).

Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica constituyen, de este modo, un título competencial con una fuerte capacidad expansiva, que legitima la intervención del Estado en áreas singulares de la actividad económica siempre que con ello persiga fines de interés general, sin más límite genérico que el de tratarse de áreas con influencia en el sistema económico y (en algunas sentencias) que el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma sobre la materia no se vea restringido hasta límites que lo vacíen de contenido.

Con mayor amplitud se dijo en la STC 133/1997, de 16 de julio, respecto de la competencia sobre bases de ordenación del crédito y la banca (de indiscutible paralelismo con las bases de la planificación general de la actividad económica, pues la distribución de competencias en materia de ordenación del crédito ha sido enmarcada, a su vez, «en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica y especialmente en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado) que las finalidades de política económica pueden legitimar no sólo la intervención legislativa del Estado, sino incluso la adopción de medidas de ejecución que incidan sobre materias en las que las competencias ejecutivas están atribuidas de manera exclusiva a las Comunidades Autónomas:

“No cabe descartar de antemano que las bases comprendan regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, incluyan la potestad de realizar actos de ejecución. Esta posibilidad tiene su fundamento no sólo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, para cuya preservación no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones singulares directas por razones de urgencia para prevenir naturales perjuicios irreversibles al interés general. En definitiva, las competencias para el desarrollo legislativo o la ejecución de las Comunidades Autónomas quedan vinculadas a una política monetaria y crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa. A todo ello hemos añadido que, además, en materia de política crediticia general las potestades ejecutivas no pueden identificarse sin más con el mero desarrollo y ejecución de normas previas, sino que se traducen en efectivas decisiones de política económica que trascienden del ámbito estricto de la ordenación del crédito para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera.

Para ilustrar la generosidad con la que el Tribunal Constitucional interpreta los **fines generales que legitiman el ejercicio de la competencia ex art. 149.1.13ª CE** podemos citar algunos ejemplos, comenzando por la STC 95/1986 que inició esa línea jurisprudencial cuyos ecos han llegado, como acabamos de ver, a la muy reciente STC 18/2011 de 3 marzo.

Decía la STC 95/1986, de 10 de julio, en su fundamento 4:

“Conviene recordar ahora, según hemos afirmado más arriba, que las competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura han de ejercerse dentro de los límites marcados por el art. 12.1.4 de su Estatuto de Autonomía, que deja a salvo las facultades del Estado para la ordenación de la actividad económica general. Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de

ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. A este esquema de ordenación básica del sector agrícola responde la Ley 49/1981, y el Real Decreto en conflicto. Aquélla se ha marcado como objetivos la protección de las explotaciones agrícolas de carácter familiar y el acceso a los agricultores jóvenes a la titularidad de explotaciones agrarias que puedan actuar en el mercado como unidades empresariales económicamente viables. Al servicio de tales fines, la propia ley ha dispuesto un conjunto de medidas de fomento que pueden ser comprendidas sin dificultad dentro de las bases de la ordenación del sector, medidas que han sido objeto de regulación concreta por el Real Decreto 1932/1983, singularmente en lo que concierne al otorgamiento de préstamos y subvenciones con garantía o con cargo a fondos del Estado.”

Esta sentencia añade, además, otra precisión importante, que dimana de la STC 179/1985, de 19 de diciembre, en cuya virtud el concepto de bases del art. 149.1.13ª se prolonga incluso hasta aquellos preceptos que aisladamente considerados no pueden considerarse materialmente básicos pero que forman parte de un todo en el que sí pueden merecer dicha consideración:

“Si las inversiones estatales, orientadas al logro de los objetivos económicos antes mencionados quedan de este modo plenamente justificadas desde el plano constitucional, cabe preguntarse, no obstante, si esa misma justificación alcanza o no a la totalidad de la regulación que de las mismas ofrece el Real Decreto en cuestión. Para juzgar con acierto esta cuestión, y dilatando para más adelante nuestro juicio definitivo sobre los preceptos que son objeto del presente conflicto, es oportuno advertir, como ya hiciéramos en ocasión anterior, que no es metodológicamente adecuada y puede resultar artificiosa e inútil toda distinción entre lo básico y lo no básico si pretende aplicarse a «los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad», en el bien entendido, claro es,

de que «sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto», de tal manera que, «si la disposición que la contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad, respecto de ellos la delimitación competencial apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo habrá de ser respetada» (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre).» (STC 95/1986 de 10 julio, F. 4 y, en igual sentido, SSTC 188/1989, de 16 noviembre, F. 5, y STC 197/1996, de 28 noviembre, F. 4).

Se ha admitido que la mejora de las condiciones de vida de la población agraria puede ser una finalidad que justifique la intervención del Estado con normas que afecten a competencias autonómicas. Así, los fundamentos 6 y 7 de la STC 213/1994 de 14 julio:

“6. El conflicto positivo de competencia 1184/1988 debe ser estimado. La Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, de 29 de febrero de 1988, ha invadido la competencia exclusiva del Estado sobre «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.^a CE) al fijar una específica «renta de referencia» para el País Vasco en oposición a lo dispuesto en el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987, que define a la misma como el «salario bruto medio anual en España de los trabajadores no agrarios» .

La alegación del Abogado del Estado según la cual el contenido del citado art. 2.4 es básico en el sentido del art. 149.1.13.^a CE debe ser acogida. Como dijimos en la STC 79/1992 (fundamento jurídico 6), definiciones como las contenidas en los diversos apartados de dicho art. 2 (agricultor a título principal, capacidad profesional suficiente, unidad trabajo-hombre, renta de referencia) condicionan relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias, «por lo que su regulación por el Estado, con el fin de lograr una aplicación sustancialmente igual (y lo más extensamente posible) de dichas ayudas en todo el territorio nacional no excede de sus competencias básicas y de coordinación en el sector». En consecuencia, debe

descartarse también la alegación, formulada de contrario, por parte del Gobierno del País Vasco según la cual el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987 no se atiene al concepto material de bases.

7. Igualmente debe descartarse la alegación, también formulada de contrario, del Gobierno del País Vasco según la cual el citado precepto no ha respetado el concepto formal de bases tal como resulta de las SSTC 69/1988 y 80/1988. Conviene recordar cómo en el fundamento jurídico 5.º de la primera de dichas sentencias, tras explicar el sentido del principio de Ley formal, añadíamos lo siguiente: «Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (fundamento jurídico 5.º).

Pues bien, en la materia que nos ocupa, podemos decir que el Real Decreto 808/1987 reúne, en la forma excepcional requerida en dicha sentencia, las condiciones necesarias, también desde el punto de vista formal, para ser considerado adecuado al orden constitucional de competencias: la naturaleza de la materia hace del mismo complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; por lo demás, el propio Gobierno del País Vasco viene a admitir, en el conflicto núm. 264/1989, acumulado a éste, que el Real Decreto hubiera podido ser instrumento idóneo para la declaración del carácter básico. Ciertamente, el Real Decreto 808/1987 no se dota a sí mismo, expresamente, del carácter de norma básica, pero esta no es una exigencia en todo caso ineludible: en la misma sentencia señalábamos, como exigencia alternativa, el que dicho carácter básico «se infiera en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal», a cuyo respecto más arriba se indicaba que, en defecto de declaración expresa, la norma debía «venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente,

pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica». Tal es el caso del Real Decreto en cuestión, cuya vocación o pretensión de norma básica puede inferirse desde su propia exposición de motivos, orientados éstos a la «mejora de las condiciones de vida, trabajo y producción de la población agraria», y muy en particular el caso de su art. 2.4, cuando define a la renta de referencia como el «salario bruto medio anual en España de los trabajadores no agrarios». En conclusión, debe rechazarse también el desconocimiento de las exigencias formales de las normas básicas por parte del Real Decreto 808/1987.”

Y, en el mismo orden de cosas, el fundamento 7 de la STC 175/2003, de 30 septiembre, afirma que son fines perseguibles mediante la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica la modernización, la promoción industrial y tecnológica, la innovación y la mejora de la competitividad:

“7. A partir de estas premisas estamos ya en condiciones de iniciar el análisis concreto de las cinco áreas subvencionales que integran el Programa de Fomento de la Tecnología Industrial. Estas Áreas son las siguientes (punto cuarto de la Orden de 25 de abril de 1997 y punto tercero de la Orden de 4 de marzo de 1999):

Área de tecnologías diversas (de la información y las comunicaciones, de la producción, de biotecnologías, químicas, alimentarias, etc.). Área de infraestructuras y redes de innovación. Área de desarrollo y diseño industrial. Área de tecnologías para el transporte. Área de tecnologías y aplicaciones para la sociedad de la información.

En cada una de estas áreas se incluyen, a su vez, diversas líneas, lo que determina que el Programa en su conjunto esté integrado por un nutrido grupo de subvenciones. Sin embargo, la lectura de los fines o actividades que son objeto de apoyo financiero pone de manifiesto, con mayor o menor identidad en cuanto a su formalización, que dichos fines o actividades pueden reconducirse a los siguientes

bloques: proyectos de innovación tecnológica, difusión y extensión del uso de tecnologías, promoción y demostración de resultados, formación de personal de alta cualificación, asistencia técnica, estudios de diagnóstico o viabilidad técnica, y proyectos de I+D y creación de unidades de I+D.

Por tanto, debemos profundizar en estos bloques de líneas de ayuda para determinar la materia en la que se incardinan desde la perspectiva del sistema constitucional de distribución de competencias.

A tal fin, aunque este Tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, STC 144/1985, de 25 de abril, F. 1), ni tampoco por las incluidas en otras no enjuiciadas con las que guarden conexión, lo cierto es que ningún inconveniente existe en partir de tales encuadramientos en la medida en que puedan servir a este Tribunal de orientación y apoyo para alcanzar un criterio sobre este punto, pues el examen de «la propia legislación en la materia, vigente o derogada... ha sido empleado con frecuencia como elemento interpretativo, junto con otros en la operación de encuadramiento competencial (SSTC 56/1989, FF. 1 y 2, y 9/2001, F. 9, entre otras)» (STC 152/2003, de 17 de julio, F. 7).

En este sentido, la Orden de 25 de abril de 1997 no contiene ninguna referencia a la materia en la que se ubican las líneas de subvención que estamos analizando, mientras que la Orden de 4 de marzo de 1999 las encuadra, según su preámbulo, en el art. 149.1.15ª CE.

En apoyo de esta operación, hemos de referirnos también a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Dicha Ley dispone en su art. 1 que la misma «tiene por objeto establecer las bases de ordenación del sector industrial»; y su art. 2 prevé que el objeto expresado en el artículo anterior se concretará en una serie de fines, entre los que se encuentran, en lo que aquí interesa, los siguientes: la modernización, la

promoción industrial y tecnológica, la innovación y la mejora de la competitividad.

Pues bien, todos estos fines son calificados, desde la perspectiva competencial, por la misma Ley de Industria (disposición final única), como propios de la materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», por su proyección al sector industrial, (art. 149.1.13ª CE), es decir, como normas básicas de ordenación del sector industrial.

La relación existente entre los fines que acabamos de examinar y las actividades que pueden ser objeto de financiación a través del Programa de Fomento de la Tecnología Industrial no puede desconocerse, de modo que, en una primera aproximación, podríamos sostener que los bloques de ayudas a que antes hacíamos referencia encuentran su incardinación competencial más apropiada en el ámbito del art. 149.1.13ª CE, con la excepción de los proyectos de I+D, que se encuadrarían en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15ª CE).”

No es necesario que se trate de finalidades exigidas por la ordenación general del sistema económico, sino que **son constitucionalmente válidas las actuaciones singulares directas por razones de urgencia**. La ya citada STC 133/1997 de 16 julio, que, en consonancia con otras muchas sentencias, amparó la posibilidad de dictar actos de ejecución con carácter de bases, dice que “esta posibilidad tiene su fundamento no sólo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, para cuya preservación no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones singulares directas por razones de urgencia para prevenir naturales perjuicios irreversibles al interés general”.

El TC margina sin paliativos, como puede observarse, el concepto de bases de la planificación como “común denominador normativo” para justificar cualquier medida tendente a prevenir perjuicios irreversibles al interés general, lo cual tiene mucho que ver con las medidas referidas al

sector educativo que aquí estamos analizando. Un buen exponente para poner el colofón final a esta exposición de las diferencias entre los conceptos de legislación básica y las bases ex art. 149.1.13ª de la Constitución Española puede ser el fundamento 4.Uno.c) de la STC 29/1986 de 20 febrero:

“Recordemos que de acuerdo con el art. 149 de la Constitución, el Estado se reserva determinadas competencias (núm. 1), y que las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (núm. 3); finalmente, el propio precepto indica que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponde al Estado.

La aplicación del precepto constitucional conduce a la afirmación de que la Comunidad Autónoma es titular de las competencias asumidas en su Estatuto, con los límites derivados de la Constitución (en particular del art. 149.1.13 que reserva a la competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica), y de los términos en que se ha asumido la competencia, que aparece limitada, por lo que ahora interesa, por la ordenación de la actuación económica general, y que no incluye intervención alguna en la elaboración de los planes establecidos por el Estado.

De acuerdo con esta última mención corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica general, lo cual ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica. Esta actuación del Estado, por medio de sus órganos, no puede llegar sin embargo a un vaciamiento de las competencias asumidas por la Comunidad en materia de planificación, de donde se deduce la necesidad de articular la competencia del Estado y de la Comunidad.

Para determinar los criterios de acuerdo con los cuales puede producirse esta articulación debe recordarse también el principio constitucional de unidad económica, proyección en dicha esfera del principio de unidad del Estado (art. 2 de la Constitución), como ya ha expuesto el Tribunal en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero (FJ 1), y que se refleja en diversos preceptos constitucionales; esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado, indica dicha Sentencia, es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial (título VIII de la C. E.); la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores.

Desde esta perspectiva parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación.”

C) La planificación general de la actividad económica

El artículo 149.1.13^a de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Corresponde ahora examinar el significado de la materia objeto de las bases, es decir, el concepto de planificación económica. La lectura de este artículo, así como de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en los respectivos

estatutos de autonomía pone de manifiesto la escasez de competencias estatales sobre los distintos sectores económicos, que han sido traspasados casi todos ellos al nivel autonómico. En estas materias el Estado ejerce una competencia transversal que afecta a todas ellas y restringe la intervención autonómica en la medida en que los intereses generales del Estado lo demanden. Esto es lo que se denomina en la Constitución planificación general de la actividad económica.

El significado del término planificación es muy distinto del que tenía en el modelo soviético de planificación centralizada que abarcaba todos los sectores de la economía y también difiere del modelo francés de planificación imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado. A pesar de que fueron éstos los conceptos que absorbieron gran parte de las discusiones del constituyente, una interpretación de acuerdo con la realidad social del tiempo en que nos encontramos excluye absolutamente este debate y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que considera planificación cualquier forma de ordenación general de la economía para satisfacer intereses generales de la Nación superiores a los intereses propios de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.13ª de la Constitución no nos habla de planes económicos centralizados, sino de medidas que sirvan para introducir unidad y homogeneidad al ejercicio, por parte de las Comunidades Autónomas, de sus competencias en materia económica. El Tribunal Constitucional se refiere a la planificación del artículo 149.1.13ª hablando de criterios de ordenación general de la economía, dirección económica de sectores productivos, programación y ordenación de sectores económicos, normas básicas de los sectores industrial, agrícola, etc.

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha extendido notablemente el alcance de esta competencia estatal atribuyendo al término "general" un significado flexible que permite considerar como tales las intervenciones en los distintos sectores de la economía. Todas las actividades con repercusión económica pueden ser reguladas a partir de este modo de entender la planificación general y así lo ha admitido el Tribunal Constitucional aceptando la intervención estatal en materias que, sin ser estrictamente

actividad económica, tienen repercusión en ella. Es el caso, por ejemplo, del urbanismo —“No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.13^a CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991 y 36/1994)” (STC 61/1997 de 20 marzo, F 22)—, o la planificación hidrológica —“No es posible desconocer, sin embargo, que el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13.^a de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica” (STC 227/1988 de 29 noviembre, F. 20).

D) La competencia estatal delimitada en función de sus objetivos

De ello se deduce que la interpretación que debe darse del artículo 149.1.13^a de la Constitución Española es ajena al ámbito material en que dicha competencia se ejerza, siempre que se trate de materias que tengan influencia en los objetivos de la política económica general. Es la licitud de estos fines y la adecuación (no necesariamente el acierto) de las medidas adoptadas a los fines perseguidos lo que justifica la promulgación, por parte del Estado, de normas jurídicas con el carácter de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Esta idea está muy clara en el fundamento 3 de la STC 225/1993 de 8 julio, dictada a propósito de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales:

“En correspondencia con el presupuesto de un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único (SSTC 1/1982, 32/1983, 11/1984, 24/1986 y 88/1986, entre otras), esta competencia estatal se extiende a un conjunto muy amplio de materias; justificándose la intervención del Estado siempre que para la necesaria coherencia de la política económica general sea preciso adoptar decisiones unitarias (STC 29/1986). Pues como también se ha dicho en la STC 186/1988, «la competencia estatal en cuanto a la ordenación de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos». Por consiguiente, aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como «exclusiva» en su Estatuto - como es el caso del «comercio interior» según el art. 34.1.5 EACV-, esta atribución competencial «no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» (STC 75/1989 en, fundamento jurídico 3.º). Ni tampoco excluye que el Estado intervenga «cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado», aun si se trata de una «planificación de detalle» (STC 29/1986) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico [SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras].

Ahora bien, dado el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica si no se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su «objetivo predominante» (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general.

En el presente caso, el Gobierno de la Nación, con la finalidad de «potenciar la demanda interna, por cuanto la desaceleración de la economía internacional está siendo más profunda de lo esperado» - según se dice en el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril- adoptó en esta disposición «un conjunto de medidas destinadas a estimular el consumo privado y la inversión, a fomentar el empleo y a impulsar el sector de la construcción». A lo que se agrega el objetivo de «acelerar algunas reformas institucionales que permitan, al dotar de una mayor flexibilidad a las empresas españolas, ajustarse en un entorno más competitivo con menores costes sociales» ante «la proximidad del ingreso de España en las Comunidades Europeas». Cabe estimar, por tanto, que las medidas contenidas en el citado Real Decreto-ley 2/1985 inciden en diversos campos y, en su conjunto, persiguen un objetivo de política económica relacionado tanto en la situación en aquel momento de la economía mundial como, en particular, con las perspectivas abiertas por el acceso de España al mercado común europeo. Objetivo de política económica general que inspira, específicamente, la concreta medida sobre la libertad de horarios comerciales del art. 5.1, pues trata de estimular la actividad en el sector de la distribución, «facilitando una adecuación de la productividad y de la capacidad de competencia de las empresas a las demandas reales de los consumidores». Referencia esta última que

también conecta la medida estatal con el principio rector de la política económica y social que se contiene en el art. 51 CE.

Frente a estos objetivos de la norma estatal el representante del Gobierno Valenciano aduce que la medida relativa a la libertad de los horarios comerciales no puede constituir un instrumento de política económica general, pues sostener que contribuye al estímulo de la actividad mercantil, la inversión y el empleo en el sector sólo es, a su juicio, una simple hipótesis no contrastada por la doctrina económica. A lo que agrega dicha representación que unos objetivos antiinflacionistas como los que se predicán de la política monetaria en el Preámbulo del citado Real Decreto-ley tampoco parecen encajar perfectamente con la finalidad de estimular el consumo; pues si pretende incrementar éste, su efecto real es prácticamente nulo, ya que el consumo no depende de los días y horas en que los comercios estén abiertos al público sino de otros muchos factores. Ahora bien, a los fines del presente proceso constitucional no procede entrar a considerar la oportunidad o el acierto de la medida contenida en el art. 5.1 del Real Decreto-ley 2/1985; lo que importa, una vez precisado su objetivo predominante de acuerdo a su finalidad, es la correspondencia de tal medida con los intereses y fines generales que habilitan al Estado para actuar planificando la actividad de un sector económico en los términos de lo dispuesto en el art. 149.1.13 o -como también se expresa en el art. 34.1.5 EACV-, para llevar a cabo una «ordenación de la actividad económica general».

El objetivo económico de la medida aquí examinada ya ha sido indicado anteriormente. En lo que respecta a su correspondencia con los títulos de habilitación estatal antes mencionados, cabe estimar, en primer lugar, que las metas de fomento de la actividad económica en el sector de la distribución comercial que el Real Decreto-ley 2/1985 se propone alcanzar mediante la libertad en la fijación de los horarios comerciales justifican plenamente el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional. Por su carácter liberalizador o desregulador, en

efecto, tal medida entraña una verdadera reestructuración del mercado nacional de la distribución, al servicio de una mayor competitividad económica de las empresas y de las necesidades de los consumidores; produciendo también efectos indirectos sobre la producción de bienes y la prestación de servicios, por lo que cabe estimar que constituye una medida de política económica general. En segundo lugar, tampoco es dudoso que, por la finalidad y alcance del art. 5.1 del mencionado Real Decreto-ley, dicha medida deba tener un carácter básico y, por tanto, haya de aplicarse en la totalidad del territorio estatal, aunque ello implique la consiguiente restricción de las competencias normativas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior. Pues la reestructuración del mercado de la distribución no podría lograrse sin quebranto de su unidad si tal medida sólo fuera aplicable en ciertos ámbitos autonómicos con exclusión de otros; de manera que estamos ante un supuesto en el que «para conseguir objetivos de la política económica nacional» se precisa «una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (STC 29/1986). Y frente a estas razones, por último, no cabe oponer el interés de una Comunidad Autónoma de proteger a ciertas categorías de establecimientos comerciales -interés al que se alude en el Preámbulo de la Ley valenciana 8/1986-, ya que la finalidad de la medida estatal se enlaza con la protección de intereses económicos generales por los que debe velar el Estado, como es el caso de la liberalización del mercado, de la distribución en todo el territorio nacional y de la potenciación de la actividad económica. Y ello con independencia de considerar que cualquier medida proteccionista de alcance puramente local puede limitar, en mayor o menor medida, la actividad económica y, además, es susceptible de producir, en un plazo más o menos largo, no sólo perturbaciones en el funcionamiento del mercado sino también consecuencias negativas para la modernización y optimización de las estructuras empresariales, como se ha puesto de relieve en el ámbito de la Comunidad Económica Europea.”

En definitiva, según la doctrina del Tribunal Constitucional, basta con que una materia tenga una incidencia relevante en la economía en general o

en alguno de sus sectores (STC 124/2003, F. 3; STC 118/1996, F. 10; STC 65/1998, F. 7, entre otras), para que el Estado pueda invocar la titularidad de la competencia para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El Estado puede adoptar cualquier medida indispensable o complemento necesario para la consecución de objetivos esenciales para la economía nacional (STC 197/1996 de 28 noviembre, F. 17).

Esta doctrina es, por otra parte, constante y reiterada. Más concretamente, en relación con disposición adicional primera de la Ley 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997, que fue declarada inconstitucional en la STC 148/2006, de 11 de mayo de 2006, el Alto Tribunal decía en el fundamento 9 de dicha sentencia:

“Finalmente también han de rechazarse las dudas suscitadas por el Letrado del Parlamento de Navarra al final de sus alegaciones en el sentido de que el mandato de congelación salarial establecido por el legislador estatal sea materialmente básico, teniendo en cuenta que nuestra doctrina siempre se ha referido a topes máximos globales, precisamente para salvaguardar las competencias de las Comunidades Autónomas. Para ello no es necesario insistir en que este Tribunal ha empleado un concepto de bases que no resulta uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que admite una intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado (por todas, STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3 b). En el caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas Administraciones públicas, también cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión, puesto que se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países

que integran la Unión Europea. El indudable impacto de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones públicas en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido, como la restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Consiguientemente, no es posible aceptar esta última alegación de los Letrados forales.”

E) La autonomía financiera de la Comunidad Foral

Tampoco puede alegarse frente al artículo 149.1.13ª de la Constitución Española la especialidad del régimen financiero de Navarra como título que hipotéticamente pudiese sustentar un recurso contra la supuesta invasión de la foralidad que pudiera ampararse en los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012.

A tal efecto hemos de citar la STC 148/2006, de 9 de mayo, cuyo fundamento jurídico 8 afirma lo siguiente:

“Esta argumentación no puede ser acogida por un doble motivo. En primer lugar, porque, como se desprende de cuanto se ha dicho hasta ahora, no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE. Si ello es así, tampoco cabe aducir el límite de las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional como fundamento de una vinculación a la esencia de lo básico y no a toda su extensión. En segundo término tampoco resulta constitucionalmente posible invocar el art. 64.1 LORAFNA con este propósito, por cuanto este precepto hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito

natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público.”

II.6ª. Constitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012

Como hemos indicado en páginas anteriores, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012 declara que las medidas adoptadas en el sector de la educación están dirigidas al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público. Las que aquí analizamos (jornada lectiva y sustitución por bajas temporales) encajan en lo que califica como medidas de carácter excepcional, cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica. Las medidas que se adoptan en este Real Decreto-ley —dice la exposición de motivos— resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y con el compromiso de reducción de déficit de la Unión Europea. Estas consideraciones quedan reiteradas, dentro del articulado, en el artículo 1 del Real Decreto-ley 14/2012, donde se dice que “el objeto de este Real Decreto-ley es adoptar 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”.

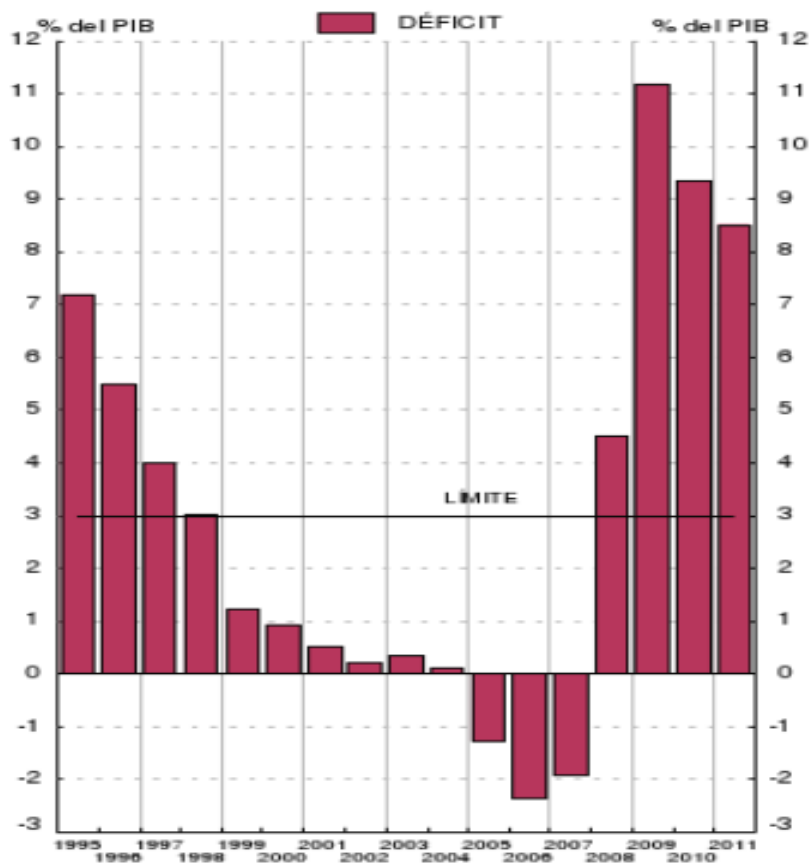
El Estado trata, por tanto, de dar respuesta a la delicada situación en que se encuentra la economía española y a las dificultades financieras del sector público, marcando pautas para el efectivo cumplimiento de los compromisos contraídos por España en el seno de la Unión Europea.

Como es sabido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento obliga a los países de la zona euro a elaborar programas de estabilidad en los que se

establezcan los objetivos presupuestarios a medio plazo de déficit y deuda pública, describiendo el escenario económico subyacente y las medidas a adoptar para avanzar en la senda de los equilibrios a los que los distintos países se comprometieron. Los Estados se han obligado a evitar los déficit excesivos, lo cual implica no rebasar la ratio déficit/PIB del 3% y una ratio deuda/PIB del 60%. Cuando un Estado sobrepasa de forma no temporal el límite de déficit, el Consejo inicia un procedimiento de déficit excesivo en el que se formulan recomendaciones que son objeto de control y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de sanciones.

España está incurso en un procedimiento de déficit excesivo, incoado en el año 2009. El objetivo de déficit para el año 2011 era del 6% y, sin embargo, en la realidad se llegó a un 8,9%, circunstancia que ha hecho dudar de la capacidad de alcanzar la consolidación presupuestaria por parte del sector público español. Nuestros niveles de deuda pública no son elevados si se comparan con los de otros países de la Unión Europea, pero han crecido desmesuradamente en los últimos años pasando de un 36,3% del PIB en 2007 en hasta el 79,8% de previsión en el año 2012. El endeudamiento externo de las economías privadas se eleva al 165% del PIB en 2011. Estas magnitudes han de situarse en un contexto de contracción de la actividad económica iniciado a mediados de 2011, en el que ha influido como causa relevante la reducción del crédito, y de altas tasas de desempleo que han subido desde el 8% en 2007 hasta el 22,85% a finales de 2011.

El gráfico que se inserta a continuación muestra la evolución del déficit público en los últimos años y en él se aprecia su desbocado crecimiento en los años 2008 y 2009, que se ha moderado en 2010 y 2011 pero se mantiene muy por encima de los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento:



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En este contexto, un auténtico círculo vicioso, el Estado se ha propuesto corregir drásticamente el desequilibrio global de los presupuestos de las Administraciones públicas fijando un objetivo de déficit conjunto del 5,3% para el año 2012, con el fin de alcanzar un superávit o saldo primario positivo del 0,2% en 2013 (3% de déficit) y el equilibrio presupuestario total en el año 2016. Se espera que el ajuste presupuestario, unido a las reformas estructurales, tenga un efecto positivo sobre la confianza inversora y empresarial que nos devuelva a la senda del crecimiento económico.

En el Programa Nacional de Reformas del año 2012 del Reino de España se contempla la modernización de las Administraciones públicas y de los servicios públicos y, en lo que se refiere al sector educativo, el programa dice lo siguiente:

“El incremento en el gasto producido en los últimos años no se ha visto acompañado de una mejora de los resultados académicos. Las administraciones han adquirido compromisos que se han traducido en incrementos del gasto corriente en tiempos de bonanza que son actualmente insostenibles. Las Comunidades Autónomas que son las administraciones competentes en materia educativa se ven ahora en la dificultad de reducirlo al estar limitadas por la normativa básica. Para reducir dichas cifras, que representan entre un 25% y un 30% de sus presupuestos, se realizan modificaciones en la legislación básica de manera que se permita reducir los costes.”

De todo ello se deduce que el gasto de las Comunidades Autónomas en el sector educativo tiene una importancia considerable y su volumen afecta a la actividad económica y a los objetivos de estabilidad que el Gobierno de la Nación se ha propuesto alcanzar como objetivo primordial de su política económica.

Esta evidencia, unida a la interpretación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, tal y como viene siendo reiteradamente sostenida por el Tribunal Constitucional, desemboca en un juicio global favorable a la constitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012.

En el examen específico del artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012, los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra opinan que el carácter detallado de su contenido (que no afecta a la jornada laboral, sino una de sus partes) no resulta amparado por la competencia estatal dimanante del artículo 149.1.13ª por ser "una medida singular, no global, referida sólo a una clase de personal y que, por ello, casa mal con la incidencia directa en la planificación general de la actividad económica... No pueden mediante este tipo de disposiciones *ad hoc* sustituirse los cauces constitucionales específicos diseñados para el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria, en la forma establecida por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria".

Sin embargo, la medida adoptada por el legislador del Estado persigue unos fines y trata de dar satisfacción a unos intereses generales que encajan en el concepto de bases de la planificación general de la actividad económica diseñado por el Tribunal Constitucional que, como recuerda en su Sentencia 134, de 20 de julio de 2011, “es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre) y también en materia presupuestaria... Así, nuestra doctrina ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas “halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE)”.

En cuanto al régimen de sustituciones previsto por el artículo cuatro del Real Decreto-ley 14/2012, el informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra considera que se trata de una medida que "no deja margen alguno a la Administración educativa de la Comunidad Foral de Navarra para valorar las necesidades de prestación docente y proveer a la garantía del servicio esencial de la educación en forma acorde con sus facultades organizadoras de recursos humanos. La taxatividad del aplazamiento inexcusable a «diez días lectivos» es buena prueba de ello. La disposición parece dirigida a un ente público pródigo, precisado de una curatela, que no supiese por sí mismo discernir sobre la forma más razonable de proveer a la prestación de sus servicios".

En relación con el posible vaciamiento de las competencias autonómicas, es altamente significativa la STC 284/1993 de 30 septiembre, que declaró la inconstitucionalidad de una ley catalana al estimar que la normativa estatal sobre libertad de horarios comerciales prevalecía sobre ella:

“En fin, es cierto que, como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el común denominador normativo que las normas básicas encierran, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias

de la Comunidad. Ahora bien, en el presente caso la norma estatal ha establecido, con carácter principal, la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos. Y en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades es obvio que dicho precepto no requiere ulteriores desarrollos legislativos, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. El establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos. De otra parte, la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica no puede proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Esta posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el «comercio interior», mientras que la norma del Estado sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de ese ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Así, no cabe estimar producido un vaciamiento de aquella competencia, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal que se acaban de indicar (fundamento jurídico 4 B]).

El traslado de las anteriores conclusiones al examen del art. 5 de la Ley catalana conduce a la apreciación de su inconstitucionalidad. En efecto, aunque la Comunidad Autónoma, en los términos del art. 12.1.5 de su Estatuto de Autonomía, posee competencia normativa sobre la materia de comercio interior, en la que se inserta el subsector material de horarios comerciales, el precepto impugnado, sin embargo, se opone a la libertad proclamada en el art. 5.1 del Real Decreto Ley 2/1985, toda vez que, frente a la completa autonomía otorgada a las empresas en todo el territorio nacional para fijar el horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, así como los días y el número de horas de su actividad semanal, el referido precepto establece restricciones a dicha autonomía al señalar un límite máximo de horas al tiempo semanal de apertura y declarar inhábiles los domingos y días festivos. Y dado que, conforme a lo anteriormente

expuesto, el Estado, al dictar la norma básica liberalizadora, se amparó lícitamente en el título competencial del art. 149.1.13.^a CE, la oposición constatada supone un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de la competencia estatutaria de que se ha hecho mención, lo que ha de conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida.”

A la vista de todo lo expuesto no podemos sino constatar que existe una línea jurisprudencial reiterada, homogénea y coherente del Tribunal Constitucional acerca del significado de la competencia estatal exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, a partir de dicha jurisprudencia, estaríamos abocados a admitir que los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 se han dictado en ejercicio de facultades normativas que el Alto Tribunal reconoce al Estado y, desde la perspectiva competencial, son jurídicamente válidos a pesar de que incidan sobre una materia –la educación- en la que la Comunidad Foral de Navarra está investida de amplias atribuciones.

Ahora bien, aunque el espíritu que late en el fondo de la jurisprudencia constitucional producida hasta este momento inclina la balanza hacia el platillo de la validez de las normas que nos ocupan, es cierto también que no existe un precedente exactamente igual al que ahora analizamos y que los artículos 3 y 4 del Real Decreto-ley 14/2012 inciden sobre materia que –si se prescinde del art. 149.1.13^a de la Constitución- es de la exclusiva competencia de la Comunidad Foral. Determinar exactamente hasta qué nivel de detalle puede el Estado incidir sobre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas al amparo de su competencia sobre las bases de la planificación de la actividad económica es una facultad que sólo corresponde al Tribunal Constitucional y que su opinión no es precedible con absoluta seguridad porque, más allá de un razonamiento lógico o silogismo, implica un juicio de valor que admite varias soluciones dentro de los márgenes permitidos por un recto criterio humano.

En estas circunstancias, el Consejo de Navarra se ha planteado si su función es la de anticipar el fallo que presumiblemente pronunciará el Tribunal Constitucional en caso de que se someta la cuestión a su juicio o si,

por el contrario, debemos limitarnos a detectar dónde puede existir una duda de constitucionalidad de una norma con rango de ley. La duda se plantea con perfiles específicos cuando la posible inconstitucionalidad de una ley estatal se funda en una hipotética invasión de competencias forales.

Este Consejo de Navarra, como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral, debe velar por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia (artículo 2 de la LFCN). A la vista de lo expuesto podemos decir que no existe un precedente jurisprudencial que permita asegurar sin ningún género de dudas que no ha existido una invasión ilegítima de las competencias forales y, en la medida en que no está perfectamente trazada la frontera entre las facultades estatales y forales en el punto objeto de debate, no es totalmente descartable que pueda obtenerse del Tribunal Constitucional un fallo estimatorio de un eventual recurso de inconstitucionalidad. Esta reflexión final encaja, además, en nuestra función de velar por la observancia de la Constitución y de la LORAFNA.

A la vista de todo ello, así como de la propia función de depuración del ordenamiento jurídico confiada a la jurisdicción del Tribunal Constitucional para la adecuada interpretación de la Constitución (sentencias de ese Tribunal, entre otras, de 24 de febrero de 2004 y 13 de junio de 2006), nos encontramos ante un supuesto en el que la interposición del recurso de inconstitucionalidad puede estar justificada para que se efectúe por el Tribunal Constitucional – “intérprete supremo de la Constitución”, según establece el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional- un pronunciamiento que deje definitivamente resueltas las dudas de constitucionalidad que puedan aparecer en el caso presente con relación al cual, y como decíamos, no existe un precedente exactamente igual.

III. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas y en los términos expresados en este dictamen, el Consejo de Navarra informa favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad objeto de la consulta.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS D. ALFONSO ZUAZU MONEO Y D. JOSÉ IRURETAGOYENA ALDAZ AL DICTAMEN 25/2012, DE 25 DE JUNIO.

Los Consejeros suscribientes, en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 21.3 de la LFCN, han de manifestar, desde el respeto que les merece la autorizada opinión expresada por la mayoría del Consejo, su discrepancia con la fundamentación jurídica que se contiene en el dictamen de referencia en relación con la legitimación que le conferiría al Estado el artículo 149.1.13 de la Constitución para la adopción de las medidas específicamente contenidas en 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.

Nuestra discrepancia no afecta, por tanto, a la conclusión alcanzada por la mayoría del Consejo en el dictamen, en cuanto que se “informa favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad objeto de la consulta”, sino que se extiende a que, a nuestro juicio, a dicha conclusión no debe llegarse atendiendo a la “función de depuración del ordenamiento jurídico confiada a la jurisdicción del Tribunal Constitucional”, o a que “su opinión no es predecible con absoluta seguridad” o, en fin, a que no sea “totalmente descartable que pueda obtenerse del Tribunal Constitucional un fallo estimatorio de un eventual recurso de inconstitucionalidad”. Por el contrario, a esa conclusión debía haberse llegado por la existencia de dudas más que razonables sobre la existencia de un título competencial estatal que le habilite constitucionalmente para el establecimiento de medidas que, como las que constituyen el objeto del dictamen, inciden en las competencias de la Comunidad Foral en las materias de función pública y enseñanza.

Coincidimos con la opinión mayoritaria en descartar la virtualidad de los títulos competenciales invocados en la norma estatal referidos a los artículos 27, 149.1.1 y 18 de la Constitución y, en consecuencia, nos parece

acertado que el dictamen erija en núcleo fundamental de su análisis jurídico la delimitación de los contornos de la competencia estatal para el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que contempla el artículo 149.1.13 CE.

En este punto, tras una meritoria y detallada exposición de la jurisprudencia constitucional al respecto, la opinión mayoritaria del Consejo deduce que “la interpretación que debe darse del artículo 149.1.13^a de la Constitución Española es ajena al ámbito material en que dicha competencia se ejerza, siempre que se trate de materias que tengan influencia en los objetivos de política económica general”, bastando con que una materia tenga una incidencia relevante en la economía en general o en alguno de sus sectores para que el Estado pueda invocar la titularidad de la competencia para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pudiendo adoptar cualquier medida indispensable o complemento necesario para la consecución de objetivos esenciales para la economía nacional, concluyéndose en el dictamen que las medidas adoptadas por el legislador del Estado persiguen unos fines y tratan de dar satisfacción a unos intereses generales que encajan en el concepto de bases de la planificación general de la actividad económica diseñada por el Tribunal Constitucional que abocaría “a admitir que los artículos 3 y 4 del Real Decreto-Ley 14/2012 se han dictado en ejercicio de las facultades normativas que el Alto Tribunal reconoce al Estado y, desde la perspectiva competencial, son jurídicamente válidos a pesar de que incidan sobre una materia –la educación– en la que la Comunidad Foral de Navarra está investida de amplias atribuciones”.

Esta es la tesis sustentada por la mayoría de los miembros del Consejo, y que no compartimos los Consejeros discrepantes en cuanto que las conclusiones que deben extraerse de la doctrina constitucional no conducen inexorablemente a admitir la competencia estatal en los términos en que lo hace el dictamen a la vista de la naturaleza de las medidas adoptadas en los cuestionados artículos 3 y 4 del Decreto-Ley citado.

En nuestra opinión las reglas hermenéuticas prevalentes que deben utilizarse ante una eventual confrontación de las competencias forales con

medidas establecidas por el legislador estatal mediante la invocación de sus competencias ex art. 149.1.13ª CE no pueden omitir que también es doctrina constitucional la que impone que esa competencia estatal “no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica , si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general” (SSTC 186/1988, 133/1997), pues una actuación contraria “vaciaría de contenido una materia y título competencial más específico” (STC 112/1995).

Ese vaciamiento competencial es el que creemos se produce de admitirse que la mera incidencia de las medidas dispuestas por la normativa estatal en el ámbito de contención del gasto público, o de que la finalidad perseguida sea en definitiva deudora de la situación de crisis económica que se padece en el ámbito estatal, justificaría su amparo en un legítimo ejercicio de la competencia estatal en materia de dirección general de la economía.

Y es que, entendemos, unas disposiciones orientadas a establecer un mínimo de jornada lectiva del personal docente o al establecimiento de límites a la sustitución de ese profesorado son, sin duda, medidas que despliegan un determinado efecto económico pero, por su propia naturaleza, no tienen una incidencia inmediata, directa y significativa sobre la actividad económica general, no acreditan unos efectos relevantes para el conjunto de la economía, ni tampoco vienen a ordenar globalmente un sector de esa actividad económica ni, en definitiva, pueden considerarse elementos indispensables para alcanzar fines de política económica, sin que la mera invocación finalista del ahorro económico que conlleven sea motivo suficiente para integrarla en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía ni, tampoco, para que esa concepción finalista de las medidas adoptadas por el legislador estatal le permita preterir unos títulos competenciales más específicos de la Comunidad Foral en materia de enseñanza y función pública.

Todas esas conclusiones se alcanzan, a juicio de los suscribientes, también de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, magníficamente compendiada en su sentencia 36/2012, de 15 de marzo, en la que tras recordar que corresponde al Estado “las facultades de dirección general de

la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (STC 152/1988, de 20 de julio), admitiendo bajo esas facultades tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 21/1999, de 25 de febrero); precisa igualmente que el art. 149.1.13ª CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, 235/1999, de 20 de diciembre, y 95/2001, de 5 de abril), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril y 77/2004, de 29 de abril, «sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas» (STC 124/2003, de 19 de junio).

Por ello, desde las limitaciones que impone la urgencia en la formulación de este voto particular, es criterio de estos Consejeros que si bien había que concluirse en el informe favorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad debía haberse llegado a esa conclusión manteniendo una fundamentación que rechazara la invocación de la competencia estatal ex artículo 149.1.13ª para legitimar medidas de establecimiento de jornada lectiva del profesorado o de limitaciones a su sustitución por invadir injustificadamente las competencias de la Comunidad Foral en materia de enseñanza y función pública.