



Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces sobre si las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, respetan las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en materia de educación.

Pamplona, 25 de mayo de 2012.

ÍNDICE

I. Antecedentes	3
II. El contenido y alcance del RD-L 14/2012.....	4
1. El contenido sumario de la norma.....	4
2. El segmento del gasto público afectado y su justificación.....	7
3. La inexorable aplicación de la norma.....	9
III. La situación de las finanzas públicas y la estabilidad presupuestaria	12
1. El déficit público y su control.....	12
2. El sistema de estabilidad presupuestaria en España.....	22
3. Recapitulación.....	29
IV. La distribución competencial entre el estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación y otros títulos competenciales convergentes.	32
1. Introducción.....	32
2. Las condiciones básicas en garantía de la igualdad (art. 149.1.1ª CE). ..	35
3. Educación (arts. 149.1.30.ª CE y 47 de la LORAFNA).	35
4. El régimen estatutario de los funcionarios públicos.....	40
5. La competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la política económica (art. 149.1.13.ª).....	48
6. Nuestra posición ante el marco de distribución competencial resultante.	52
V. Examen pormenorizado de las disposiciones del Real-Decreto-Ley 14/2012.	57
1. El objeto de la norma (art. 1 RD-L).....	58
2. Educación no universitaria (Título I del RD-L)	59
3. Enseñanza universitaria (Título II).....	66
4. Los restantes preceptos del RD-L 14/2012.	70
CONCLUSIONES.....	70



Los Servicios Jurídicos de la Cámara tienen el honor de elevar a la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra el siguiente

INFORME

Sobre si las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, respetan las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en materia de educación.

I. ANTECEDENTES

1. El Grupo Parlamentario Bildu Nafarroa formuló a la Mesa y Junta del Portavoces la siguiente petición:

"La emisión de un informe por parte de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra para analizar en qué medida las últimas medidas aprobadas por el Gobierno español del Partido Popular (exactamente el día 19 de abril de 2012), en materia sanitaria y de educación, suponen una invasión de las limitadas competencias actualmente reconocidas y valorar, dada la posición mayoritaria de este Parlamento a las mismas, las posibilidades de recurso ante el Tribunal Constitucional".

2. En consideración a la meritada petición, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión de 2 de mayo de 2012, acordó solicitar a estos Servicios Jurídicos un informe en el que a la vista del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (en adelante RD-L 14/2012), se analice:

"... si las medidas contenidas en el citado Real Decreto-ley respetan las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en materia de educación y, en su caso, sobre la procedencia de interponer un recurso de inconstitucionalidad".

En virtud de la consulta formulada, el presente informe ha de adentrarse en el análisis de las medidas contenidas en el RD-L 14/2012,

para –una vez verificado su alcance– ponderar su incidencia en las competencias que ostenta Navarra y valorar si estas resultan respetadas o, por el contrario, menoscabadas, con vulneración del autogobierno de la Comunidad Foral. Emitido tal juicio de valoración estrictamente jurídica, se estará en disposición de pronunciarse respecto a la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la expresada norma estatal. Ajustándonos a los estrictos términos de la solicitud instada por la Junta de Portavoces, ignoraremos el juicio expuesto por el Grupo Parlamentario peticionario por el que se califica a las competencias de la Comunidad Foral sobre educación (y sanidad) de "**limitadas**" y no nos detendremos en considerar la eventual contradicción entre tal precomprensión valorativa respecto a una hipotética "*invasión*" por el Estado, más propicia y factible, en principio, cuanto más "*amplias*" fueran aquellas competencias forales.

Desarrollaremos nuestro informe comenzando por una descripción sintética de las medidas contenidas en el RD-L; continuaremos con un análisis sumario del contexto económico en que tales medidas se adoptan; y finalizaremos con el examen de las competencias estatales y forales en materia de educación y función pública, bajo cuya luz se analizará la adecuación de la controvertida norma estatal al bloque de la constitucionalidad.

II. EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL RD-L 14/2012

1. El contenido sumario de la norma.

El RD-L 14/2012 consta de una exposición de motivos, siete artículos, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. En la forma que se expondrá en los correspondientes epígrafes, el preámbulo de la norma justifica su adopción, esencialmente, en la necesidad de mejorar la eficiencia de los recursos educativos a fin de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para el conjunto del sector público español. Su artículo 1 explicita el objeto del RD-L, referido a la adopción de "*medidas urgentes*" para racionalizar el gasto público en materia de educación, con arreglo a los principios de austeridad y eficiencia. Hay medidas afectantes a la educación no universitaria (Título I) y a la enseñanza universitaria (Título II).

En lo que hace a la **educación no universitaria**, el art. 2 regula las "*ratios de alumnos por aula*", en los casos de imposibilidad legal de incorporación de nuevo personal o de limitación de la tasa de reposición de efectivos; el art. 3 se refiere a la "*jornada*" lectiva del personal docente de enseñanzas comprendidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE, en adelante); el art. 4 regula la "*sustitución de profesores*" con carácter transitorio; el art. 5, referido a la "*implantación de enseñanzas de formación profesional*", difiere al curso 2014-2015 la vigencia de las disposiciones del Real Decreto 1147/2011, de 29 de junio, sobre la ordenación general de la formación profesional. Es de precisar ya que el conjunto de las medidas establecidas en los arts. 2, 3 y 4 son de aplicación tanto a los centros públicos como a "**los privados sostenidos con fondos públicos**".

En relación con la **enseñanza universitaria**, el art. 6 modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU, en adelante), respecto a diversos aspectos de la creación y mantenimiento de los centros y estructuras universitarias (apartados uno y dos); sobre la cooperación interuniversitaria y con otros entes para el desarrollo conjunto de enseñanzas universitarias oficiales (apartado tres); acerca del régimen de dedicación del profesorado de las Universidades públicas (apartado cuatro); en relación con el régimen presupuestario de las Universidades públicas y su sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como del sistema de financiación mediante precios públicos, de la presentación de los estados de gastos corrientes y sobre el régimen de rendición de cuentas ante los órganos de fiscalización externa. En cuanto modificación de la LOU, sin condicionamiento temporal alguno, la nueva regulación tiene carácter indefinido. Por su parte, el art. 7 del RD-L instituye un nuevo régimen de financiación de las becas respecto al componente individual relativo a los gastos de matrícula por estudios universitarios, carente de acotación temporal, por lo que su vigencia es también indefinida, aun cuando se establezca un sistema transitorio hasta el curso 2015-2016.

La disposición derogatoria única deroga los apartados 3 y 4 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, sobre requisitos mínimos de los centros de enseñanza del segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria.

La disposición final primera reviste especial trascendencia desde la perspectiva de nuestro informe, puesto que contiene **el fundamento constitucional de los títulos competenciales estatales** para emanar el RD-L, y su texto se ha de transcribir literalmente como frontispicio que ha de preceder a cuantas consideraciones se realicen ulteriormente. Dice Así:

"Este real Decreto-ley tiene carácter de legislación básica y se dicta al amparo de las competencias que los apartados 1.ª, 13.ª, 18.ª y 30.ª del artículo 149.1 de la Constitución reservan al Estado en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de planificación general de la actividad económica, de régimen estatutario de los funcionarios públicos, y de desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia."

La disposición final segunda introduce determinadas modificaciones relativas al Impuesto sobre Sociedades, afectantes al art. 1, primero, del Real Decreto-Ley 12/2012 y a la disposición adicional decimoquinta del TR de la Ley reguladora de dicho impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo. La normación tributaria que resulta modificada no es de aplicación a Navarra pues ella misma condiciona su vigencia al régimen tributario foral de convenio económico. Las modificaciones introducidas en esta disposición final, por tanto, no rigen en Navarra, sin que sea menester una mayor argumentación dado el criterio sistemático que estos Servicios Jurídicos vienen manteniendo al respecto.

Por último, la disposición final tercera faculta al Gobierno al desarrollo de lo establecido en el RD-L; y la final cuarta dispone su entrada en vigor el día siguiente a su publicación en el BOE, que tuvo lugar el 21 de abril de 2012. El Real Decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados el día 17 de mayo de 2012.

Con posterioridad examinaremos con el alcance debido el marco normativo general regulador de la enseñanza no universitaria y de la educación universitaria. Baste ahora con señalar que la materia sobre la que incide el RD-L 14/2012 se halla regulada por las ya calendadas LOE, para la educación no universitaria, y LOU, respecto a la enseñanza universitaria, que operan a modo de cabecera del sistema educativo, tras la Constitución misma. En desarrollo de ambas leyes orgánicas, el Estado ha

dictado diversas normas reglamentarias sobre distintas materias, en virtud de los títulos competenciales a que se hará mención en el apartado correspondiente.

2. El segmento del gasto público afectado y su justificación.

Sin perjuicio de las precisiones y matizaciones que se realicen oportunamente, con carácter general, la nueva normación sobre enseñanza contenida en el RD-L incide sobre la gestión y prestación del servicio público educativo en una triple vertiente. Por un lado, las medidas sobre jornada, sustituciones y ratios de alumnos por aula, sea cual fuere su motivación, revisten la potencialidad teórica de generar una disminución del gasto en enseñanza, proyectada esencialmente sobre el derivado de las prestaciones del personal docente. Por otro, singularmente en el ámbito universitario, trata de reforzarse la capacidad de autofinanciación de las propias Universidades a través del incremento de los precios públicos por matriculación, sin perjuicio de la motivación paralela de reforzar indirectamente el rendimiento académico. Finalmente, se persigue una mayor interiorización por las Universidades de las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria, de transparencia en la gestión pública y de rendición de cuentas. En suma, decremento de los gastos y crecimiento de los ingresos son medidas aptas, en principio, para el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público y se ha estimado necesario proyectarlas sobre el ámbito educativo.

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. 149.1.13.ª CE)**". La apelación a otros títulos competenciales (art. 149.1.1ª, 18.ª y 30.ª 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 delicada, 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 cohonestar con la presteza y celeridad de la respuesta normativa que las circunstancias demandan: esta es la

situación abonada y propicia para el florecimiento del Real Decreto-Ley como norma extraordinaria y urgente. Valga decir que desde el 1 de enero de 2009 hasta la actualidad se han dictado sesenta y seis Reales Decretos-Ley. En el año en curso, de forma consistente con el devenir de la situación económica, la proporción de esta clase de normas se incrementa, alcanzando en cuatro meses y medio la cifra de dieciocho Reales Decretos-Ley. **Ahora bien, el apremio y la decidida diligencia en la actuación legiferante que sea inexcusable ha de verificarse, no a pesar de, sino conforme al sistema constitucional de distribución de competencias y con arreglo a los mecanismos establecidos por la Constitución para la preservación del interés general de la nación.**

Aunque nos extenderemos posteriormente en una cierta descripción del contexto económico en que se adoptan las medidas legales que nos ocupan, que avalará nuestro criterio, es momento ya de exponerlo en lo que se refiere a la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad exigidas en el art. 86 CE para que el Real Decreto-Ley sea emanado legítimamente. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a la vista de la razonable discrecionalidad que cabe reconocer al Gobierno para apreciar la situación extraordinaria y de la existencia de una cabal relación entre las normas adoptadas y dicha situación, no encontramos óbice constitucional que oponer a la emanación de la norma por el Gobierno, bajo la perspectiva de las exigencias contenidas en el art. 86 de la CE. Lo cual nada prejuzga acerca de la legitimidad competencial del Estado para dictarla.

3. La inexorable aplicación de la norma.

Todos los ciudadanos y **los poderes públicos** están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal como proclama contundentemente el art. 9.1 CE. Enfatiza el art. 103.1 que la Administración Pública actúa *"con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. Solo el Tribunal Constitucional está facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley –estatal o autonómica– y de las disposiciones normativas con fuerza de Ley (arts. 161 y concordantes de la CE). Finalmente, en el ámbito constitucional, solo cabe la suspensión de la vigencia de una Ley cuando sea el Gobierno de la nación quien la impugne y la solicite expresamente, con invocación del art. 161 CE y 30 de la LOTC). El TC lo ha avalado sin fisuras, recordando la presunción de legitimidad de

las leyes promulgadas, que alcanza su grado máximo en el caso del legislador estatal: sus leyes y disposiciones con fuerza de Ley rigen en tanto el TC no declare su inconstitucionalidad. EL RD-L 14/2012, por tanto, rige y debe ser aplicado en Navarra, como en el resto del territorio español, aunque eventualmente sea impugnado ante el TC.

Carecen de toda virtualidad y vigencia jurídica el derecho de sobrecarta, el denominado "*pase foral*", o instituciones históricas similares, presentes en los reinos hispánicos bajomedievales y en la edad moderna de la Monarquía absoluta. Figuras históricas, estas, de defensa de los fueros, usos y costumbres frente a la potencialidad invasiva de las cédulas y disposiciones reales, en modo alguno específicas de los territorios vascos y de Navarra, aunque en estos últimos perviviesen hasta el siglo XIX en tanto en los restantes reinos fuesen abolidas por los Decretos de nueva planta (1707, 1711, 1715 y 1716, para los reinos de la Corona de Aragón). En Navarra su supresión se produjo por Real Orden de 14 de mayo de 1829 y en las provincias vascas mediante Orden de la Regencia de 5 de enero de 1841, pero su derogación formal de rango legal tuvo lugar por la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que se confirmaban los fueros de las provincias vascongadas y Navarra, "*sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía*". En efecto, el constitucionalismo liberal era incompatible con aquellas instituciones propias del Antiguo Régimen. En una de las Órdenes citadas se expresaba claramente la fundamentación de la supresión del pase foral, ya que este era:

"depresivo de la potestad de las cortes, de la autoridad del Gobierno supremo, de la fuerza de la cosa juzgada, y de la independencia de los tribunales en la administración de justicia; y sobre todo que es incompatible con la unidad constitucional, que debe quedar salva, por lo dispuesto en la ley de 25 de octubre de 1839."

En lo que se refiere a Navarra, la Ley de 16 de agosto de 1841 no conservó vestigio alguno de lo que fuera el derecho de sobrecarta o el pase foral. La CE solo deroga la ley de 25 de octubre de 1839 en lo que se refiere a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Por su parte, la disposición final única de la LORAFNA declara la vigencia de ambas leyes "*... en cuanto no se opongan a lo establecido...*" en el Amejoramiento. A su vez, el art. 2.2 de la LORAFNA, tras reconocer el amparo de los derechos históricos conforme a las reiteradas leyes y a la disposición adicional primera de la CE, proclama lo que ha sido directriz básica de la foralidad

desde 1839, a saber, que dicho amparo "... **no afectará a las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.**". Por ser esencial en la materia que nos ocupa, nos hacemos eco del **expreso reconocimiento por el Amejoramiento (art. 69) de las facultades propias del TC y de la Administración de Justicia:** no cabe la vetusta fórmula del "*obedézcase, pero no se cumpla*". El Amejoramiento no conserva vestigio alguno de tal institución del Antiguo Régimen como fórmula arbitral de las relaciones entre la legislación estatal y la foral.

Quizá puedan tildarse las anteriores argumentaciones de divagaciones diacrónicas, pero es el caso que la cuestión tratada no está exenta de atención en el ámbito del derecho y de la política, con una intensidad que no nos corresponde valorar. Es por ello que no resulta desconcertante que el propio TC, al menos en dos ocasiones, se haya referido al "*pase foral*" como institución incompatible con el actual estado constitucional, si bien lo ha hecho a modo de "*obiter dicta*" refractario a su eventual vigor frente a planteamientos jurídicos que, sin postular claramente su vigencia, pudieran siquiera evocarla ambiguamente. Así:

- En la STC 76/1988, de 26 de abril, se sostuvo el carácter dinámico de los regímenes forales y la variabilidad de su contenido relacionada con su incardinación en el régimen político de cada momento histórico. Para el TC, implícitamente, se deriva que el "*pase foral*" era una peculiaridad propia del Antiguo Régimen, incompatible con los principios derivados de la Constitución vigente. Sostiene el TC en el párrafo segundo del F.2:

"sin que sean, como es lógico, comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del antiguo Régimen (Pase Foral, régimen aduanero, exención de quintas, organización judicial propia) con las que se conservaron en el régimen constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas"

- En la STC 159/1993, frente a ciertas argumentaciones de los recurrentes en torno a la necesidad de un procedimiento "*paccionado*" para la reorganización de una institución foral, no previsto en el Estatuto, resalta su inconsistencia jurídica, por implicar la defensa de una especie de "*pase foral*" o similar, cuya imposibilidad el TC da tan por supuesta que ni siquiera precisa razonarse. Dice así el TC:

"Pero se precisa acuerdo no porque así lo exija titularidad previa competencial alguna, ni antecedente aplicable alguno, sino porque así lo preceptúa positivamente el Estatuto como excepción al régimen ordinario de acuerdos de naturaleza no sinalagmática. Por eso tienen los recurrentes dificultades jurídicas insuperables para explicitar qué vía jurídica paccionada sería la eficazmente operativa, ya que la plena coherencia con este hilo argumental exigiría propugnar el sistema de una especie de Pase foral o similar"

En definitiva, que hoy –como ya en 1839– determinadas instituciones históricas resultan difícilmente compatibles con la unidad constitucional de España y con las propias exigencias del Estado Social y Democrático de Derecho. Por todo ello, no cabe cuestionar la vigencia y aplicación en Navarra del RD-L 14/2012.

Para cerrar este epígrafe, se ha de afirmar que, con la salvedad apuntada de la disposición final segunda del RD-L 14/2012, esta norma, dado su carácter de legislación básica, es de plena aplicación en Navarra, toda vez que no se incluye condicionamiento o exoneración alguna, relativa a la Comunidad Foral, que permita matizar la anterior conclusión o sostener lo contrario.

III. LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

1. El déficit público y su control.

No es la primera vez que el suscribiente ha tenido que contextualizar el dictado de determinadas normas por referencia al momento que atraviesa la situación económica general y, en particular, por el estado en que se encuentran las finanzas públicas. De nuevo tenemos que afrontar esta temática, pero no por un prurito de diletante hacia la ciencia económica, sino porque la naturaleza de la norma que examinamos así lo reclama. En primer lugar, el RD-L 14/2012, como otros muchos que vienen dictándose en los últimos años, obedece a una situación de emergencia económica, con incidencia especial en las finanzas públicas. En segundo lugar, porque en la actualidad nos encontramos con un acervo normativo referido a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera cuya interpretación y aplicación no puede realizarse cabalmente sin atender al actual estado de las finanzas públicas. Por último, incluso los juristas podemos aprehender los rasgos básicos de la actual situación, campo este

donde la ciencia económica no parece ofrecer un perfil más "duro" o "exacto" que el Derecho.

Pues bien, en el último informe elaborado respecto a temática similar (19/09/2011), señalábamos lo siguiente:

*"Es bien sabido que la crisis ha afectado a la generalidad de los sectores económicos y ha producido un estancamiento de la actividad económica. **Durante este periodo, las finanzas públicas se han resentido, creciendo el endeudamiento y el déficit público. La Hacienda Foral no es una excepción.***

*... bajo el impulso y liderazgo de las instancias competentes de la UE, en el marco del Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo, el Estado español se ha visto obligado a promover medidas drásticas de saneamiento de las finanzas públicas y de promoción de la sostenibilidad económica. Tales medidas se encaminan al **embridamiento del déficit presupuestario público, en consonancia con los compromisos adquiridos con la UE.** Ha sido necesario recortar el gasto público y se han revisado al alza determinados tributos. La contención y reducción del gasto ha obligado a la adopción de excepcionales decisiones normativas generadoras del recorte de derechos económicos en importantes sectores de la población, normalmente en el ámbito de los regímenes estatutarios y de los sectores económicos regulados. Valga decir que muchas expectativas económicas han resultado frustradas en virtud de medidas legales excepcionales encaminadas a la reducción del déficit presupuestario público. De nuevo enfatizaremos que la Comunidad Foral de Navarra no es ajena a este proceso, y hemos aportado significativa información que lo avala en los antecedentes de este informe".*

Desde aquella fecha, la situación se ha agravado, y así, es de destacar:

a) De acuerdo con el último boletín económico del Banco de España, la tasa trimestral del PIB entre enero y marzo de 2012 decreció un 0,4% de media en España frente al 0,5% en Navarra. Asimismo, según la última encuesta de población activa el INE, la tasa media de desempleo en España, a 31 de marzo de 2012, es del 24,4%, en tanto en Navarra asciende al 16,4%, aunque en esta última el incremento porcentual del trimestre ha sido superior a la media nacional.

Como es lógico, la caída del PIB provoca tendencialmente un incremento del déficit público, en virtud de la disminución de la recaudación fiscal y un aumento del gasto público, como consecuencia de los

estabilizadores automáticos, esencialmente, las prestaciones sociales contributivas y no contributivas, así como de la carga financiera. Según los estudios más fiables, desde el año 2007 hasta el 31 de diciembre de 2011 los ingresos públicos en España han descendido un 12% y los gastos públicos han aumentado un 13,4%. Hoy, la crisis de la deuda soberana, manifestada en una falta de confianza de los mercados financieros, ha producido un incremento en la prima de riesgo (intereses a satisfacer por la emisión de deuda pública), que para España supera desde hace días los 400 puntos porcentuales. En definitiva, y simplificando, la situación de la economía española, en estos momentos, 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 un nuevo decrecimiento del PIB.

En este contexto, se impone un saneamiento de las finanzas públicas. Desde luego, por el lado de los ingresos, aunque la recaudación fiscal tiene su techo en tiempos de crisis y recesión económica. También, inevitablemente, por el lado del gasto público. Muchas son las medidas que se vienen adoptando en ambas direcciones y las contenidas en el RD-L 14/2012 son algunas de ellas, centradas en el ámbito del gasto educativo y, más específicamente, en el gasto corriente de personal, así como en el del ingreso relativo a precios públicos por las enseñanzas universitarias.

b) En el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP, en adelante), tanto interna como europea, a la que nos referiremos en este mismo epígrafe, se están adoptando medidas de austeridad –más pomposamente llamadas de sostenibilidad económica y estabilidad financiera– encaminadas al saneamiento de las finanzas públicas. Digamos ahora simplemente que el proceso está dirigido por las instancias competentes de la UE (Comisión y Consejo de Finanzas, ECOFIN) y que difícilmente la batería de medidas coyunturales y estructurales encaminadas a la disminución del déficit público se articulan sin haber merecido el placet de la Comisión. De acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) los objetivos de estabilidad presupuestaria se cifran en el 3% del déficit público y en el 60% de deuda pública, porcentajes ambos aplicados sobre el PIB, sin perjuicio de las más ambiciosas directrices sentadas en la revisión del PEC de 2011 y en el Pacto Fiscal de 2012.

En este contexto, ¿Cuál es la situación del sector público español? La respuesta a día de hoy es bien sencilla: hasta el 31 de diciembre de 2011, **de notorio alejamiento de la senda de ajuste hacia los objetivos de convergencia, concretados en el porcentaje de déficit público "pactado" con la Comisión europea.** Atendamos unas cifras generales relativas a los últimos años. De un superávit del conjunto del sector público en 2007 del 2,2% del PIB se ha pasado a un déficit en el saldo presupuestario a 31 de diciembre de 2011 del 8,8%, habiendo alcanzado su cota negativa más alta, el 11,1%, en 2009. A su vez, el volumen de la deuda ha pasado del 36,2% en 2007 al 68,5% en 2011, sobre el PIB. En la eurozona el déficit medio alcanzó en 2011 el porcentaje del 4,1% del PIB, pero el volumen de la deuda se cifró en el 87,2% del PIB.

En relación con el pasado ejercicio, el objetivo fijado de déficit para el conjunto del sector público español fue del 6%, pero se alcanzó, como se ha señalado, el 8,8%, por lo que la desviación fue del 2,8% del PIB. El subsector público central se desvió solo 3 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 obtenido duplicó con creces al legalmente establecido, puesto que alcanzó el 3,23% del PIB frente al 1,30% fijado.** En la Comunidad Foral de Navarra se excedió en 55 centésimas al resultar un saldo presupuestario negativo del 1,85% frente al 1,30% establecido. En el sector autonómico fue la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha quien obtuvo el porcentaje de déficit más alto, el 7,35% del PIB, frente a Galicia, que arrojó el más bajo, cifrado en el 1,61%.

Pues bien, lo que los datos ponen últimamente de manifiesto es que, mientras el subsector público central camina prácticamente por la senda del ajuste establecida, el subsector autonómico se ha desviado ostensiblemente de ella, aunque con notorias diferencias entre unas y otras Comunidades Autónomas. **Es destacable que Navarra ocupe el tercer mejor lugar en el ajuste, con una diferencia que no alcanza las tres décimas respecto a la Comunidad Autónoma mejor situada.**

c) Así las cosas, no es de extrañar que la Comisión europea, sin perjuicio de aconsejar la persistencia y profundización de las medidas enderezadas a la consolidación fiscal del sector público central, reclame una atención especial en el control del déficit público generado por el

subsector autonómico, por ser el que mayores desviaciones padece respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. El Estado se ha hecho eco de esta demanda europea, de lo cual es reflejo la adopción del siguiente tipo de medidas:

- En primer lugar, la reforma del art. 135 CE, consagrando el principio de estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, proscribiendo, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, la incursión en un déficit estructural y la contracción de un volumen de deuda pública superiores a las tasas respecto al PIB fijadas por la normativa de la UE, en los términos que establezca una Ley Orgánica. Se ha dictado ya la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante LOEP), que –entre otras cosas– refuerza el control estatal de la gestión financiera de las Comunidades Autónomas, en la forma que se analizará en el siguiente apartado.

- En segundo lugar, el Estado ha dictado una serie de medidas coyunturales y estructurales **afectantes, no solo a sus propios servicios, sino también a servicios públicos de titularidad y gestión de las Comunidades Autónomas, tales como la educación y la sanidad.** Medidas que vienen a sumarse a otras de carácter transversal, unas ya adoptadas y otras proyectadas, cuyo objeto es la contención y disminución del gasto de personal del sector público; frente a ello, como se ha dicho, otras disposiciones dictadas o por dictar tienden a reforzar la autofinanciación de determinados servicios o disminución, en general, del gasto público. El Estado ha elevado a la Comisión Europea el "*Programa de Estabilidad 2012-2015*" y el "*Programa nacional de reformas 2012*" (Aprobados en Consejo de Ministros del 27 de abril de 2012). En tales programas tras afirmar lo que es un hecho, esto es, que "*en los últimos años las Comunidades Autónomas han incurrido en déficits superiores a los objetivos pactados*", se sostiene que "*las reformas puestas en marcha resuelven estos problemas*". En las conclusiones del programa de estabilidad se califica al déficit de las Comunidades Autónomas como uno de los "*dos grandes focos de atención en la economía española*". En los citados programas se hace referencia a diversas medidas de reforma del sector público y específicamente, a las "*medidas de ajuste ya comprometidas*", entre las que se encuentran las relativas al ámbito de la

educación, contenidas en el RD-L 14/2012, ya señaladas, así como su cuantificación económica.

- Junto a todo ello, se ha obligado a las Comunidades Autónomas a elaborar planes económico-financieros para el reequilibrio de sus finanzas públicas, al objeto de garantizar el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria que se les ha asignado, cifrado en el 1,5% del PIB para este año. Al parecer, en la última reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), habida el pasado día 18 del mes en curso, los distintos planes, salvo el de Asturias, superan el control multilateral de dicho organismo de coordinación.

En este estado de cosas, es de reseñar una triple evidencia. Por un lado, con independencia del rigor técnico y jurídico de las medidas adoptadas, la existencia de una decidida voluntad de lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria marcados para el sector público español, dirección en la que convergen los subsectores central, autonómico y local. No importa, a nuestros efectos, que tal voluntad responda al propio convencimiento u obedezca a la presión de factores exógenos. Por otro, que –al margen, en principio, de los instrumentos de que le dota la LOEP– el Estado extiende sus disposiciones restrictivas del gasto público tanto a sus propios servicios como a los de titularidad autonómica, con base– según se afirma– en competencias específicas estatales sobre distintos sectores materiales y, más fundadamente, en la general de carácter transversal prevista en el art. 149.1.13.^a de la CE. Por último, y esto incide de lleno en el RD-L 14/2012, tales medidas restrictivas afectan directamente a los gastos derivados del personal público y, singularmente, del docente. Disposición, esta última, que no ocupa sino un lugar intermedio entre las ya adoptadas con anterioridad y las que se tiene previsto adoptar en el futuro, tales como las previstas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año en curso, en relación a la congelación salarial, la restricción de la reposición de efectivos del personal público o el incremento de su jornada laboral.

Todo lo cual pone de manifiesto la **apreciación gubernamental**, tanto del actual como del Gobierno de la pasada legislatura, de que **el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria marcado en la senda de convergencia con las finanzas públicas de la UE exige la contención, cuando no disminución, del gasto corriente en personal público**. Sin

juzgar la oportunidad y consistencia de estas medidas de contención, ni su idoneidad desde la perspectiva de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, lo cual no nos corresponde, es la obviedad misma la importancia económica cuantitativa del gasto de personal en el sector público, tal como reflejan los datos que se consignan a continuación, extraídos de los propios Presupuestos públicos y sus liquidaciones, así como de estudios tenidos por solventes. Aun cuando el número de empleados públicos en España (superior a los 3 millones) se sitúa en la media de los países de la OCDE y la UE, en función de la población, su coste proporcional es superior. Para el año 2010 representaba en torno al 26,1% del gasto total, en tanto en la UE alcanza el 22,6%. En el subsector central, los gastos corrientes en personal no han dejado de crecer desde 2007 a 2011, aunque moderadamente (han pasado de 23.593 a 27.409 millones de euros), pese a la disminución de retribuciones decretada en mayo de 2010. Conforme al Proyecto de Presupuestos del Estado para 2012, el importe total de los gastos de personal crece en un 1,3% respecto a los de 2011, debido al incremento en un 7,9% de las pensiones de clases pasivas, aunque el coste del personal activo disminuye en un 2,6%.

El caso del subsector autonómico no presenta una distinta orientación, siendo de destacar, no obstante, que el peso porcentual en gasto de su personal es superior al del Estado, al exceder el 30% de su gasto total. Los estudios a que hemos accedido acreditan que el gasto de personal público autonómico supera el 60% del gasto total en personal del conjunto del sector público, aunque ello es coherente con el hecho de que las Comunidades Autónomas prestan los servicios públicos que más recursos humanos precisan, tales como educación y sanidad. También la situación de la Comunidad Foral de Navarra se desenvuelve bajo estas coordenadas. De acuerdo con sus liquidaciones presupuestarias, los gastos de personal han pasado de 974.073.420 en 2007 a 1.155.910.287€ en 2011, en tanto el porcentaje sobre el gasto total ha pasado del 22,68% al 29,12%. Conforme a los vigentes Presupuestos Generales de Navarra, el capítulo de gastos corrientes de personal alcanza un importe de 1.143.274.914€, lo que representa el 29,79% del total. Por su relación con nuestra materia, es de señalar que el gasto de personal del Departamento de Educación asciende a 349.388.864€, aunque para valorar la funcionalidad de esta cifra habrá de descontarse la parte correspondiente al personal no docente.

d) A la vista de tales datos, abstractamente considerados, no puede sorprender que los poderes públicos –urgidos por la necesidad de ajustar sus déficits– incidan significativamente sobre este segmento del gasto público. Diríamos, con ausencia de toda apreciación valorativa, que su contención o disminución se presta a simples fórmulas jurídicas de aplicación inmediata, tales como la rebaja de las retribuciones, el incremento de horarios, la limitación de la reposición de efectivos o la restricción de las contrataciones temporales. Esto es, medidas como las que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han adoptado y tienen proyectado adoptar, a las que no puede negarse la potencialidad real de disminuir el gasto público y, consecuentemente, rebajando el déficit, acercarse al logro del objetivo de estabilidad presupuestaria. Hay otro tipo de medidas para lograr una mayor eficiencia del personal público y la doctrina especializada alude a la potenciación de la función directiva y a la gestión por resultados, con proyección de la capacidad y el rendimiento en el plano retributivo, pero esto es algo que nuestra legislación administrativa trata en tono muy laudatorio y encomiable, con abundantes dosis de incienso en el terreno de los principios y escasa trascendencia en la aplicación práctica. Desde el prisma de la ética social, no son excepcionales –desde luego– las teorías que postulan un mayor esfuerzo de quienes gozamos de un empleo estable en pro de la austeridad fiscal en momentos de crisis. Sea como fuere, el tenor de esta clase de disposiciones, como las contenidas en el RD-L 14/2012, resultan ya bien conocidas y su efecto inmediato es el que ha quedado reseñado.

En esta tesitura, el Estado –espoileado por las perentorias exigencias de la Comisión Europea sobre el control del gasto autonómico– ha resuelto emanar **disposiciones incidentes en diversos ámbitos, cual es el caso de la enseñanza no universitaria, servicio público –como sabemos– de titularidad y gestión autonómica. Se adoptan también medidas afectantes a las Universidades públicas de creación autonómica.** Las disposiciones contenidas en el RD-L 14/2012, en línea con nuestro razonamiento, son en principio consistentes con la finalidad de contención del gasto de personal docente y, dada su importancia cuantitativa, pueden contribuir y coadyuvar a la reducción del déficit público. A su vez, tales medidas son coherentes entre sí, en el sentido de que existe una relación directa entre el monto de los efectivos docentes y las prestaciones lectivas que les son exigibles, de igual forma que la ratio de alumnos por aula

condicionará las plantillas de profesorado. Hipotéticamente, por tanto, puede afirmarse que una ratio mayor de alumnos, un mayor número de horas lectivas por docente y la imposibilidad de realizar sustituciones, salvo traspasados ciertos límites temporales, aplicado todo ello de modo conjunto, forzosamente debe conducir a la reducción del gasto de personal educativo. Además, según se ha advertido, las medidas son de aplicación a los centros concertados, con lo que, indirectamente, se contienen los gastos de personal de dichos centros a financiar por la Administración en virtud del concierto. En el ámbito universitario también se refuerza la dedicación docente del profesorado y, además, se potencia su sistema de autofinanciación.

En definitiva, no se puede negar, ni negamos nosotros, que el conjunto de las disposiciones del RD-L 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 CE y la LOEP. No encontramos, sin embargo, que estas medidas, por si mismas, contribuyan al otro gran objetivo marcado por el RD-L, cual es el logro de *"la calidad y eficiencia del sistema educativo"*. Tal como se ha precisado, las disposiciones de la norma guardan una relación directa con la *"austeridad"* preconizada en su art. 1, pero que tales disposiciones vayan a contribuir a forjar una educación más eficiente y de mayor calidad constituye un axioma cuyo rigor está por demostrar. No obstante, en el ámbito de la enseñanza universitaria, no cabe desconocer que el nuevo sistema de precios instaurado reúne en principio la doble aptitud para reforzar, por un lado, el régimen de autofinanciación de las Universidades y, por otro, de estimular el rendimiento académico de los alumnos, cuya contribución al coste del servicio se incrementa porcentualmente a medida que se incurre en segundas y ulteriores matriculaciones.

En el campo de la enseñanza no universitaria existen muchos estudios acerca del impacto de los diversos factores (horas de clase, tiempo de estudio, ratio alumno-profesor, medios informáticos y nivel socioeconómico de los alumnos, entre otros) en la eficiencia del sistema educativo. Muchos coinciden en que el número de horas que los alumnos están en clase constituye uno de los factores relevantes en los resultados académicos. Ahora bien, más horas de clase pueden lograrse con más

profesores o con más carga lectiva por profesor. Parece ser que los profesores españoles dedican un porcentaje de horas anuales ligeramente superior al de sus colegas de la OCDE. En atención a la actual situación económica, el RD-L 14/2012 ha optado por el incremento de las horas lectivas. En consideración a todo ello, no puede tildarse de irrazonable, en principio y desde la perspectiva de la eficiencia del sistema educativo, la concreta medida adoptada en este aspecto.

En cualquier caso, lo que nos corresponde es analizar si las medidas adoptadas por el Estado en el reiterado RD-L se arbitran en ejercicio legítimo de competencias que le atribuye la CE, en conexión con la LORAFNA y con la legislación orgánica básica reguladora del derecho a la educación universitaria y no universitaria. A tales efectos, se ha de puntualizar ya 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.** En efecto, tanto Estado como Comunidades Autónomas están obligadas, conforme a lo previsto en el art. 135 CE a adoptar las disposiciones encaminadas a la consecución de aquel objetivo, en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Uno y otras, como el propio precepto indirectamente señala, habrán de hacerlo en legítimo ejercicio de las competencias que ostentan. A tales efectos, se analizará posteriormente el régimen de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación no universitaria y enseñanza universitaria, así como –por conexión– en el sector del régimen estatutario del personal docente.

Antes de ello, sin embargo, habrá de examinarse lo que constituye un mecanismo constitucional de garantía del principio de estabilidad, fraguado en la LOEP, por remisión expresa del citado art. 135 CE. Se cuenta con instrumentos específicos, ahora constitucionalmente reconocidos, enderezados al establecimiento de los objetivos de estabilidad, a la prevención de desviaciones, al control de su cumplimiento y a la corrección de su incumplimiento. **Tales mecanismos constituyen un engranaje básico de las finanzas públicas, que irradia toda la actuación pública,**

y que llegado el caso, puede condicionar intensamente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. De la misma forma que el Estado resulta condicionado por la NEP europea y por las instancias competentes de la UE. En el ámbito español interno, las instituciones estatales desempeñan un papel protagónico. A todo ello nos referimos en el siguiente apartado.

2. El sistema de estabilidad presupuestaria en España.

El PEC comunitario, al que nos hemos referido en otros informes, sufrió diversas modificaciones en los meses de noviembre y diciembre de 2011 (PEC revisado). Además, el 2 de marzo del año en curso, el Consejo Europeo aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (denominado habitualmente Pacto Fiscal), pendiente actualmente de ratificación por los Estados. Paralelamente, tuvo lugar en España la tildada por muchos de reforma "*expres*" del art. 135 CE, cuyo texto no solo tuvo en cuenta las nuevas determinaciones proyectadas para el PEC, sino que respondió a ciertas exigencias comunitarias y a la explícita demanda contenida en el art. 3.2 del Pacto Fiscal, en cuya virtud se obliga a las Partes Contratantes a incorporar las reglas fiscales sobre el déficit estructural y el volumen de la deuda "*... mediante disposiciones que tengan carácter vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional*".

Reiterando lo ya señalado, el art. 135 CE obliga a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Lo cual se concreta, en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la **prohibición de incurrir en un déficit estructural o contraer un volumen de deuda pública superiores, en porcentajes sobre el PIB, a los fijados por la UE a sus estados miembros.** Para las Entidades Locales se impone el equilibrio presupuestario. Se defiere a una Ley Orgánica la fijación del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, Ley Orgánica que desarrollará los principios establecidos en el precepto, así como la participación de los órganos de coordinación entre Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, debiendo regular, en todo caso, los siguientes extremos (apartado 5):

"a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria."

Además, el propio precepto contiene una específica determinación, referida singularmente a las Comunidades Autónomas, cuya alusión exclusiva a estas solo puede entenderse en el contexto coyuntural de las desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria en que incurren, que reza así (apartado 6):

"Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias."

Si algo puede decirse desde el estricto prisma jurídico-constitucional, acerca de la reforma, es que se limita el poder financiero de los poderes públicos, centrales, autonómicos o locales, o si se quiere decir así, se acota su ejercicio inmoderado. La limitación comprende, desde luego, a los órganos legislativos.

Pues bien, ha sido la dictada Ley Orgánica a que reenvía el art. 135 CE. La LOEP se aplica a todo el Sector Público, en los términos en que este es entendido en el SEC-95. Desde luego, las Comunidades Autónomas están sujetas a sus determinaciones, aunque su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra se realizará *"... según lo establecido en el art. 64 de la LORAFNA, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra"*. Habremos de resaltar los aspectos esenciales de la LOEP en su proyección sobre la materia que nos ocupa, advirtiendo que, sin hacer tabla rasa de la anterior NEP que se deroga, contiene unas reglas más estrictas relativas al déficit estructural, al volumen de la deuda y al techo de gasto no financiero de los Entes Públicos, **reforzando al propio tiempo el papel dirigente del Estado y del Gobierno**, en particular, en el proceso de fijación, supervisión y corrección de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por lo demás, no oculta la LOEP su determinante inspiración en la NEP europea, cuyos

procedimientos de todo orden, señaladamente los mecanismos de "alerta temprana" y sancionadores, se trasladan, "mutatis mutandis", al ámbito interno español. Veamos las grandes directrices de la LOEP en lo que ahora es de nuestro interés:

- La LOEP insiste en el mandato ya tradicional de la NEP estatal de que toda actuación pública -normativa o ejecutiva- relacionada con los gastos y los ingresos públicos debe "*supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*" (art. 7.3 LOEP). Todos los entes públicos vinculados por la LOEP deben adecuar su normativa a los principios que esta ley establece, disponiendo los mecanismos y procedimientos necesarios para su efectivo cumplimiento (art. 10.3 LOEP). En lo que hace a las CCAA, este mandato legal deriva de lo previsto en el art. 135.6 CE.

- **Corresponde al Gobierno velar por la aplicación de los principios establecidos por la LOEP en todo el sector público vinculado por esta Ley Orgánica.** En el plano ejecutivo, es el Gobierno de la nación el máximo órgano de supervisión y coordinación de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, en tanto a él le corresponde la dirección de la política económica general, como ratifica sistemáticamente la jurisprudencia constitucional. Todo ello respetando la autonomía financiera de las CCAA y de las EELL, con la que no resultan incompatibles, como sabemos, determinados mecanismos de coordinación y control. Esta facultad gubernamental prevista en el art. 10.2 y 3 de la LOEP, de forma tan explícita y taxativa, no es materialmente novedosa, si se tiene en cuenta lo establecido en el art. 2.1.a) de la LOFCA, que atribuye al Estado la garantía del equilibrio económico y la adopción de las medidas ordenadas a conseguir la estabilidad presupuestaria y económica (interna y externa).

- Las facultades de supervisión y coordinación del gobierno se establecen "... sin perjuicio de las competencias del CPFF de las CCAA y de la CNAL...". Como sabemos, el artículo 135.5 CE se refiere genéricamente a la participación de tales órganos de coordinación en los procedimientos de determinación de los niveles de déficit y deuda pública. La fórmula constitucional es bien abierta en cuanto al grado de participación del CPFF y de la CNAL, aunque dicha participación ha de tener lugar de forma obligatoria. Por su parte el art. 3 de la LOFCA, establece de forma

general la naturaleza y función del CPFF, entre las que se previenen “la emisión de informes y la adopción de los acuerdos previstos” en la NEP (apartado 2.b) y la coordinación del endeudamiento (apartado 2.f), así como, en general, la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado (apartado 2.a). A su vez, en diversos preceptos de la LOEP, se establecen las concretas funciones del CPFF, según la fase y el procedimiento de fijación, supervisión o corrección de los objetivos de estabilidad presupuestaria de que se trate.

- Dejaremos de lado la cuantificación de los límites de déficit estructural fijados en los arts. 11 y 13 de la LOEP, que tanta polémica han suscitado, puesto que su cumplimiento debe tener lugar en 2020, conforme a lo previsto en la disposición transitoria primera; disposición, esta, en la que se establece el núcleo duro de las restricciones vigentes durante varios años. En efecto, se trazan los rasgos básicos de la llamada senda de ajuste hacia los objetivos que deben alcanzarse en 2020. En síntesis, por lo que se refiere al déficit estructural, **ha de reducirse al menos en un 0,8% en promedio anual**, reducción que se distribuiría partiendo de los porcentajes resultantes a 1 de enero de 2012 para el Estado y las Comunidades Autónomas. En lo que respecta al volumen de la deuda, su ratio debe reducirse en la medida necesaria para alcanzar el porcentaje del 60% del PIB en 2020. En función de diversas circunstancias, sin embargo, se permite su reducción diferida hasta en veinte años, de acuerdo con lo previsto en la NEP europea.

Ahora bien, a todos los efectos legales dichas reglas fiscales tienen el mismo carácter vinculante que las previstas en el cuerpo de la LOEP y su determinación concreta, supervisión y corrección están sujetas a lo dispuesto en dicha Ley Orgánica (apartado 3 de la disposición transitoria primera)

- Las reglas fiscales numéricas requieren de determinados procedimientos encaminados a su concreta determinación, supervisión y, en su caso, sanción, en garantía de la efectividad de la estabilidad y sostenibilidad financiera, a cuyo servicio se establecen. En el estado autonómico, la coordinación de los diversos poderes fiscales requiere la articulación de reglas procedimentales estrictas, bajo la dirección de quien es el supremo responsable de la política económica -el Estado, conforme a lo establecido en el art. 135 CE y en el art. 2.1.a) de la LOFCA- y de su

máximo órgano ejecutivo, el Gobierno, a tenor de lo previsto en el art. 10.2 de la LOEP. Todo ello sin perjuicio de la participación del CPFF, como órgano de coordinación entre la hacienda estatal y las autonómicas, según el propio art. 135 CE, el art. 3 de la LOFCA y los preceptos concordantes de la LOEP. El procedimiento establecido en el art. 15 para la fijación de los límites del déficit estructural y del volumen de la deuda afectantes a todo el sector público y al conjunto de los subsectores central, autonómico y local, difiere muy poco del que rigió conforme a la NEP estatal de 2006 (art. 8 de TRLEP). Solo señalaremos, por ello, que su fijación corresponde al Gobierno, previos los informes del CPFF y de la CNAL, respecto a los ámbitos autonómico y local. Los objetivos de estabilidad presupuestaria deben remitirse a las Cortes Generales para su aprobación y aquí se introduce la innovación de que -si, tanto el Congreso como el Senado, los rechazan-, la iniciativa se devuelve al Gobierno para una nueva formulación.

La fijación de los objetivos de estabilidad para cada Comunidad Autónoma, en el marco del conjunto del subsector autonómico, se establece en el art. 16, conforme a un procedimiento formalmente diferente al que previese el art. 5 de la LOCEP (conforme a la reforma de 2006) y en el art. 8 del TRLEP de 2007. Con arreglo al procedimiento de la LOEP, se suprimen las fases de consulta y de negociación bilateral. Todo da a entender que la propuesta de objetivo de estabilidad de cada CA se comunica al CPFF, quien es el órgano que informa todas ellas. Tras dicho informe, es el Gobierno quien establece los límites de déficit y de deuda para las respectivas CCAA. Sin perjuicio, todo ello, del sistema bilateral preservado a la Haciendas Forales.

- Establece también la regla fiscal relativa al denominado "*techo de gasto*", según la cual se limita el crecimiento del gasto no financiero de las Administraciones Públicas, que no podrá exceder de "*la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española*" (art. 12 de la LOEP). Fijada dicha tasa por la Administración central, los distintos entes públicos se sujetarán a ella en el momento de elaborar sus respectivos Presupuestos. Pero este límite, como es lógico, se halla condicionado por la potencialidad recaudatoria de los ingresos públicos de cada ente público. De esta forma, el aumento o disminución discrecional de los ingresos públicos, esto es, el derivado del ejercicio de la potestad tributaria y de la

capacidad normativa del respectivo ente público, puede determinar un incremento o decremento, respectivamente, del nivel de gasto permitido, en la cuantía que tenga lugar respecto a los ingresos (art. 12.4).

Ciñéndonos al campo autonómico y partiendo de las anteriores premisas, son las propias Comunidades Autónomas las que aprueban su techo de gasto no financiero, que ha de ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria (límite de déficit estructural), tal como establece el art. 30 de la LOEP. Naturalmente, dicho límite de gasto resulta indirectamente condicionado por el objetivo de estabilidad asignado, lo cual es enteramente consistente con el sistema diseñado, que implica una restricción del crédito público como fuente de financiación. Pero lo decisivo, desde la perspectiva de la autonomía financiera, es que corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma determinar su techo de gasto y que podrá operar para la determinación del correspondiente nivel cuantitativo con la capacidad de su sistema tributario. En suma, que las Comunidades Autónomas –en el marco de sus competencias y en la medida de su propia capacidad financiera– gozan de discrecionalidad para determinar la cuantía y estructura de su gasto público, partiendo del insoslayable ajuste a los objetivos de estabilidad que se les hayan establecido. No puede el Estado dirigir y condicionar las facultades de gasto inherentes a sus competencias, indicándoles a qué finalidades y en qué cuantía deben destinar sus recursos públicos, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación básica que le corresponda dictar en virtud de los títulos competenciales que el bloque de la constitucionalidad le reconoce.

Sin embargo, el Estado y, singularmente, el Gobierno, a quien corresponde fijar los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas, goza de intensas y penetrantes facultades para hacerlos cumplir, corregir las desviaciones y sancionar los incumplimientos. Pero tales son los instrumentos y mecanismos que, por mandato constitucional, ha instituido la LOEP en garantía del principio de estabilidad presupuestaria.

- En efecto, dichos mecanismos existen y su intensidad y capacidad suasoria son proporcionales a la índole e importancia de la desviación del objetivo de estabilidad o del incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas. Mencionaremos que la LOEP establece una serie de deberes sobre el seguimiento de la ejecución presupuestaria para garantizar el

cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y encomienda al Gobierno su supervisión general (arts. 9, 18 y 19 LOEP); a su vez se prevén una serie de medidas correctoras que pivotan sobre el tratamiento del endeudamiento y la elaboración de planes económico-financieros (en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria) y de planes de reequilibrio (por superación excepcional de los límites ex art. 11.3 LOEP), (arts. 20 a 24); y finalmente, se establecen una serie de mecanismos sancionadores y coercitivos (arts. 25 y 26). Todo ello bajo una espesa nebulosa de informes de todo tipo.

Sin que podamos extendernos en el análisis de los diversos mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos establecidos en la LOEP, sí hemos de precisar alguno de sus rasgos básicos. Ya en la fase de ejecución presupuestaria, si el Gobierno aprecia la existencia de riesgo de incumplimiento por alguna Comunidad Autónoma de los objetivos fijados, ha de advertirlo a la interesada y esta debe adoptar las medidas necesarias para despejarlo. Si estas medidas no se adoptan o se consideran insuficientes, toda operación de crédito de la Comunidad Autónoma ha de ser autorizada por el Gobierno; la Administración autonómica afectada ha de elaborar un plan económico-financiero para el cumplimiento de los reiterados objetivos; si tal plan no fuese presentado, no recibiese la aprobación del CPFF, o fuese incumplido, la Comunidad Autónoma afectada debe decretar la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos y, de resultar necesario, el Estado pasará a ejercer las facultades normativas autonómicas sobre los tributos cedidos; finalmente, habrá de depositarse en el Banco de España una cuantía equivalente al 0,2% del PIB regional, que puede derivar, en última instancia, en multa coercitiva. (arts. 18 a 26 de la LOEP).

Como cierre del sistema, cuando, en los supuestos previstos en el art. 25 se incumplan los deberes impuestos en dicho precepto o no se adopten las medidas propuestas por la comisión de expertos enviada por el Gobierno para la valoración de la situación de la CA en cuestión, el Gobierno puede instar el procedimiento extraordinario de ejecución forzosa establecido en el art. 155 CE. El art. 26.1 LOEP se ajusta de forma estricta a los parámetros y requisitos estatuidos por el precepto constitucional, que exige el previo requerimiento del Gobierno para el cumplimiento de aquellas obligaciones, cuya desatención -mediando la autorización del Senado por

mayoría absoluta- habilita al ejecutivo nacional a la adopción de las *"medidas necesarias"* para el cumplimiento forzoso de aquellas obligaciones. Se está, desde luego, ante una facultad extrema, hasta ahora huérfana de uso, felizmente, pero que guarda la debida proporción con un grave y tenaz incumplimiento de las exigencias constitucionales de la estabilidad presupuestaria y que se actúa en una avanzada fase procedimental, tras el agotamiento fallido de cuantos mecanismos establece la LOEP en garantía de la consecución de dicho principio y de la corrección de las desviaciones que se produzcan.

- Por lo que se refiere a la aplicación del la LOEP a Navarra, sabemos ya que su disposición final tercera remite a lo establecido en el art. 64 de la LORAFNA y a lo dispuesto en el Convenio Económico. El art. 67.2.l) del Convenio instituye la Comisión Coordinadora, como órgano bilateral de coordinación de la hacienda foral y la estatal, con la función de *"acordar los compromisos ... en materia de estabilidad presupuestaria"* y, más en concreto, determinar *"el objetivo de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Foral de Navarra"*. Si hemos de atender a la jurisprudencia del TC (STC 148/2006, de 9 de mayo), la LOEP es de aplicación general a Navarra en todo lo que constituye su regulación sustantiva. Para el TC, *"ni el texto del Convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas (por Navarra)... permiten reconocer a la CFN mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes CCAA"*. Puntualiza, además el TC que las alusiones a Navarra en la normativa sobre estabilidad, *"... no se traducen en una vinculación menos intensa de las obligaciones por ella establecidas, y solo previenen... una participación más directa de la CFN... en su aplicación"*, a través de la Comisión Coordinadora. Es clara, por tanto, la sujeción general de Navarra a la LOEP, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la relación de bilateralidad con el Estado para la determinación concreta de las reglas fiscales establecidas con carácter general.

3. Recapitulación.

En el contexto de una situación de recesión económica, con importantes desviaciones de la senda de ajuste hacia la estabilidad, en convergencia con la UE, en las que ocupa un papel protagónico el subsector público autonómico, el Estado viene dictando Reales Decretos-Ley dirigidos al logro del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para España. En línea con actuaciones precedentes, las medidas se dirigen

a la contención del gasto público y –dentro de este, por su especial relevancia cuantitativa– afectan de forma muy cualificada a los gastos corrientes de personal. Otras afectan al incremento de los ingresos públicos. Las disposiciones estatales no se ciñen a los servicios públicos de titularidad estatal, sino que se extienden a otros de indiscutida titularidad y gestión autonómica.

El RD-L 14/2012 incide en el ámbito de la enseñanza universitaria y de la educación no universitaria, en el cual la entidad cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos es indiscutible. Otra cosa es el impacto efectivo de las concretas medidas adoptadas y la eventual existencia de otras más eficientes. Las disposiciones del RD-L se dirigen a la disminución del gasto de personal docente. Un servicio de indiscutible titularidad y gestión foral, como se acreditará posteriormente. En el campo de la enseñanza universitaria, cuya gestión corresponde a las propias Universidades en virtud de la autonomía que la CE les reconoce, las disposiciones del RD-L se enderezan preferentemente al reforzamiento de su autofinanciación mediante la recaudación de precios públicos. No cabe negar la potencialidad teórica y práctica de estas medidas para mejorar el saldo presupuestario negativo del sector público y, en consecuencia, para reforzar la senda de ajuste hacia la consecución del objetivo de estabilidad fijado. Cuestión distinta es, como se ha dicho, la existencia de opciones alternativas y la entidad cuantitativa de las adoptadas, que debieran haberse explicitado con mayor rigor y precisión en el propio preámbulo del RD-L, aunque puede rastrearse su importe previsible en el "*Programa de Reformas*" remitido a la Comisión Europea.

Como hemos razonado, la finalidad última y primigenia del RD-L 14/2012 es la contribución al logro del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para el sector público nacional, aunque apele también a la eficiencia del sistema educativo. En coherencia con ello, como razonaremos con mayor rigor, el fundamento trascendente de la competencia estatal para dictar estas medidas deriva de lo previsto en el art. 149.1.13.^a CE, que faculta para establecer las bases y coordinación de la planificación económica general. La apelación a otros títulos competenciales, que se califican de "*convergentes*" con el anterior, es de importancia muy secundaria y, en algunos casos, simplemente retórica. Conocemos ya las medidas y es muy difícil encuadrarlas con el debido rigor

en la fijación de las condiciones básicas en el ejercicio de un derecho fundamental, como la educación (art. 149.1.1.^a), ni en el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.^a), como tampoco en los rasgos básicos del sistema educativo (art. 149.1.18.^a). Lo que se acaba de expresar, podemos ya adelantar, es mucho más notorio en el ámbito no universitario que en el universitario.

Como enfáticamente hemos precisado, todos los entes públicos han de comprometerse con la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria y deben adoptar las disposiciones y resoluciones encaminadas a tal finalidad, todo ello en el ámbito de las competencias que les corresponden. La LOEP asigna al Estado un papel estelar en la dirección y coordinación de los distintos procesos enderezados a la fijación, supervisión y, en su caso, sanción, relacionados con el logro de aquellos objetivos. A tales efectos, el art. 135 CE ha contemplado un mecanismo constitucional preferente, a concretar en la Ley Orgánica ya dictada, en garantía de la efectividad del principio de estabilidad. Al margen de dicho mecanismo, 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 les atribuye el bloque de la constitucionalidad. Partiendo de las competencias que les corresponden, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas les permitirá determinar discrecionalmente la cuantía y estructura de su gasto público, en función de su capacidad de generar ingresos, respetando siempre los objetivos de estabilidad que tengan asignados.

El Estado, conforme a sus competencias, podrá incidir en las finanzas públicas al mismo fin y tal incidencia podrá recaer sobre el subsector público central y también sobre el autonómico, siempre –en este último caso– que lo haga en ejercicio legítimo de sus atribuciones constitucionales para emanar legislación básica. Fuera de tales casos, la garantía de la consecución de los objetivos de estabilidad en el conjunto del sector público debe discurrir por los cauces establecidos por la LOEP. Dicho con toda claridad, la mera invocación de dicha finalidad consagrada por el art. 135 CE, no autoriza al Estado, al socaire de la competencia prevista en el art. 149.1.13.^a, a dictar cualesquiera disposiciones transversales afectantes a materias que sean competencia de la Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y la Constitución. Como hemos señalado, las

facultades estatales pueden afectar de manera bien intensa al ámbito de decisión autonómico, siempre que se desvíen del objetivo fijado o lo incumplan, conforme a lo establecido en la LOEP. Lo que no cabe es sustituir tales mecanismos preferentes por medidas legales preventivas, con vigencia nacional uniforme, emanadas por el Estado, en materias sobre las que carece de competencia. Y reiteramos que, en estos casos, el estribillo sobre la consecución del objetivo de estabilidad desentona abiertamente en el marco de la partitura constitucional y peor sonará cuanto más invasivas sean las medidas respecto a las potestades autonómicas de autoorganización y gestión de sus propios servicios.

No desconocemos la existencia de una jurisprudencia constitucional que puede calificarse de potencialmente expansiva del reiterado título competencial estatal previsto en el art. 149.1.13 CE. Y quizá aquí estribe la razón de que el Estado lo esgrima habitualmente y lo haga también con ocasión del RD-L 14/2012. Para nosotros dicha jurisprudencia debiera haberse acotado más estrictamente desde la NEP estatal de 2001 y, con mayor razón, a partir de la reforma del art. 135 CE y de la promulgación de la LOEP. A todo ello nos referiremos en el siguiente epígrafe.

IV. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES CONVERGENTES.

1. Introducción.

La CE dedica a la educación su art. 27, en la Sección 1.^a, "*De los Derechos fundamentales*", del Capítulo Segundo del Título Primero. Se está ante un derecho caracterizado por dos notas; una, se trata de un derecho de carácter fundamental, sujeto a especial protección y cuyo desarrollo se encomienda a Ley Orgánica (art. 81 CE). Y otra, simultáneamente, el derecho a la educación es un derecho de prestación, que corresponde a "*todos*" y reclama una intervención directa de los poderes públicos para hacerlo efectivo, mediante la institución de un servicio público incardinado en el sistema educativo, del que no resultan excluidos los centros docentes privados. Es de resaltar, además, que el apartado 9 del art. 27 CE reconoce la autonomía de las Universidades, a la que el TC ha calificado de derecho fundamental, sin perjuicio de su naturaleza de garantía institucional.

La mayor relevancia del carácter prestacional de este derecho fundamental se concentra en la enseñanza básica, que el art. 27.4 CE declara "*obligatoria y gratuita*", lo que no puede ser entendido sin un correlativo deber de los poderes públicos de facilitarla con tales caracteres. Además, conforme a lo dispuesto en el apartado 8 de dicho precepto constitucional, deben ayudar a los centros docentes que reúnan las condiciones que la ley establezca, lo que implícitamente supone un cierto grado de financiación de la enseñanza privada. El artículo constitucional que comentamos contiene otras facetas alusivas a auténticas libertades públicas, en cuyo examen no entraremos por su desconexión con las medidas contenidas en el RD-L 14/2012.

El derecho a la educación presenta múltiples aspectos referidos a la enseñanza misma, a los docentes, a las condiciones de ejercicio, a los centros educativos, a los títulos académicos y profesionales, etc., lo que hace que la disección competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas deba realizarse desde diversas perspectivas, tantas como son los títulos competenciales concurrentes en la materia. Como veremos, no hay propiamente competencias exclusivas de uno u otras sobre el sector material "*educación*", sino que –a la luz de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad– Estado y Comunidades Autónomas las comparten, también, en el ámbito de la legislación. A nuestro propósito, se ha de reiterar que corresponde a la Ley Orgánica el desarrollo legislativo del derecho, lo cual no implica, en primer lugar, que toda la legislación haya de ser orgánica ni que se impida a la Ley ordinaria y al Reglamento la colaboración en la normación de la materia. Habrá materias reservadas a la Ley Orgánica, de emanación estatal incuestionable, en cuanto se abordan aspectos que constituyen estrictamente desarrollo del derecho a la educación. Pero habrá otras correspondientes a la Ley ordinaria y al Reglamento, incluso con carácter básico. Nada impide, por otra parte, que en la regulación de la materia confluyan preceptos propios de legislación ordinaria y de legislación orgánica, como por lo demás sucede con la LOE y la LOU. Por último, la reserva orgánica no empece el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria y educación no universitaria. A todo ello se ha referido el TC en su sentencia 173/1998, de 23 de julio, FJ 7, afirmando:

*" Mayores problemas presenta, por último, la cuestión relativa a la fijación del ámbito de la reserva de Ley Orgánica en función o no de los títulos competenciales atribuidos al Estado por el art. 149.1 y 3 CE. La jurisprudencia de este Tribunal no ha sido rectilínea en esta materia. Con todo, del conjunto de la jurisprudencia sentada en esta cuestión pueden extraerse dos criterios de interpretación fundamentales: **De un lado, que el ámbito de la reserva de Ley Orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado -así se establece de forma implícita en la práctica totalidad de las resoluciones de este Tribunal que han abordado este tema- y, de otro lado, que, en aplicación de un elemental criterio de interpretación sistemática, al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como bien dice la STC 137/1986, «ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones [art. 149 (...)] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1), ni de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes (...) puede sobreponerse a la norma (...) que busca articular los ámbitos materiales.»***

Ha de atenderse, pues, a la distribución competencial diseñada por el bloque de la constitucionalidad, dejando sentado que la reserva de Ley Orgánica, estrictamente interpretada, no impedirá, en principio, a las Comunidades Autónomas ejercer competencias regulativas, incluso en el plano legal, sobre la materia educativa.

Como hemos señalado, son diversos los títulos competenciales que se proyectan sobre esta materia y a ellos alude el RD-L 14/2012, en cuya disposición final primera se establece su carácter de legislación básica, por ampararse en el art. 149.1, esto es, regulación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales (regla 1.^a), planificación general de la actividad económica (regla 13.^a), régimen estatutario de los funcionarios públicos (regla 18.^a) y normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación, a fin de garantizar las obligaciones de los poderes públicos en la materia (regla 30.^a). En el análisis de estos títulos competenciales nos detendremos solo en la medida proporcionada a su conexión con la problemática que suscita el RD-L.

Por último, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos y de enseñanza, a tenor de lo previsto en los arts. 49.1b y 47 del Amejoramiento, con el alcance que tendremos que precisar. Analizaremos

de forma conjunta las competencias estatales y forales en cuanto impliquen compartición sobre la materia, esto es, en sentido estricto, enseñanza y función pública docente.

2. Las condiciones básicas en garantía de la igualdad (art. 149.1.1ª CE).

No vemos utilidad en este momento para el examen profundo de este título competencial, porque su invocación por el RD-L 14/2012 se nos antoja simplemente retórica respecto a casi todo su contenido, con excepción de lo relativo al art. 7, sobre becas. En efecto, las condiciones básicas que garanticen una igualdad esencial en el derecho a la educación y en la preservación de su contenido primario tienen muy poco que ver, cuando no están totalmente desconectadas de las medidas arbitradas en la norma controvertida, especialmente en todo lo que se refiere a jornada lectiva, dedicación o sustituciones de profesores, así como al régimen de creación de centros universitarios o a su sistema presupuestario y financiero. No vemos, en efecto, la debida conexión con el derecho a la educación que, por definición, es predicable de los discentes, esto es, de los ciudadanos en cuanto tales.

En cualquier caso, quede sentado que esta competencia exclusiva del Estado afecta al contenido primario o esencial del derecho, según recuerda reiteradamente el TC, y que conforme al bloque de la constitucionalidad, debe permitir un determinado grado de normación a las Comunidades Autónomas que ostenten competencias concurrentes sobre el sector material en que el derecho se incardine. Al ejercicio de dicha competencia responde una parte importante de la legislación orgánica dictada por el Estado.

3. Educación (arts. 149.1.30.ª CE y 47 de la LORAFNA).

a) La competencia estatal. El Estado, conforme a lo previsto en la regla 30.ª del art. 149.1 CE, ostenta la competencia exclusiva para *"la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia"*. En ejercicio de esta competencia, en conexión con la atribuida por el art. 149.1.1.ª y 18.ª, el Estado ha legislado abundantemente, regulando el derecho a la educación,

configurando el sistema educativo y diseñando el gobierno de los centros docentes. Hemos aludido ya a la LOE y a la LOU, pero es de reseñar que continúa parcialmente vigente la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE). Todas ellas constituyen la legislación orgánica cabecera del sistema educativo.

La LOE, en lo que hace a la educación no universitaria, viene a culminar el diseño del sistema educativo, una vez cerrado ya el marco de reparto de competencias previsto en la Constitución. Su objeto es forjar la *"necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo"*, resaltando *"el amplio campo normativo y ejecutivo de que disponen estatutariamente las Comunidades Autónomas"* (Preámbulo de la Ley Orgánica). El Estado, por tanto, ha fraguado los rasgos básicos del sistema y del derecho a la educación, indisponibles para las Comunidades Autónomas, en cuanto constituya normación orgánica o básica, ex disposiciones finales quinta y séptima de la LOE.

En el ámbito de la enseñanza universitaria el proceso ha resultado culminado por la LOU de 2001, reformada en 2007, que procede a la articulación de los distintos niveles competenciales entre las propias Universidades, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Al decir de su preámbulo, la Ley Orgánica procede a reforzar no solo el autogobierno de la Universidades, sino a incrementar también las facultades autonómicas de coordinación y gestión. El núcleo indisponible para el legislador autonómico es ciertamente amplio, en virtud del carácter orgánico de la mayor parte de sus preceptos, con excepción de los enumerados en la disposición final cuarta.

En desarrollo de ambas leyes orgánicas, el Estado ha dictado varias normas reglamentarias relativas, en el caso de la educación no universitaria, a las enseñanzas mínimas, a los requisitos mínimos de los centros y a la expedición de títulos; en el caso de la enseñanza universitaria se refieren, entre otras materias, a la ordenación de las enseñanzas oficiales, al estatuto del estudiante; al régimen del personal docente y a la contratación de profesores colaboradores.

b) Competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

La competencia de Navarra en materia de enseñanza viene establecida el artículo 47 LORAFNA, que dice así:

"Es de la competencia de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía."

Como la dicción literal del precepto reza, la Comunidad Foral tiene competencia "*plena*" para la regulación y gestión (o administración) de la "*enseñanza en toda su extensión*". En el plano regulatorio, esta competencia plena está exenta de plenitud o, si quiere decirse así, está marcada por una intensa y extensa limitación, como resulta del obstativo "*sin perjuicio...*" que la condiciona. El condicionamiento que limita las potestades normativas de Navarra recoge prácticamente la totalidad de las competencias estatales que se han señalado en los apartados anteriores, sintéticamente expresados, las previsiones constitucionales en la materia (arts. 27, 20.a) y 149.1.1^a, 18.^a y 30.^a CE), las leyes orgánicas y las complementarias estatales derivadas de ambas. La doctrina interpreta esta singular alusión a la plenitud en la voluntad del Amejoramiento de asumir la totalidad del elenco competencial que constitucionalmente no corresponde al Estado y, desde luego, la gestión del servicio público de la enseñanza no universitaria en su totalidad. Parece una interpretación razonable en cuanto respeta el haz competencial del Estado y las facultades de las propias Universidades.

Así lo pone de relieve, además, el Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, de traspaso de servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de enseñanzas no universitarias. Sin que interese a nuestros efectos señalar todas las funciones transferidas, es de importancia resaltar dos aspectos. Por un lado, se transfieren funciones de regulación de diversos aspectos de la enseñanza, en el marco y en desarrollo de la legislación estatal. Por otro, el Estado se reserva toda la función regulatoria orgánica y básica respecto al derecho a la educación y la ordenación general del sistema educativo, dentro del marco del bloque de la constitucionalidad que ya conocemos, y lo hace en forma bien pormenorizada en el apartado III del Acuerdo de la

Junta de Transferencias. En tal exhaustiva relación de funciones regulatorias estatales no se alude a la determinación del régimen estatutario del personal docente, aunque tampoco se incluya entre las funciones transferidas a Navarra.

Es de resaltar, por otra parte, que en el plano ejecutivo el Estado conserva la función relativa a *"la convocatoria, adjudicación y revocación de las becas y ayudas al estudio"* (letra n del apartado III de dicho Acuerdo). Sabido es, no obstante, que los reales decretos de transferencia no constituyen fuente normativa de delimitación competencial, aunque no se les niegue cierto valor interpretativo.

c) El diseño resultante. No existen dudas actualmente, concluido ya el reparto competencial, de que –a grandes rasgos– y con excepción de la Alta Inspección, **el Estado ostenta competencias "de carácter normativo" con el tan reiterado alcance orgánico y básico derivado de los calendados preceptos de la Constitución**, en garantía de la homogeneidad y unidad del sistema educativo, así como de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental a la educación. Esto es algo que ya sostuvo el TC en su sentencia núm. 6/1982, de 27 de febrero, FJ 4. **A las Comunidades Autónomas compete el desarrollo legislativo, dentro de ese marco general, y la total gestión del servicio público de la enseñanza no universitaria. Esta es la situación actual del esquema de distribución competencial en la Comunidad Foral de Navarra**, que ostenta competencias de desarrollo normativo y de regulación propia de los aspectos no básicos del sistema educativo, así como las ejecutivo-administrativas para la gestión del sistema en su territorio. Este esquema general resulta avalado por sólida y sistemática jurisprudencia constitucional (SSTC 77/1985, 137/1986 y otras) que no se precisa analizar en detalle. Solo deseamos precisar y recalcar determinadas directrices derivadas de aquella doctrina:

- Salvado el contenido básico del modelo educativo, las Comunidades Autónomas pueden introducir divergencias derivadas de su propia política educativa, aunque con el matiz de que tales divergencias no sean *"radicales"*.

- En un aspecto que tiene cierta conexión con nuestra controversia, esto es, el tiempo dedicado al estudio, el TC no duda en reconocer que el art. 149.1.30.^a CE faculta al Estado a establecer las enseñanzas mínimas y, en consecuencia, **la fijación de los horarios mínimos a dedicarles**, sin lo cual no sería efectiva una formación común de determinado nivel de todos los escolares (SSTC 87 y 88/1983).

- Al Estado corresponde, asimismo, la legislación básica sobre los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados, las enseñanzas mínimas y áreas de aprendizaje; las Comunidades Autónomas pueden complementarlos. De la conjunción de la actuación de ambos poderes públicos resulta fijado el sistema educativo que garantice a todos el derecho a la educación (STC 134/1997).

En el ámbito universitario la distribución competencial, como se ha dicho, presenta ciertos matices, en virtud de la autonomía que la CE reconoce a la Universidades, que ampara facultades de estas, tanto de autonormación como de autogestión. En primer lugar, el desarrollo legislativo de la materia queda circunscrito a las materias delimitadas en la LOU, con el alcance precisado por la jurisprudencia constitucional. En el terreno de la gestión, las competencias ejecutivo-administrativas de la Comunidad Foral de Navarra no son en modo alguna comparables con las ostentadas respecto a la enseñanza no universitaria, ya que las Universidades disfrutaban de un amplio poder de autogestión. En relación con todo ello, el TC ha sostenido:

- La determinación de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), *"en los términos que la Ley establezca"*, no puede identificarse con el ámbito exclusivo de la legislación orgánica, puesto que del bloque de la constitucionalidad pueden resultar competencias normativas de las Comunidades Autónomas (STC 26/1987). La LOU las reconoce hoy expresamente en determinadas materias y estas han sido asumidas por Navarra en la forma general que determina el art. 47 de la LORAFNA.

- En relación con precepto estatutario idéntico al calendario del Amejoramiento, el TC diseccionó el elenco competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por su expresividad y la repercusión que ha tenido en la materia, se reproduce lo sostenido por la STC 13/1996, de 11 de julio, FJ 3, que dice así:

*"A partir de estas **previsiones normativas**, el Estado, desde la **competencia reconocida por el art. 149.1.30**, puede sin duda **establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias**, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el **derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza** (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). **Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas** en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE)."*

Por la afectación a las cuestiones de que trata este informe, enfatizaremos que corresponde al Estado la determinación básica del **régimen económico-financiero y presupuestario** de la Universidades Públicas.

En ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, esta ha dictado diversas normas legales y reglamentarias, que serán citadas en tanto se precise su puesta en escena en el caso. Sí se ha de mencionar ya la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra.

4. El régimen estatutario de los funcionarios públicos.

a) La función pública en general. Sabemos ya que al Estado corresponde dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.^a CE) y que la regulación de este estatuto se reserva a la Ley (art. 103 CE). Conforme a lo previsto en el art. 49.1b) de la LORAFNA, **"en virtud de su régimen foral"**, corresponde a Navarra la **"competencia exclusiva"** sobre el **"régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica reconozca a los funcionarios públicos"**. Obviamente, aquí tampoco, la competencia de Navarra es enteramente exclusiva, dado que debe respetar dicho elenco esencial de derechos y

obligaciones funcionariales, límite que no es fácil de precisar por apelar a lo que estrictamente son conceptos jurídicos indeterminados. Sin perjuicio de las valoraciones que se han de realizar, no es superfluo destacar los estrictos términos de esta atribución competencial, cuyo alcance puede captarse si se compara con lo que se establece para otras CC AA. Así, el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, atribuye a éste competencia exclusiva sobre el "*... estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18ª de la Constitución*".

Pese a la asimilación reclamada por la unidad constitucional, el sintagma "derechos y obligaciones" expresa -a tenor de la jurisprudencia constitucional- una parte, no el todo, del estatuto funcional, aunque ciertamente una porción importante de las restantes materias incluidas en tal concepto tenga incidencia directa sobre aquellos derechos y obligaciones de los funcionarios.

Acerca del alcance del concepto "*régimen estatutario*", el TC ha sostenido que se trata de una expresión "*cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori*", pero que –en principio– la competencia estatal comprende la facultad de "*regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos, es decir, de la denominada relación de servicio...*" (SSTC 37/2001 y 76/1983). En otras sentencias, se ha sido más descriptivo en la mención de tales aspectos y, así, en la STC 99/1987, de 11 de junio, , FJ 3 c, afirma que en la expresión "*estatuto de los funcionarios públicos*" ha de entenderse comprendida:

*"...la normación relativa a la **adquisición y pérdida de la condición de funcionario**, a las condiciones de **promoción** en la carrera administrativa y a las **situaciones** que en ésta puedan darse, **a los derechos y deberes y responsabilidad** de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de **Cuerpos y Escalas** funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública."*

La jurisprudencia constitucional ha tratado en más de una ocasión la convergencia de los títulos competenciales y forales en esta materia y son

de citar al respecto las SSTC 140/1990 y 148/2006. Centrándonos en esta última, el TC ha realizado diversas declaraciones esclarecedoras al respecto, que a continuación sintetizamos:

- El art. 49.1.b de la LORAFNA comprende una **competencia histórica** o foral sobre función pública, de la categoría contemplada en el art. 39.1 de aquella Ley Orgánica, referido a las competencias "*que actualmente ejerce*" Navarra al amparo de la Ley Paccionada de 1841 y "disposiciones complementarias" .

- Se afirma la **concepción dinámica** de la foralidad ligada a su actualización constitucional y su adaptación evolutiva a las exigencias de cada época. Tesis general que, en este caso concreto, permite incluir dentro del ámbito competencial de la función pública lo que en el momento histórico actual haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios.

- La competencia foral sobre función pública encierra **un plus en favor de la CFN**, que tiene como únicos límites la unidad constitucional y los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios y no el conjunto de la normativa declarada básica por el legislador estatal en cada momento.

- La singularidad del régimen foral permite la **existencia de divergencias** entre la legislación estatal básica y la legislación foral sobre función pública.

- La nivelación de las retribuciones básicas en todas las Administraciones Públicas constituye un elemento de la legislación básica estatal, que debe integrarse en el sintagma "*derechos esenciales*" que, según el propio art. 49.1.b) LORAFNA, limita la competencia foral.

En otro orden de consideraciones, en relación con la limitación y cuantificación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, habitualmente realizadas por el Estado en las Leyes anuales de Presupuestos, considera el TC que **no constituyen medidas integradas en el régimen estatutario de los funcionarios públicos**, sino disposiciones generales emanadas en virtud del título competencial que otorga al Estado el art. 149.1.13, sobre planificación de la actividad económica, en relación con el art. 156, relativo a la coordinación

de la Haciendas autonómicas con la estatal, ambos de la Constitución Española.

El TC, partiendo de que aquella restricción tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, lo que vuelve a enfatizar es su desconexión del estatuto básico de la función pública, cualquiera que sea la extensión de este concepto, por las dos razones siguientes:

- Por lo que se refiere al alcance subjetivo de la medida, **se extiende al "personal" en general** de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la relación de empleo -laboral o funcionarial, esencialmente- por la que se hallen vinculados.

- En lo que respecta a su elemento objetivo, se trata de una "medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo", consistente en una prevención "general de carácter presupuestario" de contención del gasto público. Para el TC, las bases del régimen estatutario apelan a un **marco normativo unitario dotado de estabilidad**, puesto que las bases atienden a aspectos estructurales antes que coyunturales, lo cual se afirma ya desde la STC 1/1982.

Así estructurada la distribución competencial entre el Estado y Navarra, se ha de aludir sintéticamente a la legislación básica estatal y a la foral general reguladora de la función pública. El Estado promulgó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que hace honor a su denominación al contener determinaciones relativas tanto al personal laboral como al funcionario, incidiendo más en este, como es lógico. Es de resaltar, asimismo, su carácter estrictamente básico e, incluso, principal en muchos aspectos, lo que deja un amplio margen de normación a las Comunidades Autónomas. Como ya constituye tradición, además, se salvaguarda el régimen foral de Navarra, conforme a lo establecido en la disposición adicional tercera, apartado 1, en los términos habituales a esta garantía que no es menester reiterar. Se realizarán las menciones singulares del EBEP en la medida necesaria de nuestro propósito.

En lo que concierne a la regulación foral, rige en la materia el Real Decreto Legislativo 25/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de la Administraciones

Públicas de Navarra (EPAP) y numerosas disposiciones reglamentarias de desarrollo. Reflejando una realidad incontestable, se ha afirmado que la "función pública (navarra) está dotada de un código completo que recoge una normativa global y con afán de complitud" , constituida por el EPAP y sus disposiciones reglamentarias de desarrollo. Lo notable de esta regulación foral es que contiene una ordenación del estatuto de la función pública muy distinta a la establecida en la legislación básica del Estado, ya en los aspectos materiales, ya en los conceptuales y terminológicos. Resalta, además, la ausencia de interconexión formal entre ambas regulaciones, sin que la normativa foral efectúe remisión alguna a la legislación básica estatal, salvo respecto al personal docente y de la Administración de Justicia, cuya incorporación estatutaria fue posterior al inicial Estatuto.

b) El personal docente.

En este punto es capital la distinción entre el personal docente universitario y el no universitario. Como veremos, su régimen jurídico, tanto por quién lo establece, como por su contenido material, es inequívocamente diverso y ello condicionará las conclusiones a que lleguemos respecto a las disposiciones del RD-L 14/2012 que afectan a uno y a otro.

1.º Personal docente no universitario. No es plenamente trasladable a este personal el esquema competencial distributivo sobre el régimen estatutario general que se ha expuesto con anterioridad. El acervo competencial del Estado es más amplio en este caso, conforme a la interpretación conjunta de la LOE y el EBEP. El personal docente no universitario no se rige de forma general por el EBEP, sino por *"la legislación específica dictada por el Estado y las Comunidades Autónomas..."* (art. 2.3 EBEP). Pero, conforme a dicho precepto, le es de aplicación también el propio EBEP, salvo en lo relativo al capítulo II del título III, referido a la carrera profesional, a la promoción interna y a la evaluación del desempeño. Por su parte, la LOE, en su disposición adicional sexta, establece lo que constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos en los términos que es preciso transcribir literalmente:

*" Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para **el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal.** El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente.*

Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior.

Todas las materias enumeradas en el apartado 1 se regulan en lo esencial en las disposiciones adicionales séptima a undécima de la propia LOE. Reténgase, además, que su desarrollo reglamentario corresponde al Estado en cuanto sea necesario para garantizar el marco común básico de la función pública docente. La referencia a la Ley 30/1984 debe entenderse hecha al EBEP. Pues bien, en todas estas materias la competencia regulatoria foral es muy residual y ello, como veremos, se reconoce en el propio EPAP. Pues bien, con posterioridad a las transferencias de personal docente, este fue incorporado al EPAP, aunque en su art. 98, la regulación foral se supedita a la legislación estatal básica en las materias referidas en los párrafos anteriores, aún con menciones hoy anacrónicas debido a la incorrecta técnica normativa de citar "*nominatim*" las leyes a la sazón vigentes, que eventualmente pueden ser derogadas, como lo han sido. Lo que interesa destacar ahora es que el funcionariado docente se rige por lo dispuesto en el EPAP, ya sea específicamente (arts. 97 a 108), ya genéricamente para todos los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Pero ello con las importantes salvedades apuntadas, que no alcanzan en términos generales a los derechos y deberes constitutivos de lo que se denomina el régimen de prestación del servicio, esto es, por lo que aquí nos interesa, la dedicación al puesto de trabajo, comprensiva de las jornadas, horarios, permisos, vacaciones, licencias, etc. **El régimen de dedicación del personal docente** es, por tanto, **propio de la legislación foral**, que en el nivel de Ley Foral apenas establece peculiaridades reseñables respecto al resto del funcionariado público. Posteriormente, examinaremos la normativa reguladora de la dedicación laboral del personal docente.

c) Personal docente universitario. Tal como se ha adelantado, en esta materia la competencia foral es muy residual. Ya desde las SSTC 26/1987 y 146/1989, la jurisprudencia constitucional ha entendido que "*... una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios... es inherente a este sistema la existencia de un sistema uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades...*". Y es que los funcionarios docentes universitarios no son funcionarios autonómicos ni locales, sino "*... funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades...*", por lo que corresponde al Estado dictar las bases de su régimen estatutario, ex art. 149.1.18.^a CE. Las posteriores SSTC 235/1991 y 131/1996 no hicieron sino profundizar en esta dirección, confirmando que corresponde al Estado la regulación del régimen estatutario, la selección, dedicación, régimen disciplinario y retribuciones de los cuerpos docentes universitarios. En definitiva, de acuerdo con esta jurisprudencia, podemos concluir:

- Que los **funcionarios docentes de la Universidad Pública de Navarra no son funcionarios de la Comunidad Foral de Navarra.**

- Que corresponde al Estado, en consideración al carácter de funcionarios intercomunicables o interuniversitarios **regular, "sin distinción de bases y desarrollo el estatuto de los funcionarios docentes universitarios"** y por ello, la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia de desarrollo normativo de las bases estatales, porque aquellos **no son sus funcionarios.**

El régimen de este personal, en consecuencia, se contiene en la propia LOU y en diversas normas regulatorias dictadas por el Estado. EL art. 48.6 de la LOU ampara aquel residuo competencial autonómico, en cuya virtud, "*en los términos de la presente Ley y en el marco de sus competencias, las Comunidades Autónomas establecerán el **régimen del personal docente e investigador contratado por las Universidades.***" En ejercicio de esta competencia, se ha dictado el Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, por el que se regula dicho régimen. También, en materia de "*retribuciones adicionales*" ligadas a méritos individuales, la Comunidad Foral de Navarra ostenta determinada competencia, conforme a lo previsto en el art. 55 LOU.

A diferencia, por tanto, de lo que sucede con el personal docente no universitario, el funcionariado docente de la Universidad Pública de Navarra ni se ha incorporado ni puede incorporarse al Estatuto del Personal público de las Administraciones Públicas de Navarra. Nada puede establecer la Comunidad Foral de Navarra acerca de la jornada y dedicación de este personal.

d) En especial, la jornada del personal docente no universitario.

Dentro del régimen estatutario de los funcionarios públicos, el Estado no ha establecido una norma básica relativa a su jornada laboral. Esto, que ha sido una constante a lo largo del tiempo, se ha mantenido en el EBEP, cuyo art. 47 defiere a cada Administración Pública el establecimiento "*de la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos*". A su vez, el art. 37.1.m) dispone la obligatoriedad de la negociación, en el ámbito respectivo, de las materias referidas a calendarios laborales, horarios, jornada, permisos,...etc. Así pues, desde la CE, el legislador estatal nunca ha configurado la jornada como objeto de normación básica.

En el ámbito de Navarra, la regulación de la jornada se ha afrontado por legislación foral emanada en virtud de la competencia histórica sobre el estatuto de la función pública reconocida en el Amejoramiento. El art. 58 del EPAP dispone que la jornada se determinará reglamentariamente y tendrá, en cómputo anual, la misma duración para todos los funcionarios y ha de ser objeto de negociación colectiva (art. 83.6 h) EPAP). Todo ello vale para el personal docente no universitario, puesto que no se contiene disposición específica a él referida. El Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, establece que los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra tendrán una jornada laboral que, en cómputo anual, quedó determinada en 1592 horas efectivas de trabajo, equivalentes a treinta y seis horas y cuarenta minutos semanales. Por su parte, el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, regula la jornada y el horario de los docentes que impartan enseñanzas de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato... , y dispone que será la establecida con carácter general para los funcionarios dependientes del Gobierno de Navarra, sin perjuicio de su adecuación a las tareas docentes. Dicho Decreto Foral fija la jornada presencial en el centro en treinta horas semanales. Al margen de otras funciones, su art. 2 dispone que el resto del horario (jornada no presencial)

se dedicará a la preparación de las actividades docentes y al perfeccionamiento del profesorado.

El citado Decreto Foral 225/1998 distribuye la jornada presencial de los docentes en horas lectivas y en horas de cómputo lectivo o complementarias, según se trate de educación infantil y primaria, E. S. O. (según tipos de centros docentes). Posteriormente, se fraguaron el Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública 2007-2011 y el Acuerdo para su desarrollo de 3 de junio de 2008. En virtud de dichos pactos, el profesorado de infantil y primaria tendrá una jornada " *de 18 horas y media semanales de docencia directa al alumnado*" y los de E. S. O. un "*horario lectivo de 17 horas semanales (incluyendo docencia directa y cómputo lectivo)*". Pueden compararse estas cifras con las aportadas en el Informe "Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011", accesible en red para cualquiera.

A la vista de todo ello, sin que la LOE ni ninguna otra normación básica estatal contenga límite alguno en la materia, **la determinación de la jornada lectiva del personal docente no universitario se inserta con naturalidad en las competencias forales de normación y gestión del servicio público de la educación en convergencia con la que ostenta la Comunidad Foral para la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios públicos**. Y esto ha sido la regla, indiscutida, a lo largo de los años. No es necesario apelar a él, pero aquí tendría una buena oportunidad de proyección el llamado poder normativo de lo fáctico. Por el contrario, tampoco es objeto de discusión que el Estado establezca las enseñanzas mínimas y el horario a ellas destinado: lo que resalta es que el modo de cumplirlo con los recursos humanos de que se dispone se defiere a la entera responsabilidad del titular del Servicio público educativo, en nuestro caso, la Comunidad Foral de Navarra.

5. La competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la política económica (art. 149.1.13.ª).

Ya se ha apuntado con anterioridad el carácter transversal y protéico que el TC atribuye a esta competencia exclusiva del estado, lo cual no ha estado exento de críticas doctrinales. Para el examen de esta competencia nos sirve perfectamente de nuevo la STC 148/2006, afectante precisamente a la autonomía financiera de Navarra. El TC recuerda el

carácter transversal de este título competencial, convergente con otros ostentados por las Comunidades Autónomas y por cuya fuerza expansiva debe utilizarse con cautela para evitar el vaciamiento de los títulos competenciales autonómicos. Pero, aun con tales cautelas, lo que debemos resaltar es su enorme potencialidad a la vista de la propia jurisprudencia constitucional. Eventual expansividad de la que es muestra el propio RD-L que analizamos y que para nosotros merece críticas, en la línea ya esbozada en el final del anterior epígrafe y que reforzaremos en este. Muchas son las materias sobre las que ha incidido el título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE, pero son de nuestro máximo interés las relacionadas con el personal público. Veamos los puntos claves de la jurisprudencia constitucional:

a) En general.

- Para el TC, la Constitución de 1978 proporciona un marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. En la STC 1/1982 se sostuvo:

*"(...) ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución cuyo preámbulo garantiza la existencia de "un orden económico y social justo" y cuyo artículo 2º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de **medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional**. Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE). **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 materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores**. De ahí que la Constitución retenga en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad..."*

- Una de las facetas menos controvertidas de la autonomía financiera de las CC AA es **la capacidad para definir sus gastos** en los correspondientes presupuestos, capacidad no exenta de límites legítimos,

derivados, entre otros factores, de títulos competenciales que habilitan al Estado para *"adoptar medidas de política económica aplicables, con carácter general, en todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados en la propia constitución"* (STC 96/1984).

Específicamente, son admisibles límites derivados del principio de coordinación fiscal, ex artículo 156 de la CE, y de coordinación y dirección de la actividad económica general (artículo 149.1.13 CE). Conforme al contenido del artículo 2.1.b) de la LOFCA, constantemente avalado por el TC, tal coordinación implica **la sujeción a la política económica general que corresponde establecer al Estado, en garantía del equilibrio y de la estabilidad económica.**

Claro es que esta coordinación **no autoriza "cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las CC AA, ... (sino sólo de) las que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos"** (STC 63/1986)

- Precisamente, el establecimiento por el Estado **de techos máximos al incremento de la masa salarial del personal público** cuenta con la habilitación constitucional de los referidos títulos competenciales. El gasto público en personal, en efecto, constituye uno de los componentes cuantitativamente más importantes, si no el que más, de los Presupuestos públicos y su contención es un elemento esencial para la reducción del déficit y el logro del equilibrio económico: no puede negarse, así, su directa relación con la política económica general. En aras del logro de tales objetivos está justificada aquella medida unilateral estatal de restricción del incremento global de los gastos de personal. Sin embargo, carecería de justificación, desde esta misma perspectiva, la predeterminación unilateral por el Estado de *"los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las CC AA, individualmente considerado"* .

- Esta competencia estatal también legitima **la restricción de la oferta pública de empleo**, porque al igual que la limitación de las retribuciones del personal público, está dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC

178/2006, de 6 de junio, FJ 3). Pero, de igual forma, el TC entiende que la restricción de la oferta de empleo no constituye una base del régimen estatutario de la función pública, al tratarse de *"una medida coyuntural y de eficacia limitada."*

b) Su proyección a Navarra.

- Ésta es la base doctrinal general, también aplicable a Navarra, que justifica la legitimidad constitucional de los topes máximos establecidos por el Estado al incremento de la masa salarial global de todos los entes públicos. Frente a lo alegado por la defensa de la Ley Foral, el TC **niega que la autonomía financiera de Navarra sea de "mayor grado y nivel" que la de las demás CC AA** y que la determinación de sus gastos conforme a su marco competencial implique una mayor libertad que la de aquéllas, al amparo de sus derechos históricos, y del régimen de Convenio Económico reconocido actualmente en el artículo 45 de la LORAFNA . Es recomendable la lectura íntegra del F.J. 7 de esta sentencia 148/2006, donde se reitera que la autonomía financiera de las CC AA está limitada materialmente por los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Para el TC, pues, los Convenios Económicos, en sus distintas versiones, anteriores y posteriores a la CE/1978, no contienen normas especiales relativas a la autonomía de gasto. Por ello, ni el texto de aquellos convenios, ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas por Navarra permiten reconocer a ésta un ámbito mayor de autonomía de gasto que a las restantes CC AA. **La jurisprudencia constitucional adolece, sin embargo, de la falta de una inexcusable argumentación adicional acerca del modo en que pueda incidir el mayor poder financiero de Navarra sobre los ingresos públicos en la vertiente del gasto público.** Ya se adorne o no con un barniz historicista, tal condicionamiento existe y no resulta aséptico en la valoración del alcance de la autonomía financiera de la Comunidad Foral.

- Con relación a lo previsto en el art. 67.2.l) del Convenio Económico, cuyo contenido en relación a la NEP ya conocemos, para el TC el sistema bilateral de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la Comisión Coordinadora *"no se traduce en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas"* de dicha normativa e implica solo una

participación más directa de la Comunidad Foral de Navarra en su aplicación.

6. Nuestra posición ante el marco de distribución competencial resultante.

a) El examen pormenorizado del RD-L 14/2012 debe realizarse separando nítida y radicalmente las disposiciones relativas a la educación no universitaria y a la enseñanza universitaria, dada la peculiar entidad de las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra respecto a una y a otras. Cualitativa y cuantitativamente muy superiores en educación no universitaria que en enseñanza universitaria.

- En el caso de la **educación no universitaria**, consecuentemente con lo que hemos razonado, las medidas contenidas en el RD-L 14/2012 muy difícilmente pueden fundamentarse en los títulos competenciales estatales previstos en las reglas 1.^a, 18.^a y 30.^a del art. 149.1 CE, aunque cabe realizar alguna matización, como así se hará en el último epígrafe, respecto a la ratio de alumnos por aula. En lo restante, solo encontramos un posible basamento en la regla 13.^a del mismo precepto constitucional, pero lo consideramos insuficiente por cuanto se ha avanzado ya y por lo que argüiremos en adelante.

- En lo que se refiere a las disposiciones relativas a la **enseñanza universitaria**, entendemos que encuentran –según los casos– perfecto encaje en las reglas 18.^a y 30.^a del art. 149.1 CE, por tratarse de medidas estructurales sobre dicha enseñanza. La conexión con la regla 13.^a del mismo precepto, en algunas disposiciones, es más bien lejana, por más que pueda contribuir al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, dado que ello es obligado a tenor de lo previsto en el art. 135 CE y en la LOEP.

b) Las restricciones al incremento de gasto de personal plasmadas en **límites generales al monto total de las retribuciones y de la oferta pública**, atendiendo a todas las razones que se han expuesto en el epígrafe III y, singularmente, a su trascendente volumen en el conjunto del gasto público, pueden considerarse una emanación legítima del título competencial previsto en el art. 149.1.13.^a CE. La jurisprudencia constitucional al respecto está tan asentada que caben escasas

especulaciones. Tan es así, que el EBEP contempla en su art. 21 la prohibición de aumentos retributivos que, *"globalmente, supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado"*. Reténganse ya los términos **"global"** y **"masa salarial"**. Tal mandato se realiza al amparo del reiterado precepto constitucional, como se explicita en el preámbulo del EBEP y en su disposición final primera, sin perjuicio de la nivelación de retribuciones básicas como directriz del régimen estatutario de la función pública (art. 21.1 EBEP).

Sin embargo, volvemos a reiterar que se ha de estar alerta ante la potencialidad de este título competencial, ya que el propio TC avanza que *"admite una intensidad y extensión variables, en función del ámbito concretamente afectado"*(STC 48/1988 y 148/2006). ¿Quiere decirse con ello que las bases de la planificación general pueden alcanzar la intensidad que sea necesaria, sea cual sea el sector material afectado? No creemos que pueda sostenerse esto ni siquiera a la luz de la jurisprudencia constitucional. Como ya sabemos, esta sostiene que las bases dictadas ex art. 149.1.13.^a **deben ceñirse a aspectos capitales del conjunto de la economía española y tener "una incidencia directa y significativa en la actividad económica general."**

En relación con la anterior precisión no es ocioso detenerse en los estrictos términos del art. 149.1.13.^a que se procede a resaltar gráficamente: BASES Y COORDINACIÓN DE LA **PLANIFICACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**. En el supuesto de que existiere desde 1978 una suerte de **planificación material** de la actividad económica general, ya que formalmente no la ha habido, al menos con carácter general, debe hacer referencia a las grandes directrices del desarrollo económico del país. Dentro de ello entran, desde luego, los grandes componentes globales del gasto público. Léase, por ejemplo, y tal como previene el EBEP, la **masa salarial global** del personal público. No, desde luego, cualesquiera componentes de dicho gasto singularmente afectantes a servicios determinados y sea cual sea su relación –directa o indirecta y su peso –relevante o intrascendente– en la *"planificación general de la actividad económica."*

Ya con anterioridad a la LOEP nuestro criterio era este y preconizamos un mayor ajuste de la jurisprudencia constitucional a la

funcionalidad y sentido de la legislación de estabilidad presupuestaria. En este sentido, es de evocar la doctrina sentada en la STC 148/2006, respecto a que en general las medidas emanadas por el Estado no pueden supeditarse a la voluntad de las distintas Comunidades Autónomas, porque su virtualidad no puede valorarse desde la perspectiva de las medidas "*aisladamente consideradas*", esto es, desde la peculiar situación económico-financiera de cada Comunidad Autónoma, sino desde la funcionalidad en el conjunto del Estado. Pues bien, no sin alguna razón, los defensores de la legitimidad "*in totum*" de las disposiciones del RD-L 14/2012 apoyan su criterio en tal línea jurisprudencial, con independencia de cual sea la situación de la Hacienda Pública de Navarra respecto al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria establecida. Pero frente a ello es de oponer:

- Que la tesis constitucional se encuadra en el marco de medidas estatales de carácter global referidas al conjunto de las retribuciones del sector público, y no respecto a disposiciones singulares afectantes a un servicio público determinado, como por ejemplo el de la enseñanza no universitaria, que se contraen a una categoría específica de empleados públicos y que, además, inciden en aspectos parciales de su régimen de dedicación al puesto.

- En cualquier caso, consideramos que la eventual "*vis expansiva*" de las tesis del TC debe atemperarse a la funcionalidad y finalidad de la legislación de estabilidad presupuestaria, en la forma que ya hemos concluido en el epígrafe III. 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, así como a adoptar las medidas precisas enmarcadas en lo que son servicios públicos incardinados en el subsector central, todo ello en aras del logro del objetivo de estabilidad fijado. 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, actuando sobre la vertiente del gasto o del ingreso y, si es necesario, sobre ambos. El caso de la Comunidad Foral de Navarra es singular, porque ostenta una potestad fiscal incomparablemente superior a las Comunidades Autónomas de régimen común: su capacidad de gasto se

relaciona directamente con su poder tributario. Con respeto a las medidas de política económica, globales y generales, dictadas por el Estado, debe contar con el suficiente poder de decisión para resolver en qué facetas del gasto y de los servicios públicos impone medidas de austeridad y con qué alcance, lo cual, por otra parte, la LOEP reconoce a todas las Comunidades Autónomas. Eso sí, la Comunidad Foral de Navarra debe cumplir el objetivo de estabilidad que tiene fijado, y los incumplimientos o desviaciones en que incurra pueden acarrear medidas correctoras, coercitivas y sancionadoras de la mayor intensidad.

Estas son las coordenadas en que se sustenta nuestra posición y creemos que pueden ser perfectamente asumidas por el TC. El supremo intérprete de la Constitución ha postulado el carácter dinámico y la naturaleza mutable del régimen foral. Frente a quienes se aferran a una cierta visión de la jurisprudencia constitucional que nos ocupa, no está de más puntualizar que tampoco esta jurisprudencia es inmutable. Se adorne como se quiera, las propias tesis jurisprudenciales sobre el régimen foral de Navarra han variado en aspectos relevantes a lo largo del tiempo.

c) Aplicado todo ello **a la enseñanza universitaria** y su proyección sobre la Universidad Pública de Navarra, se da la situación en cierto modo paradójica de que, aun tratándose de un centro público docente de la Comunidad Foral de Navarra y cuya financiación mayoritaria le corresponde, la articulación regulativa corresponde preferentemente al Estado, lo cual es singularmente cierto en lo que afecta al estatuto de los funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios, donde Navarra carece prácticamente de toda facultad de normación al respecto.

Por otra parte, en el plano de la gestión de la Universidad, en virtud de un determinado entendimiento de la autonomía universitaria, reconocida por la Constitución, las potestades ejecutivo-administrativas se concentran preferentemente en los propios órganos universitarios de autogobierno, cuyos titulares e integrantes son elegidos por la propia comunidad universitaria. Todo lo cual, reiteramos, pese a que su financiación corre a cargo, de forma considerablemente mayoritaria, de fondos públicos aportados por la Administración de la Comunidad Foral (esto es, por toda la ciudadanía navarra) y por precios públicos devengados por los estudiantes.

En este estado de cosas, difícilmente puede apreciarse la posibilidad de una política foral propia en materia universitaria, concretada en los planos legal y administrativo. Sin perjuicio del condicionamiento indirecto que pueda acarrear el poder de determinación de las transferencias financieras de la Comunidad Foral a la Universidad pública y de sus facultades respecto a la creación, modificación y supresión de centros, en los términos establecidos en el art. 8.2 de la LOU.

En consecuencia, en términos generales, las disposiciones contenidas en el Título II del RD-L 14/2012, respecto a la enseñanza universitaria, como ya se ha apuntado, se fundamentan en títulos competenciales legítimos del Estado y, por tanto, no menoscaban las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

d) En relación con la **educación no universitaria**, expresado también en términos generales, nuestro criterio es diametralmente opuesto, en razón a los títulos competenciales de Navarra sobre esta clase de enseñanza y el funcionariado docente, así como del alcance de su autonomía financiera.

Es el caso que, en este sector educativo, con supeditación a la legislación básica estatal, 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. En definitiva, la Administración educativa foral puede realizar y asumir una política propia en materia de enseñanza no universitaria y, más específicamente, de gestión de los recursos humanos a asignar a los centros docentes. En coherencia con ello, la Comunidad Foral, sin desviarse del objetivo de estabilidad que tiene asignado, goza del poder insito a su autogobierno para decidir los recursos públicos que destina a esta rama de la enseñanza. 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 público, podrá optar por su ponderación relativa en los distintos servicios públicos.

En suma, no valoramos si las medidas sobre jornada y sustituciones del profesorado (arts. 3 y 4 del RD-L 14/2012) son necesarias o no, idóneas o inadecuadas, a la finalidad pretendida. Lo que negamos es que tales medidas en el ámbito del servicio público de la enseñanza no universitaria en Navarra corresponda adoptarlas al Estado. Como se ha dicho, la Comunidad Foral de Navarra, en virtud del autogobierno que tiene reconocido, puede efectuar una política propia en esta materia, lo cual comprende tanto la opción de implantar medidas de austeridad en el segmento de los recursos humanos docentes o trasladarlas a otras variantes del mismo o de distintos servicios públicos. De acuerdo con sus competencias, tal opción es de la responsabilidad de la Comunidad Foral de Navarra, a cuyos dirigentes corresponderá adoptar las directrices pertinentes y acarrear con los reproches derivados de sus errores o disfrutar con los reconocimientos generados por sus aciertos. Ni estos poderes ni esta responsabilidad deben ser asumidos por otros.

c) Si el interés general no resulta debidamente garantizado en virtud del ejercicio autonómico de las competencias dimanantes del bloque de la constitucionalidad, conforme a los parámetros que se han perfilado a lo largo de este informe, el Estado no queda inerte. Cabe, en última instancia, el dictado de leyes que *"establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas (art. 150.3 CE)."* Como precisa el TC en la sentencia núm. 76/1983, de 5 de agosto, el art. 150.3 *"constituye una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces... o estos sean insuficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general..."* Es este un mecanismo de cierre, como postula el TC, pero así como no puede suplantar a los medios legales ordinarios previstos por la Constitución, tampoco pueden estos utilizarse como sustitutivos de aquel, lo cual, a nuestro juicio, puede suceder cuando el Estado se adentra en materias de competencia autonómica mediante normas con fuerza de ley dirigidas a uniformizar determinados aspectos del sector material de que se trate. A esta finalidad se endereza la instancia última instituida en el art. 150.3 CE, que solo puede actuarse con las formalidades que dicho precepto establece.

V. EXAMEN PORMENORIZADO DE LAS DISPOSICIONES DEL REAL-DECRETO-LEY 14/2012.

Conforme a los planteamientos generales que hemos realizado, no será necesario el examen detenido de la concreta regulación afectante a la materia, sino con carácter general solo el contraste del contenido del Real Decreto-Ley con las premisas generales ya sustentadas sobre la distribución competencial entre el Estado y Navarra sobre la materia de educación.

En relación con la educación no universitaria, una de tales premisas es que el Real Decreto-Ley 14/2012 carece de la cobertura competencial que brinda al Estado el art. 149.1 CE , en sus reglas 1.^a, condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales, 18.^a, régimen estatutario de los funcionarios públicos y 30.^a, sobre materia educativa. Hemos precisado, y así lo creemos, que la apelación a dichos títulos competenciales es simplemente retórica. La segunda premisa general consiste en entender que la competencia prevista en el art. 149.1.13.^a CE constituye el auténtico fundamento constitucional para dictar la norma controvertida, plasmado en la finalidad de lograr el objetivo de estabilidad del sector público. Pero, en relación con ello se ha concluido que se está ante medidas carentes de la generalidad y globalidad debida, así como de la directa relación con la "*planificación general*" de la economía, lo que los priva de la legítima fundamentación en el art. 149.1.13.^a CE. Se ha señalado, además, que existen mecanismos constitucionales preferentes relativos a la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria que no pueden ser sustituidos mediante disposiciones singulares y sectoriales como algunas de las contenidas en el Título I del RD-L 14/2012.

Sin embargo, respecto a la enseñanza universitaria, hemos concluido en tesis muy distintas, según las cuales, el Estado –en términos generales– goza del amparo de los títulos competenciales esgrimidos en este RD-L y que es no menester reiterar.

1. El objeto de la norma (art. 1 RD-L).

Sabemos ya sobradamente la finalidad de esta norma, que su art. 1 circunscribe a la adopción de "*las 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*". Al fundamento y objetivo de la norma, tal como expresa el precepto y complementa el preámbulo del Real Decreto-Ley, nos

hemos referido abundantemente en el epígrafe III. En resumen, austeridad y eficiencia se concretan en una disminución del gasto público en recursos humanos educativos mediante el incremento de su horario lectivo y la limitación temporal de las sustituciones del profesorado. En el ámbito universitario, se trata de potenciar la autofinanciación de las Universidades públicas. Ambas vertientes de las disposiciones decretadas persiguen el fin último de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el sector público español.

En cuanto circunscrito el precepto a la finalidad de la norma, nada dice desde la perspectiva constitucional de la distribución competencial. Lo decisivo será el juicio que merezcan los restantes preceptos en que se concretan las medidas encaminadas al logro de aquel objeto, cuyo respeto o menoscabo de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, determinará la legitimidad de la finalidad de la norma, actuando como se actúa en los respectivos ámbitos educativos.

2. Educación no universitaria (Título I del RD-L)

1.º Ratios de alumnos por aula.

Establece el art. 2:

"Cuando, por razones de limitación del gasto público, la Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorice la incorporación de personal de nuevo ingreso mediante Oferta de Empleo Público o establezca, con carácter básico, una tasa de reposición de efectivos inferior al 50 por 100, las Administraciones educativas podrán ampliar hasta un 20 por 100 el número máximo de alumnos establecido en el [artículo 157.1.a\)](#) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la educación primaria y secundaria obligatoria.

Este porcentaje de ampliación resultará asimismo aplicable a los límites máximos de número de alumnos fijados mediante norma reglamentaria para las restantes enseñanzas reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Lo dispuesto en este artículo resulta de aplicación tanto a los centros docentes públicos como a los privados sostenidos con fondos públicos."

El artículo transcrito tiene relación con lo previsto en el art. 157.1.a) de la LOE que, entre otros aspectos acerca de la provisión por la Administración educativa de los recursos necesarios, se refiere al número

máximo de alumnos por aula en la enseñanza obligatoria y que cifra en un número de 25 para la educación primaria y de 30 para la secundaria obligatoria. El art. 2 del RD-L se limita a autorizar a la Administración educativa a incrementar tales cifras en los porcentajes que se establecen y bajo las condiciones que se fijan. En consecuencia, no menoscaba la competencia de Navarra al no contener mandato preceptivo alguno y sí, solo, una habilitación de la que la Comunidad Foral de Navarra puede hacer uso en la medida que estime pertinente. El art. 2, en consecuencia, no invade las competencias de Navarra, por lo que es constitucional desde el prisma de la distribución competencial en materia educativa.

2.º Jornada lectiva.

Dispone el art. 3 del reiterado RD-L:

"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."

La debida inteligencia del precepto requiere de algunas precisiones previas. En efecto, el precepto se refiere a *"la parte lectiva"* y no a la *"jornada laboral"*. Por jornada laboral se ha de entender la prestación del trabajador consistente en el tiempo de actividad profesional, puesta a disposición del empleador, en contraprestación de la cual percibe de este un salario. En el campo de la actividad docente, esta jornada laboral configuraría el primer escalón de la prestación o dedicación temporal del profesorado, A su vez, la jornada de trabajo se divide en dos *"subescalones"*, uno de los cuales se contraería a la prestación temporal presencial en el centro educativo, y otro a la no presencial. Finalmente, dentro de la prestación presencial, una parte de la jornada se dedica a la impartición de clase, esto es, a la docencia directa al alumno, denominada lectiva, en sentido estricto; otra parte de la jornada presencial, que no es de docencia directa, se denomina de *"cómputo lectivo"* o complementaria.

Pues bien, a tenor de lo señalado en el epígrafe IV, apartado 4, de este informe, cabe extraer las siguientes constataciones:

a) Tras un periodo superior a veinte años en que el Estado, ni en el nivel legal ni en el reglamentario, ha dictado disposición alguna relativa a la jornada lectiva mínima del personal docente no universitario, en este RD-L la establece con el carácter de norma básica aplicable en todo el territorio nacional y, desde luego, en los centros docentes de Navarra.

b) Conforme al carácter de esta disposición, el ámbito decisorio de la Comunidad Foral queda reducido y limitado, puesto que debe respetar el mínimo de jornada lectiva que el Estado fija, sin que la instancia foral competente pueda determinar otra por debajo del umbral que el precepto que se analiza establece. Tal como se deriva de un simple contraste entre tal jornada lectiva fijada en el art. 3 del RD-L y la establecida en la normativa foral y en los correspondientes pactos, la primera es superior a la segunda en número de horas semanales.

c) La naturaleza del impacto de este precepto de la norma estatal sobre las competencias de Navarra es apreciable teniendo en cuenta que no recae sobre lo que constituiría la directriz más general, esto es, la jornada laboral general. Tampoco sobre un segundo escalón, que estaría constituido por la jornada presencial. El precepto incide, en efecto, sobre el tercer escalón, referido a la subdivisión de la jornada presencial, a saber, la lectiva o dedicada a la docencia directa. Además, trascendiendo la simple asignación de horario lectivo mínimo, penetra en el régimen de compensación entre horas de tal clase y las de carácter complementario.

Una tal incidencia en la materia, con ese intenso grado regulativo, no es encuadrable en modo alguno ni en las bases del régimen estatutario de los funcionarios ni en las bases del sistema educativo, a diferencia –en este último caso– de lo que sucede con la fijación de las enseñanzas mínimas, que es el ejemplo que, de contrario, se ha utilizado en este informe en más de una ocasión. Por otra parte, su relación con las condiciones básicas para el ejercicio del derecho a la educación es tan remota que ni merece la pena detenerse en ello, más allá de lo que ya se ha señalado con anterioridad.

Tampoco la medida resulta amparada por la competencia estatal dimanante del art. 149.1.13.^a por cuanto ya hemos razonado. Solo

enfatazaremos que es una medida singular, no global, referida solo a una clase de personal y que, por ello, casa mal con la incidencia directa en *"la planificación general de la actividad económica"*, requisito exigido por el calendado precepto constitucional y por la jurisprudencia del TC. Insistiendo en lo que, además, ha sido una premisa general de este informe, no puede 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 LOEP.

En definitiva, se está ante una disposición específica que entra de lleno en la potestad foral de organización de los servicios educativos no universitarios y de regulación y gestión de los recursos humanos docentes que le están adscritos, esto es, materias prototípicas de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, a tenor de lo previsto en el Amejoramiento. Por ello, al invadir competencias propias de Navarra, el art. 3 del RDL 14/2012, a nuestro juicio, es inconstitucional.

3.º Sustitución de profesores (art. 4 del RD-L 14/2012).

Dispone este artículo:

"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 precepto impide, en todo caso, el nombramiento de funcionarios interinos para sustituir transitoriamente a los profesores titulares hasta que hayan transcurrido diez días lectivos desde que se produce la situación generadora de la sustitución. La referencia a los funcionarios interinos, dada la identidad de razón, es inequívocamente trasladable al personal contratado administrativo prevista en el art. 88.5 EPAP. Así entendido el precepto, la incidencia en la regulación foral de la materia es inequívoca. Y la intensidad y el alcance de esta incidencia puede valorarse por su

comparación con otras medidas estatales sobre congelación de ofertas de empleo o limitación de la reposición de efectivos.

En efecto, tales medidas no han sido inusuales. La última de ellas fue adoptada por el art. 3, apartado dos, del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, que reza así:

*Dos. Durante el año 2012 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de **funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables** que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren **prioritarios** o que afecten al funcionamiento de los **servicios públicos esenciales**.*

Siendo, en efecto, aguda la afectación al poder organizatorio y de gestión que esta previsión legal implica, es de destacar que deja un margen de apreciación a las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas para valorar la necesidad de la contratación temporal con salvaguarda de la prestación de los servicios públicos esenciales. No albergamos duda alguna de que la educación es uno de ellos, especialmente la que tiene carácter obligatorio. Sabemos también que el TC ha avalado medidas de restricción de la oferta pública de empleo, al amparo de lo previsto en el art. 149.1.13.^a CE. Pues bien, la medida contenida en el art. 4 del RD-L 14/2012 va mucho más allá. 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 organizatorias 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 curatela, que no supiese por sí mismo discernir sobre la forma más razonable de proveer a la prestación de sus servicios. No hemos de reiterar aquí las razones ya aducidas a lo largo del informe y en el apartado anterior, que son plenamente aplicables al art. 4 que se analiza, para postular, como postulamos, el menoscabo de la competencia foral en materia educativa y de regulación y gestión de recursos humanos. En definitiva, a nuestro juicio, también el art. 4 es inconstitucional, sin que pueda sustentarse la competencia estatal en ninguno de los títulos constitucionales esgrimidos por la norma. Ni siquiera la versátil regla 13.^a del art. 149.1. CE ampara esta medida, por su carácter singular y su entidad nada significativa desde

la perspectiva de la planificación general de la actividad económica. Menos aún teniendo en cuenta el marco general ya establecido en el Real Decreto-Ley 20/2011, este, sí, de alcance global al personal público, pero susceptible de aplicación ponderada por las Comunidades Autónomas.

4.º Centros concertados.

Tal como el texto de los artículos 3 y 4 prevé, las disposiciones en ellos establecidas respecto a jornada lectiva y sustituciones temporales de profesorado son aplicables a los "*centros docentes privados sostenidos con fondos públicos*", a los que simplemente denominaremos centros concertados.

A los efectos del alcance de la aplicación de estos preceptos a los centros concertados y su afectación a las competencias de Navarra solo apuntamos los rasgos jurídicos generales indispensables. En tal sentido, el régimen básico de los conciertos se establece en los arts. 116 y 117 de la LEO, a cuyo tenor, los centros que accedan al régimen de concertación educativa deben suscribir con la Administración educativa el correspondiente concierto, cuyos aspectos básicos determinará el Gobierno. El importe de módulo económico por unidad escolar se fija anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y tal importe tiene el carácter de mínimo, que puede ser mejorado por las Comunidades Autónomas, a quienes corresponde formalizar los conciertos y abonar, con cargo a sus propios Presupuestos, los importes correspondientes. No entraremos en el concreto examen de la legislación estatal y foral, cuyos caracteres, respectivamente, son de legislación básica y de desarrollo.

Precisaremos solo que la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2012, a los efectos del establecimiento del módulo por unidad escolar, fija una ratio de profesorado partiendo de una jornada lectiva de 23 horas semanales. Por su parte, el art. 3 del RD-L 14/2012 fija una jornada lectiva mínima de 25 horas semanales. Conforme a ello, siendo superior la jornada lectiva mínima fijada en el RD-L que la establecida en el régimen concertado de Navarra, se condicionan las facultades de la Comunidad Foral que no puede instituir un módulo que establezca una jornada lectiva inferior a la fijada en el art. 3 de la norma controvertida. De esta forma, lo que –conforme al régimen básico del sistema de conciertos– era un umbral mínimo fijado por el Estado, susceptible de mejorarse por la Comunidad

Foral, ahora se convierte en un tope máximo de financiación que no se puede sobrepasar.

Indirectamente, por tanto, el establecimiento de esta medida incide sobre la capacidad de Navarra para configurar la forma y la cuantía en que financia la actividad de los centros concertados, en cuanto integrantes del sistema educativo. En última instancia, al igual que sucede respecto a los centros públicos, se coarta la competencia de la Comunidad Foral para configurar su propio modelo docente, diseñando sus propios parámetros respecto a las prestaciones educativas que considere pertinentes; lo cual, en el caso de los centros privados, se realiza estableciendo el importe del módulo en consideración a la jornada lectiva del profesorado que se estima idónea para la adecuada prestación del servicio.

Sucede, por tanto, que el Estado limita la capacidad de gasto de la Comunidad Foral en materia educativa en una línea muy similar a la adoptada respecto a sus centros públicos. Pero, a nuestro juicio, de nuevo se menoscaban las competencias de Navarra, al actuar el Estado desprovisto de competencia legítima para hacerlo. Sirvan los razonamientos expuestos con anterioridad, especialmente en cuanto a la singularidad, sectorialidad e insuficiente afectación a la planificación general de la actividad económica. Lo mismo habría que concluir respecto a la sustitución de profesores en los centros concertados, en la medida que pueda condicionar su financiación por la Comunidad Foral, coartando así su política educativa propia.

Por todo ello, la inconstitucionalidad que propugnamos de los arts. 3 y 4 del RD-L 14/2012 debe incluir sus determinaciones respecto a los centros privados financiados con fondos públicos.

5.º Implantación de enseñanzas de formación profesional.

"Todas las disposiciones contempladas en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, a excepción de la disposición adicional séptima, serán de aplicación en el curso 2014-2015.

Los ciclos formativos de grado medio y grado superior cuya implantación estuviera prevista para el curso escolar 2012-2013 se implantarán en el curso escolar 2014-2015.

Las Administraciones educativas podrán anticipar la implantación de las medidas que consideren necesarias en los cursos anteriores."

Nada cabe objetar a este precepto, al aplazar la vigencia de una norma reglamentaria estatal que, no obstante, permite a Navarra la anticipación de las medidas que considere necesarias en los cursos anteriores.

3. Enseñanza universitaria (Título II).

1.º Modificación de la Ley Orgánica de Universidades.

El art. 6 del RD-L 14/2012 modifica los siguientes artículos de la LOU: arts. 7 y 8.2, sobre requisitos básicos y formalidades para la creación, modificación y supresión de centros universitarios; el art. 30 bis, acerca de las alianzas estratégicas interuniversitarias; 68, sobre régimen de dedicación del profesorado y 81, en materia de régimen presupuestario, precios públicos y rendición de cuentas.

Se está ante medidas de carácter indefinido actuadas mediante la modificación de la LOU. Son, por tanto, disposiciones estructurales afectantes al modelo básico de Universidad que corresponde establecer al Estado, conforme a las tesis que hemos sostenido a lo largo del informe, a tenor de la distribución competencial derivada de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad. Nos remitimos a la argumentación ya realizada en anteriores epígrafes para propugnar la constitucionalidad del art. 6 del RD-L 14/2012, que no menoscaba competencias de Navarra en materia educativa y sobre régimen estatutario de sus funcionarios públicos.

2.º Becas y ayudas al estudio (art. 7).

Establece el art. 7 del RD-L 14/2012:

"1. El coste del componente individual de las becas y ayudas al estudio destinado a financiar los gastos derivados de la matrícula de alumnos de estudios universitarios será financiado conforme a las siguientes reglas:

- a) Los Presupuestos Generales del Estado financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza.*

b) Las Comunidades Autónomas financiarán íntegramente con cargo a sus presupuestos la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

2. Hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica y, como máximo, hasta el curso universitario 2015/2016, la parte del componente de matrícula que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado será el precio público vigente para cada titulación en el momento de entrada en vigor de este Real Decreto-ley. Estas cantidades se actualizarán cada curso mediante la aplicación del coeficiente que determine la Conferencia General de Política Universitaria."

Para la debida comprensión del precepto y de la novedad que implica, ha de partirse de lo dispuesto en el art. 45 de la LOU, conforme al que corresponde al Estado el establecimiento, con cargo a sus Presupuestos, de un sistema general de becas y ayudas al estudio *"para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes... disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores"*. Corresponde al Gobierno la determinación con carácter básico de *"las modalidades y cuantías de las becas al estudio"*, así como los requisitos a reunir por los beneficiarios. A las Comunidades Autónomas compete *"el desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas en sus respectivos ámbitos de competencia"*. Como se ha indicado con anterioridad, en las transferencias educativas a Navarra, el Estado se reservó la función correspondiente a la convocatoria, adjudicación y revocación de las becas y ayudas al estudio. Por tanto, el sistema general establecido por el Estado regía plenamente en Navarra.

Pues bien, conforme a este régimen general, constituido por normas de rango reglamentario estatal, el Estado compensaba a las Universidades, a su exclusivo cargo, el importe de los precios públicos por los servicios académicos correspondientes a los estudiantes exentos de su pago por ser beneficiarios de beca, arbitrando al efecto una línea presupuestaria específica.

El art. 7 del RD-L tiene un impacto directo en Navarra, al modificar el régimen de financiación de los gastos de matrícula de los alumnos exonerados por disfrutar de becas, al que obligatoriamente debe contribuir. Para entender el nuevo sistema, se ha de partir de la nueva redacción del art. 83.1.b de la LOU, relativo al régimen de determinación de los precios

públicos por servicios académicos, en el que se establece una suerte de abanico u horquilla, con porcentajes de financiación del coste de prestación del servicio universitario, de carácter mínimo y máximo. Dentro de tales horquillas, corresponde a las Comunidades Autónomas la fijación de los precios públicos en el marco de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria.

El sistema finalmente resultante es que el Estado financia solo la matrícula de los estudiante exentos por el importe correspondiente a la parte baja del abanico, de forma que la Comunidad Foral de Navarra ha de sufragar la cuantía que exceda de dicho mínimo, en el caso de que establezca unos precios públicos superiores a los mínimos establecidos. De esta suerte, bajo dichas condiciones, el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (como otras Comunidades Autónomas) colaboran en la financiación de los importes de los precios públicos de los alumnos exentos en los porcentajes resultantes del alcance con que Navarra ejerza su potestad de fijación de la tarifa correspondiente. En consideración a ello la financiación de la Comunidad Foral puede ser inexistente si la tarifa fijada es la mínima prevista o alcanzar el porcentaje proporcional que corresponda en la medida que la tarifa se incremente hasta el máximo posible, establecido en el art. 83.3 b LOU.

De acuerdo con todo ello, a diferencia del sistema anterior, el Estado no se limita a garantizar un determinado nivel de financiación propio, sino que también impone a Navarra la obligada financiación del exceso sobre el mínimo de la horquilla fijado para el establecimiento de los precios públicos. ¿Puede el Estado adoptar esta disposición imperativa? Veámoslo:

- Existe abundante jurisprudencia constitucional que, en términos generales, sostiene que el condicionamiento de la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica *"menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas"* (STC 128/1999). Asimismo, es común el entendimiento de la autonomía financiera como *"plena disposición de los medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos **indebidos** y en toda su extensión las competencias propias, especialmente las que se configuran como **exclusivas**"*. De igual forma, no resulta controvertido que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas entraña tanto *"su libertad para fijar el destino y la orientación del gasto público, como su cuantificación y distribución dentro del marco de sus competencias."* (STC

128/1999 F. 7). Desde esta perspectiva, pudiera entenderse que el art. 7 del RD-L, al condicionar la autonomía financiera de la Comunidad Foral, vulneraría el art. 156 CE.

- Pero tenemos serias dudas de que tal vulneración pueda concurrir en el supuesto examinado, a la vista del sistema de financiación de las Universidades y de la finalidad del precepto de garantizar el derecho fundamental de acceso a la educación superior. En esta materia, desde luego, Navarra, no solo no tiene competencias exclusivas, sino que corresponde al Estado el establecimiento básico del sistema de becas. Para nosotros el "condicionamiento" de la autonomía de Navarra, en este punto, puede no resultar "indebido". Así, lo que la CE exige es que **"todos los poderes públicos garanticen el derecho a la educación"**, pero la norma suprema no predetermina las prestaciones o medidas que los poderes públicos hayan de emplear a tal fin (STC 212/2005). Para el TC, las becas son elemento capital para la efectividad del derecho, y la determinación de su régimen básico corresponde al Estado, en virtud de la regla 30.^a del art. 149.1, con preferencia sobre la regla 1.^a (sobre condiciones básicas de ejercicio de los derechos fundamentales), por el carácter más específico de la materia "educación". Ambos títulos competenciales se esgrimen en pro de las facultades estatales, conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera del RD-L 14/2012.

- Desde la perspectiva de la lógica del nuevo sistema, **no resulta incoherente la obligada participación de la Comunidad Foral en la financiación de las becas**. En efecto, Navarra puede establecer unas tarifas de los precios públicos de matriculación dentro de la horquilla establecida: en la medida que tales tarifas resulten incrementadas, podrá disminuir la aportación de Navarra a su Universidad Pública en concepto de transferencias generales. Lo que no parece consistente con el sistema es que, en tal supuesto, sea el Estado quien se haga cargo del exceso sobre el precio mínimo de las matrículas exenta, en tanto financieramente quien resulta fortalecida es la Hacienda foral. A la luz del sistema diseñado de financiación no apreciamos un condicionamiento "indebido" de la autonomía financiera de Navarra por el art. 7 del reiterado RD-L 14/2012. Más bien, lo que la lógica del sistema reclama es la necesaria participación de Navarra en la financiación de las becas, lo que es coherente con el deber de todos

los poderes públicos de contribuir a la efectiva garantía del derecho fundamental a la educación.

4. Los restantes preceptos del RD-L 14/2012.

Sentada ya la salvaguarda del régimen tributario de Navarra, que no resulta afectado por las modificaciones del impuesto sobre sociedades verificada por la disposición final segunda, tampoco apreciamos circunstancia relevante alguna, desde la perspectiva del acervo competencial de Navarra, en la disposición derogatoria única ni en las disposiciones finales primera, tercera y cuarta del Real Decreto-Ley 14/2012. A salvo, lo que resulta por conexión respecto a la disposición final primera.

CONCLUSIONES

Primera. – El Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, como en todo el territorio nacional, es de aplicación indefectible en Navarra, con la salvedad de la disposición final segunda, por afectar al sistema tributario estatal y resultar salvaguardado el régimen fiscal de Navarra en los términos del Convenio Económico.

Segunda. – Los arts. 3 (jornada lectiva) y 4 (sustitución de profesores), así como –por conexión– la disposición final primera, del citado Real Decreto-Ley, son inconstitucionales por vulnerar las competencias de Navarra en materias de enseñanza y régimen estatutario de sus funcionarios públicos.

Tercera. – Los restantes preceptos del Real Decreto-Ley 14/2012 no menoscaban las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que son constitucionales.

Cuarta. – Conforme a lo previsto en el art. 213 del Reglamento del Parlamento, corresponde al Pleno de la Cámara valorar la procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra este Real Decreto-ley, teniendo en cuenta –si lo estima oportuno– el sentido de este informe o atendiendo a otros existentes que, al parecer, mantienen tesis contrarias a las aquí sustentadas..

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 25 de mayo de 2012
EL LETRADO,

Miguel Esparza Oroz

CONFORME:
EL LETRADO MAYOR,

Pablo Díez Lago