



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2012, de 8 de juny,  
sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents  
de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu (BOE núm. 96, de 21 d'abril de 2012).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 10 de maig de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 2292) un escrit de 8 de maig de 2012, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 8 de maig de 2012, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 3, 4, 6 (apts. u, tres i quatre) i 7 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu, segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta disposició.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 15 de maig de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, segons el que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.1 de la seva Llei. A continuació, el Consell va designar ponent el conseller secretari Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 5 de juny de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell (Reg. 2360) un escrit de la vicepresidenta del Govern amb documentació

complementària que inclou un recull de normativa específica en l'àmbit de l'ensenyament, així com també un «Informe jurídic en relació amb l'aplicació, per part del Departament d'Ensenyament, del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu», elaborat per la Secretaria General del Departament d'Ensenyament.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 de juny de 2012.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

1. Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell dictamen sobre els articles 3, 4, 6 (apts. u, tres i quatre) i 7 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu (en endavant, RDL 14/2012). Aquest decret llei ha estat convalidat en data 17 de maig de 2012 (BOE núm. 125, de 25 de maig de 2012).

El context normatiu estatal en el qual s'ha d'inscriure aquesta disposició està constituït essencialment per la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), que regula l'estructura i l'organització del sistema educatiu en els nivells no universitaris, i per la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU). Aquesta darrera, reformada en profunditat

l'any 2007, incorpora el doble vessant regulador dels drets fonamentals i de l'estructura del sistema universitari.

En aquest marc normatiu, la competència de la Generalitat en matèria d'ensenyament no universitari li és atribuïda per l'article 131 EAC, sobre la base del qual s'ha dictat la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), que té per objecte regular el sistema educatiu català. La competència sobre l'ensenyament universitari és assumida per la Generalitat a l'article 172 EAC, que, a diferència de l'EAC de 1979, hi dedica un títol propi desvinculant-lo del d'educació. L'ordenació del sistema universitari de Catalunya, en el marc de l'espai europeu d'ensenyament superior, s'ha efectuat a través de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC).

Finalment, no es pot obviar el paper que tenen en aquest àmbit els diferents estatuts i normes d'organització i funcionament de les universitats, en virtut de la seva autonomia, reconeguda a l'article 27.10 CE.

D'acord amb l'article 1 RDL 14/2012, constitueix l'objecte d'aquesta norma l'adopció de «mesures urgents per a la racionalització de la despesa pública en l'àmbit de l'educació, de conformitat amb els principis d'eficiència i austeritat que han de presidir el funcionament dels serveis públics». Tot això, atesa la conjuntura de l'economia, que exigeix una resposta urgent a fi de «contribuir a la consecució de l'inexcusable objectiu d'estabilitat pressupostària derivat del marc constitucional i de la Unió Europea» (paràgraf primer del preàmbul). El RDL 14/2012 s'afegeix a la llarga llista de decrets llei que ha dictat el Govern de l'Estat des del gener d'enguany emparant-se en el context de crisi econòmica i que comprèn matèries tan diverses com la financera, l'ocupació, la salut o el medi ambient.

En l'àmbit concret que ens ocupa, i tot i que el Decret llei no diu expressament que l'objectiu de la norma sigui l'adopció d'una política

d'estalvi, sí que estableix que les mesures adoptades estan encaminades a la consecució de l'equilibri pressupostari, «cosa que té relació amb la seva naturalesa bàsica i que legitimen la intervenció de l'Estat com a titular de la competència exclusiva per establir les bases i coordinar la planificació general de l'activitat econòmica» (paràgraf setè del preàmbul). En efecte, es fixa com a fonament competencial l'article 149.1 en el subapartat 13, en aquest cas «convergent» amb els títols competencials dels subapartats 1, 18 i 30 CE (paràgraf setè, citat).

El RDL 14/2012 consta de set articles i quatre disposicions finals. A més de l'article 1 esmentat, els articles 2 a 5, que integren el títol I referit a l'ensenyament no universitari, introdueixen una nova regulació sobre la ràtio d'alumnes per aula (art. 2), la jornada lectiva setmanal del personal docent (art. 3) i les substitucions del professorat (art. 4). L'article 5 es refereix a la formació professional i a la implantació del Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol. Per la seva banda, el títol II (art. 6 i 7) es dedica a l'ensenyament universitari i inclou modificacions expresses de la LOU introduint noves previsions en relació amb l'estructura organitzativa de les universitats (art. 6, apts. u i dos); la seva actuació en l'àmbit de la cooperació (art. 6, apt. tres); i també una nova regulació del règim de dedicació del professorat (art. 6, apt. quatre) i una modificació del sistema de finançament de les universitats públiques (art. 6, apt. cinc). Finalment, l'article 7 es refereix al finançament de les beques i els ajuts a l'estudi.

A l'últim, i quant a les disposicions finals, la primera, com hem vist, es dedica al fonament competencial de la norma; la segona, allunyant-se completament de l'objecte material del Decret llei dictaminat, efectua una sèrie de modificacions relatives a l'impost sobre societats; la tercera faculta el Govern perquè desplegui el Decret llei, i la quarta estableix l'entrada en vigor de la norma l'endemà de la seva publicació al BOE.

2. Una vegada exposat el context normatiu en què s'insereixen els preceptes objecte de dictamen, a continuació en concretarem el contingut, diferint la seva transcripció literal als fonaments jurídics següents, per raó d'una major claredat expositiva. Així mateix, indicarem els motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'acord amb la petició del Govern.

a) Seguint l'ordre de la petició, els articles 3 i 4 sol·licitats es refereixen a l'ensenyament no universitari i contenen dues previsions aplicables als centres públics i als privats sostinguts amb fons públics que s'inclouen per primera vegada en una norma de caràcter general. En concret, l'article 3 estableix la part lectiva de la jornada setmanal del personal docent que imparteix ensenyaments regulats a la LOE fixant un mínim de 25 hores en l'educació infantil i primària i de 20 hores en els altres ensenyaments, i regula també el règim de compensació amb hores complementàries. Per la seva banda, l'article 4 fixa en deu dies lectius el termini per substituir transitòriament els professors titulars per funcionaris interins des que s'ha produït la situació que dona lloc a la substitució.

El Govern de la Generalitat fonamenta els seus dubtes en el fet que, en ambdós casos, era la Generalitat la que havia regulat les dues qüestions fins a l'actualitat, d'acord amb la seva potestat organitzativa sobre els centres i en relació amb el personal docent. Per això, la norma qüestionada «podria envair les competències assumides per la Generalitat d'acord amb el que disposa l'art. 131.2.c i 131.3.b, .h, .j i l'art. 136 de l'EAC».

b) Seguidament, i circumscrit a l'àmbit de l'ensenyament universitari, es qüestiona també l'article 6 en els seus apartats u, tres i quatre.

L'article 6, apartat u, afegeix un nou paràgraf a l'article 7 LOU, dedicat als centres i les estructures de les universitats públiques, en el sentit d'habilitar

el Govern de l'Estat per determinar amb caràcter general els requisits bàsics per a la creació i per al manteniment dels esmentats centres i estructures. En la petició de dictamen, el Govern sosté que aquesta és una potestat pròpia de la Generalitat inherent a l'exercici de les competències assumides sobre la programació i el finançament universitari, raó per la qual «aquest precepte podria envair la competència assumida per la Generalitat de Catalunya d'acord amb el que disposa l'art. 172.1.a i f de l'EAC».

Per la seva banda, l'apartat tres de l'article 6 RDL 14/2012 modifica l'article 30 bis LOU i afegeix a les facultats de cooperació reconegudes a les universitats la de poder desenvolupar conjuntament ensenyaments conduents a l'obtenció de títols universitaris de caràcter oficial i validesa en tot el territori estatal.

El Govern de la Generalitat qüestiona, en aquest cas, la utilització del mecanisme del reial decret llei regulat per l'article 86 CE, atès que «sembla difícil poder justificar respecte de l'objecte material [...] la concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat».

Aquesta mateixa raó s'al·lega també respecte de l'apartat quatre del mateix article 6, que duu a terme una redacció nova de l'article 68 LOU, referit al règim de dedicació del professorat de les universitats públiques. Aquest apartat regula expressament la dedicació a l'activitat docent durant el curs acadèmic i l'associa directament als crèdits ECTS (*European Credit Transfer System*). Amb caràcter general, s'estableix que la dedicació a l'activitat docent del personal docent i investigador funcionari a temps complet ha de comprendre la part de la jornada necessària per impartir un total de 24 crèdits ECTS, tot i que aquesta exigència es modula d'acord amb l'activitat investigadora reconeguda mitjançant els anomenats sexennis de recerca (reconeixement de l'activitat investigadora que dóna lloc al complement de productivitat de l'article 2.4 del Reial decret 1086/1989, de 28 d'agost). A

més, es faculta el Govern per regular les bases del règim de dedicació del personal docent i investigador esmentat, amb l'informe previ de les comunitats autònomes i del Consell d'Universitats.

Sobre aquest precepte, el Govern indica, addicionalment, que «podria ser contrari a l'autonomia universitària que garanteix l'art. 27.10 CE, en haver-se adoptat [...] mitjançant un Reial decret llei sense la deguda participació de les universitats que resultaria del que disposa l'art. 2.2.e de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats i haver envaït l'espai de regulació que pertocaria a la Generalitat en exercici de la seva competència sobre la regulació del règim del professorat (art. 172.2.e EAC)».

c) L'últim dels preceptes sol·licitats és l'article 7, relatiu al finançament, per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, de les beques i els ajuts a l'estudi universitari destinats a finançar les despeses de matrícula. En aquest sentit, es varia substancialment el sistema de finançament previst fins aleshores, a partir del qual l'Estat abonava la totalitat del preu públic de matrícula, i en circumscriu l'aportació al límit inferior de l'interval del preu públic que preveu l'article 81.2 LOU, modificat pel mateix Decret llei. Les comunitats autònomes han de finançar íntegrament amb càrrec als seus pressupostos la diferència entre el preu públic que fixin i el límit mínim que correspon a cada ensenyament. Així mateix, es fixa un sistema transitori fins que totes les universitats no implantin sistemes de comptabilitat analítica i, com a màxim, fins al curs universitari 2015-2016.

El Govern de la Generalitat al·lega que aquest article podria comportar un deure de cofinançament necessari per part de la Generalitat de Catalunya, o bé una limitació de la seva capacitat per determinar els preus dels estudis, «que podrien ser contraris a l'autonomia financera de la Generalitat garantida per l'art. 157 CE i 201 EAC, i al principi de lleialtat institucional que reconeix l'art. 209 EAC», circumstància que s'agreujaria pel fet que «encara



no s'han fet efectius els traspassos dels serveis i els mitjans necessaris per al seu exercici, i l'art. 21 de l'EAC ha reconegut el dret a accedir en igualtat de condicions als nivells educatius superiors en funció de llurs recursos econòmics».

3. Finalment, i per donar resposta adequada a la sol·licitud, estructurarem el Dictamen en els tres fonaments jurídics següents, dedicats, respectivament, a l'anàlisi dels articles 3 i 4 RDL 14/2012, sobre ensenyament no universitari (fonament jurídic segon); dels apartats u, tres i quatre de l'article 6, sobre ensenyament universitari (fonament jurídic tercer), i de l'article 7 de la norma dictaminada, sobre finançament de beques i ajuts a l'estudi universitari (fonament jurídic quart). En cadascun s'efectuarà, per a cada precepte en concret, l'anàlisi del títol competencial prevalent entre els sostinguts per l'Estat en la norma, en contrast amb els que habiliten la competència de la Generalitat. També s'analitzaran, quan escaigui, d'una banda, els preceptes del RDL 14/2012 des del punt de vista del compliment del supòsit habilitant del decret llei exigint per l'article 86 CE, i, de l'altra, el respecte a l'autonomia universitària que preveu l'article 27.10 CE. Tot això ens permetrà decidir, per a cada precepte, si el considerem ajustat a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

***Segon. L'adequació dels articles 3 i 4 RDL 14/2012, sobre l'ensenyament no universitari, a l'ordre constitucional i estatutari de competències***

1. En aquest fonament jurídic examinarem els preceptes del RDL 14/2012 que el Govern de l'Estat ha formulat com a mesures econòmiques per millorar l'eficiència en l'ensenyament no universitari.

En la sol·licitud del Govern de la Generalitat s'afirma que els articles 3 i 4 del Decret llei objecte de dictamen podrien «envair les competències assumides per la Generalitat» en diversos subapartats de l'article 131 EAC i de l'article 136 EAC; això és, en matèria d'educació i de funció pública de les administracions catalanes, respectivament.

Per la seva banda, el mateix Decret llei estatal, en la disposició final primera, apunta, de manera genèrica, una pluralitat de títols competencials, que fonamenten la seva emanació i que consisteixen en els «apartats 1a, 13a, 18a i 30a de l'article 149.1 de la Constitució», segons els quals el «decret llei té caràcter de legislació bàsica» i es dicta a l'empara de les competències que els apartats esmentats de l'article 149.1 de la Constitució reserven a l'Estat «en matèria de regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, de planificació general de l'activitat econòmica, de règim estatutari dels funcionaris públics, i de desplegament de l'article 27 de la Constitució a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria».

Com hem exposat àmpliament i, en concret, hem afirmat en el DCGE 6/2012, d'1 de juny (FJ 4), «[E]ls títols competencials no són intercanviables i [...] en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (vegeu, per totes, la STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 3)».

Per tant, en vista dels preceptes sol·licitats, ens pertocarà enquadrar-los en la matèria prevalent corresponent, i, d'acord amb el repartiment competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia, declarar si hi ha hagut vulneració de les competències de la Generalitat.

2. A continuació, analitzarem l'article 3 RDL 14/2012, que fa referència a la jornada lectiva setmanal dels docents.

L'article 3 RDL 14/2012 afirma:

«1. La part lectiva de la jornada setmanal del personal docent que imparteix els ensenyaments regulats a la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, en centres públics i privats sostinguts amb fons públics ha de ser, com a mínim, de 25 hores en educació infantil i primària i de 20 hores en els altres ensenyaments, sense perjudici de les situacions de reducció de jornada que preveu la normativa vigent.

2. El règim de compensació amb hores complementàries ha de ser com a màxim d'una hora complementària per cada període lectiu, i únicament es pot computar a partir dels mínims als quals es refereix l'apartat anterior.»

A) En principi, es tracta d'una norma reguladora que podria afectar el doble camp de l'ensenyament no universitari i de la funció pública docent, però el precepte es dicta dins d'un decret llei que té com a finalitat general, declarada en el preàmbul, com ja s'ha dit, la de «millorar l'eficiència de les administracions públiques en l'ús dels recursos públics a fi de contribuir a la consecució de l'inexcusable objectiu d'estabilitat pressupostària derivat del marc constitucional i de la Unió Europea». Aquest pretès objectiu, de caràcter econòmic, podria tenir també vinculació amb el subapartat 13 de l'article 149.1 CE, per la qual cosa haurem de considerar la incidència d'aquesta competència estatal. Així mateix, també es tractarà el subapartat 1 de l'article 149.1 CE, sobre les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets, en la mesura que ha estat invocat pel Decret llei.

La competència estatal de dictar bases en la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) s'invoca com a títol competencial que legitima el Decret llei, el qual, en el preàmbul, situa la matèria econòmica com a predominant quan afirma que es tracta «en definitiva, d'introduir importants

elements de racionalitat i eficiència en el sistema educatiu [...]. I es fa a través de mesures encaminades a la consecució de l'equilibri pressupostari, cosa que té relació amb la seva naturalesa bàsica, i que legitimen la intervenció de l'Estat com a titular de la competència exclusiva per establir les bases i coordinar la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13a de la Constitució)».

Pel que fa a aquest títol competencial, podem trobar una síntesi de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva en la STC 36/2012, de 15 de març (FJ 4), i en els DCGE 16/2010, de 13 de juliol (FJ 3.1) i 8/2011, de 27 de setembre (FJ 2.3). En concret, hem afirmat que el terme «general», referit a la planificació de l'activitat econòmica, contingut a l'article 149.1.13 CE, implica una actuació estatal especialment rellevant per al conjunt de l'economia estatal (DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 3.1). En el mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha insistit que es tracta d'un element indispensable «para alcanzar fines de política económica» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 4) i que si són normes de caràcter sectorial han de tenir «inmediata y directa relación con la dirección de la economía» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 36).

En el nostre cas, el precepte examinat no es pot considerar que incorpori una «mesura substantiva i específica de la planificació econòmica» (DCGE 8/2011, FJ 2.4.A), per la qual cosa, per si sola, la finalitat d'estalvi econòmic en època de crisi no és argument suficient per ser entès com a «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», a les quals es refereix l'article 149.1.13 CE. Això, sens perjudici que tant l'Estat com les comunitats autònomes puguin adoptar diferents mesures d'estalvi o de creixement dins de les competències sectorials respectives. En aquest sentit, hem sostingut, en els DCGE 2/2011, de 21 de març (FJ 2), i 6/2012 (FJ 5), que cal superar una visió competencial merament finalista i que, per això, cal centrar-se en la matèria objecte de regulació, que implicarà un títol

competencial més específic i, per tant, prevalent (STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8, i STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 2).

Per totes aquestes raons, hem de deixar de banda la genèrica competència estatal, prevista a l'article 149.1.13 CE, i centrar-nos en els títols competencials relatius a les matèries específiques esmentades.

Arribats en aquest punt i abans de prosseguir, hem de descartar, igualment, la pertinència, en aquest cas, del títol competencial sustentat en l'article 149.1.1 CE. Aquest precepte, tractat exhaustivament en el DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F IV), al qual ens remetem, es refereix a tots els drets i deures constitucionals i, per tant, entenem que queda subsumit per un títol competencial més específic: el de l'article 149.1.30 CE, en tant que hi ha un dret particular presumiblement concernit, el del dret a l'educació de l'article 27 CE (vegeu, per tots, la STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3, i el DCGE 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2).

B) Tornant a l'article 3 RDL 14/2012, el precepte regula la part de la jornada del personal docent no universitari que s'ha de dedicar a la docència.

L'article regula, per primera vegada des de l'àmbit estatal, un increment de la jornada lectiva setmanal del professorat, en relació amb la que s'efectua actualment en la majoria de centres públics docents. Per tant, l'objectiu propi de la norma és fixar un nombre mínim d'hores de dedicació lectiva del personal docent, que, a la pràctica, suposarà l'augment d'una hora dintre de la seva jornada laboral setmanal. En conseqüència, els títols competencials estatals més propers són l'article 149.1.30 CE i el 149.1.18 CE, i els de la Generalitat són els citats 131 EAC i 136 EAC, entre els quals cal enquadrar la disputa competencial que planteja el Govern de la Generalitat. Ambdós preceptes constitucionals disposen un règim competencial compartit entre

l'Estat i les comunitats autònomes, d'acord amb el qual el primer emetrà les bases i les segones, la legislació de desenvolupament.

Igualment, la mesura prevista a l'article 3 RDL 14/2012 no és aplicable de forma immediata, precisament perquè s'ha establert amb la pretensió de constituir una base o un mínim, és a dir, permetent un cert desenvolupament legislatiu o normatiu a les comunitats autònomes, cosa que inevitablement posposarà l'aplicació imminent del precepte, impedit que el supòsit d'urgència, exigint per l'article 86.1 CE, es doni en plenitud.

L'article 149.1.30 CE se cita a la norma objecte de dictamen en tant que el Decret llei pretén desplegar, en forma de bases, el dret a l'educació de l'article 27 CE, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria. En aquest sentit, la finalitat general d'aquest dret, segons la doctrina constitucional i consultiva, és garantir una «formación común» dels estudiants o un «nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares», que es concreta en la fixació dels anomenats ensenyaments mínims, cosa que inclou els continguts, els objectius i els horaris setmanals (STC 87 i 88/1983, de 27 d'octubre, FJ 4 i 3, respectivament; i, en paraules del Consell Consultiu, una «formació comuna» o «formació comuna mínima», DCC núm. 294, de 10 de juny de 2009, F II.2 i .3).

Per això, en la regulació actual, el dret a l'educació s'assegura mitjançant el tractament normatiu de la jornada escolar a través de disposicions bàsiques. D'aquesta manera, en la disposició addicional cinquena LOE es diu que el calendari escolar l'han de fixar anualment les administracions educatives (amb un mínim de 175 dies lectius). A aquesta disposició es referia el DCC núm. 294, amb relació a l'article 54.1 del Projecte de Llei d'educació, que establia el calendari i la jornada escolar, a l'empara de la competència estatutària de l'article 131.3.b EAC, sobre ordenació del sector de

l'ensenyament, i en què es deia que: «Pel que fa als ensenyaments obligatoris, aquest precepte, que estableix un topall mínim i un topall màxim per al total de dies lectius, respecta el mínim de dies lectius que prescriu la disposició addicional cinquena de la LOE, la qual considerem dictada per l'Estat a l'empara de les seves competències constitucionals i respectuosa amb les prescripcions de l'article 111 EAC» (F V.2.D).

Ara bé, el nostre supòsit és ben diferent, ja que el precepte dictaminat no regula estrictament la jornada escolar, en què l'Estat pot intervenir a fi de dictar les bases d'acord amb l'article 149.1.30 CE, sinó algunes de les condicions de la jornada del professorat (més concretament, la distribució de les tasques dins d'aquesta, centrant-se en la seva part lectiva), que no té per objecte preservar el dret a l'educació de l'article 27 CE, atès que l'horari escolar, que té relació directa amb el contingut curricular, està garantit, independentment dels professors que l'imparteixin. No es regulen les hores de docència que rebran els estudiants (que és allò bàsic per adquirir una formació anivellada i comuna), sinó les hores lectives que faran els docents. En conseqüència, l'article 149.1.30 CE no és tampoc el títol competencial que empara el precepte que estem examinant.

C) Descartats els títols anteriors, entenem que, en tant que es tracta d'una ordenació de l'activitat docent del professorat, el títol més específic en el qual eventualment es podria fonamentar la intervenció de l'Estat és el de l'article 149.1.18 CE, particularment les bases del règim estatutari dels funcionaris públics; i pel que fa a la Generalitat, els apartats dels articles 136 i 131 EAC que hi tinguin una relació directa.

Les esmentades bases del règim estatutari dels funcionaris s'han formalitzat en la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), que determina també el règim aplicable al personal laboral al servei de les administracions públiques. Aquesta norma, pel que fa a l'àmbit que ens

ocupa, remet a la legislació específica del personal docent la regulació dels aspectes peculiars (art. 2.3 EBEP). Així mateix, també ho fa l'article 3 del Text únic de la Llei de funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre (en endavant, DLEG 1/1997). En concret, l'article 111 LEC fixa que la funció pública docent comprèn el personal funcionari de carrera pertanyent als cossos creats per l'esmentada llei, el personal docent funcionari interí i el personal docent contractat en règim laboral (apt. 1), els quals es regeixen per la mateixa Llei d'educació i per la normativa general, que regula el règim jurídic de la funció pública (apt. 2).

Per la seva banda, com veurem més endavant, l'EAC, a l'article 131.3.j, es refereix, així mateix, a la política del personal al servei de l'Administració educativa, sense diferenciar el personal funcionari del laboral. Per aquesta raó, les consideracions que efectuem en aquest fonament jurídic referides a la jornada lectiva s'han d'entendre aplicables a ambdós tipus de personal. A la mateixa conclusió s'arriba respecte del personal docent dels centres sostinguts amb fons públics, ja que, com acabem de dir, l'esmentat precepte estatutari es refereix en general a l'Administració educativa i, d'acord amb l'article 8.1 LEC, aquests centres, que gaudeixen d'autonomia organitzativa, formen part del sistema públic d'educació de Catalunya.

Per tant, hem de precisar la ubicació competencial del precepte tenint en compte que es refereix a una obligació del professorat, en el sentit que es modifica una condició de la seva jornada de treball, en l'aspecte referit a la seva dedicació en hores lectives. Es tracta, doncs, de l'exercici de la tasca docent dins de la seva jornada laboral, funció que és un dret i un deure del personal docent (art. 28, 29.2 i 104 LEC).

Certament, les bases del règim estatutari dels funcionaris inclouen una sèrie de conceptes o elements essencials, enumerats per la doctrina



constitucional, entre els quals es troben els drets i els deures del personal funcionari. Així, per totes, en la STC 37/2002, de 14 de febrer, es diu que «[e]n cuanto al alcance del enunciado constitucional "estatuto de los funcionarios públicos", [...] ha de entenderse comprendida, en principio, [...] los derechos y deberes [...]» (FJ 5), com també va afirmar el Consell Consultiu (en el DCC núm. 210, de 28 de desembre de 1998, en què es feia menció del contingut del règim estatutari). Tanmateix, no totes les matèries que aquests elements inclouen, directament o indirectament, s'han de considerar necessàriament com a bàsiques (per tots, DCC núm. 262, de 2 de març de 2004, F IV). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 165/1986, de 18 de desembre, també indica que «la Comunidad Autónoma [...] puede en cambio utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones, [...] dentro de la estructura organizativa de su Administración» (FJ 7).

Pel que fa a qui correspon establir aquesta jornada de treball, l'article 47 EBEP fixa, com a base, que «[l]es administracions públiques estableixen la jornada general i les especials de treball dels seus funcionaris públics. La jornada de treball pot ser a temps complet o a temps parcial», de manera que deixa a les distintes administracions l'establiment de la jornada laboral. Supletòriament i en relació amb la jornada del personal funcionari, en l'article 54.2, fixa com a principi de conducta que «[l]'acompliment de les tasques corresponents al seu lloc de treball s'ha de fer de forma diligent, complint la jornada i l'horari establerts». L'esmentat compliment figura també expressament com a deure del personal al servei de la Generalitat (art. 108.2.g DLEG 1/1997).

D'altra banda, l'article 37.1 EBEP disposa que «[s]ón objecte de negociació, en el seu àmbit respectiu i en relació amb les competències de cada Administració pública i amb l'abast que legalment escaigui en cada cas, les matèries següents: [...] m) Les referides a calendari laboral, horaris,

jornades, vacances, permisos, mobilitat funcional i geogràfica, així com els criteris generals sobre la planificació estratègica dels recursos humans, en els aspectes que afectin condicions de treball dels empleats públics». Per tant, la legislació bàsica deixa que els aspectes mencionats, i d'altres que s'hi relacionen, siguin perfilats a la negociació col·lectiva i per les administracions corresponents.

En aquest sentit, i d'acord amb la previsió de l'article 106 DLEG 1/1997, l'article 107.3 de la mateixa norma atribueix la negociació de les condicions de treball (entre les quals es troba la distribució de la jornada) a la mesa general de negociació i a les sectorials que s'acordi constituir en sectors específics. Pel que fa a l'àmbit que ens ocupa, la disposició addicional desena LEC ha previst l'establiment d'una mesa sectorial d'educació que durà a terme la negociació col·lectiva de les condicions de treball dels funcionaris docents que fixa l'article 37 EBEP, sempre que no hagin estat objecte d'acord en la Mesa general de negociació de la Generalitat.

Per tant, per les raons exposades, podem avançar que la concreció de la quantificació i la distribució de la jornada laboral s'ha d'entendre que no constitueix un element essencial del règim estatutari dels empleats públics i, consegüentment, la seva regulació no té cabuda en les competències bàsiques de l'Estat ex article 149.1.18 CE.

D) Quant a les competències de la Generalitat en l'àmbit concret de l'ensenyament no universitari, previstes a l'article 131 EAC, examinat en el DCC núm. 294 (F II), hem de descartar l'aplicació directa al cas que estem dictaminant de la lletra *c* de l'apartat 2 («El desenvolupament organitzatiu [...] dels centres públics») i de les lletres *b* i *h* de l'apartat 3 («L'ordenació [...] de l'activitat docent i educativa» i «L'organització dels centres públics i dels privats sostinguts amb fons públics», respectivament), que contenen referències a submatèries que són massa genèriques, tot i que en un sentit

ampli podrien incloure el tema objecte de dictamen. Així mateix, tampoc no podem recórrer a la lletra *b* de l'apartat 2 d'aquest article 131 EAC, que hi té una incidència indirecta, en referir-se a «la definició de les plantilles del professorat».

Per contra, com hem indicat anteriorment, l'article 131.3.j EAC habilita la Generalitat per fixar la jornada de treball de tot el personal al servei de l'Administració educativa. Aquesta competència compartida coexisteix amb la competència exclusiva de la Generalitat de l'article 131.2.f EAC, que li assigna les «directrius d'actuació en matèria de recursos humans». En principi, *personal* i *recursos humans* són expressions sinònimes, tot i que la darrera és més recent per anomenar conjuntament a totes les persones que treballen en una administració, institució o empresa.

Al nostre parer, la diferenciació estatutària no l'hem de cercar tant en la novetat de les paraules, ni tampoc en el caràcter *proactiu* o *reactiu* (o de mitjans o costos) que rau sota els conceptes de *recursos humans* i *personal*, respectivament, sinó que una interpretació sistemàtica de l'Estatut, que concretarem més endavant, ens permet ubicar en l'article 131.3.j EAC la regulació de les condicions de treball dins de la política de personal al servei de l'Administració educativa, que inclou el deure per part d'aquest de complir la jornada lectiva.

Per tant, la competència prevalent, en el tema de la dedicació docent del professorat, la trobem en la competència compartida de l'article 131.3.j EAC, per la qual cosa pot consentir unes bases que, com hem assenyalat, han de ser uns principis comuns i no poden descendir de forma intensa a qüestions de detall.

Així mateix, el Tribunal Constitucional, amb relació a la fixació de la jornada, va entendre, des del començament, que la Generalitat era competent per fixar-la en la STC 54/1982, de 26 de juliol, en dir que:

«En cuanto a la relación entre las retribuciones que se fijan [...] y la dedicación que se establece (cuarenta horas semanales), no constituye tampoco un exceso de competencia de la Generalidad, ya que, contra lo que sostiene el Abogado del Estado, ni puede considerarse como básica la jornada establecida a efectos retributivos [...] (cuarenta y dos horas semanales), ni parece irrazonable que la Generalidad disponga de un cierto margen para determinar la jornada laboral a tales efectos [...].» (FJ 5.b)

Per tant, considerem que el Decret llei, quan quantifica i concreta la distribució de la part lectiva de la jornada de treball per a tot tipus de personal docent, no resulta emparat en les competències de l'article 149.1.18 CE, perquè no està regulant els deures bàsics d'aquest personal i, per tant, no incideix en elements essencials del seu règim jurídic.

En conseqüència, la regulació d'aquesta matèria correspon a la Generalitat, en virtut de la seva competència de desenvolupament legislatiu sobre la política de personal al servei de l'Administració educativa, prevista a l'article 131.3.j EAC.

Per acabar farem una consideració més. Els temes essencials sobre els quals recauen les bases de l'Estat han de ser estables en el temps, tot i que lògicament pot variar la mesura concreta o fluctuar el mínim del que es considera bàsic. D'aquesta manera, l'Estat ha configurat com a bases els diversos elements fonamentals que conformen la unitat nuclear i comuna de regulació en una diversitat de matèries, en règim competencial de compartició, reservades a l'Estat per l'article 149.1 CE. Una constatació del que estem dient en la matèria que analitzem és el fet que, durant anys, fins

a les prescripcions del RDL 14/2012, l'Estat, com hem dit, no ha regulat la part lectiva de la jornada del personal docent, ni tan sols la jornada en si, i no ha discutit la competència de les comunitats autònomes, les quals han pres les decisions corresponents articulant-les mitjançant la negociació col·lectiva.

D'acord amb això anterior, i pel que ara ens interessa, cal destacar que en l'àmbit de la Generalitat les previsions sobre les condicions de treball relatives a la jornada es troben en l'Acord de la Mesa sectorial de personal docent no universitari (Resolució TRI/874/2006, de 7 de febrer). Paral·lelament a aquesta activitat negociadora, la competència del Govern per establir, entre d'altres, la distribució de la dedicació ordinària setmanal a les activitats escolars en el centre, ha quedat sancionada per l'article 135 LEC. Amb posterioritat a la LEC, s'han succeït una sèrie d'acords, amb finalitat d'estalvi, que modifiquen, de manera excepcional i per un període transitori, la dedicació lectiva de la jornada del professorat (acords GOV/71/2011, de 10 de maig, i GOV 29/2012, de 27 de març). Concretament, en aplicació de l'Acord de Govern de 2011 esmentat, i per al curs vigent (2011-2012), s'han dictat dues resolucions de 16 de juny del mateix any que aproven els documents per a l'organització i el funcionament de les escoles i dels centres públics d'educació especial, d'una banda, i dels centres públics d'educació secundària, de l'altra, i que en els punts 19 i 20, respectivament, reproduïxen l'horari del professorat. A més, pel que fa als centres sostinguts amb fons públics, la Generalitat ha disposat la inscripció i publicació del IX Conveni col·lectiu autonòmic de treball per al sector de l'ensenyament privat de Catalunya per als anys 2008-2009 (Resolució TRE/1795/2009, de 26 de maig), en què l'article 23 estableix el nombre d'hores de treball per setmana i la part d'aquestes hores que, com a màxim, seran lectives. Tot el que s'ha exposat és sens perjudici del fet que aquests pactes col·lectius no són intangibles i poden ser modificats per la Generalitat, en tant que les mesures així acordades poden ser alterades mitjançant la

norma corresponent i amb els requisits que exigeix l'ordenament jurídic (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4; i 4/2012, de 6 de març, FJ 4.2).

3. Finalment, examinarem l'article 4 RDL 14/2012, que també conté una prescripció —sobre el règim de substitució dels professors— en l'àmbit de l'ensenyament no universitari, l'estudi de la constitucionalitat i l'estatutarietat del qual ha estat sol·licitat pel Govern de la Generalitat.

L'article 4 RDL 14/2012 diu:

«En els centres docents públics, el nomenament de funcionaris interins per substitució transitòria dels professors titulars es produirà únicament quan hagin transcorregut deu dies lectius des de la situació que dona origen al nomenament. El període de deu dies lectius previ al nomenament del funcionari interí s'ha d'atendre amb els recursos del mateix centre docent. El que disposa el paràgraf anterior també és aplicable a les substitucions de professorat en els centres docents privats sostinguts amb fons públics.»

Amb referència a aquest precepte, podem donar per reproduït el raonament competencial que hem efectuat en l'apartat anterior amb relació a l'article 3 RDL 14/2012. De manera que la decisió clau torna a ser, per als centres públics, si és una competència exclusiva, segons l'article 131.2.f EAC, en directrius sobre recursos humans, o bé és compartida, d'acord amb l'article 131.3.j EAC, que es refereix a la «política de personal» o als «deures» del personal docent no universitari, tot respectant en aquests casos les bases estatals que es dictin, justificades en l'article 149.1.18 CE.

En el cas de l'article 4 RDL 14/2012, sobre les substitucions de professors, la relació de la prescripció amb els deures del professorat i, per tant, amb la política de personal, és molt més indirecta que respecte de l'article 3 del Decret llei dictaminat, ja que el que es tracta de resoldre és fonamentalment

una qüestió organitzativa relativa als mitjans humans disponibles. En aquest sentit, hi escau més l'article 131.2 EAC, que afirma que «correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, [...] la competència exclusiva que inclou: f) [...] l'aprovació de directrius d'actuació en matèria de recursos humans», el qual es refereix indistintament als centres públics o als privats sostinguts amb fons públics, pel que fa a la cobertura de les situacions que impliquen nomenar professors substituïts. Aquesta circumstància de buit temporal en la impartició de la docència no s'inscriu en la política de personal tal com l'hem formulada. En canvi, la seva solució és essencialment una forma de gestionar els recursos humans de què disposa un centre i, si no són suficients, proveir-se d'ajuda temporal sol·licitant-la a qui correspongui seguint el procediment establert a aquest efecte.

Corroborava aquesta opció el que diu l'article 114.6 LEC: «D'acord amb les determinacions de la programació de recursos [humans], en el marc de les zones educatives, es poden preveure places per a cobrir substitucions temporals en règim de contractació laboral».

En aquest sentit, han estat els acords en el marc de la Mesa sectorial de negociació del personal docent d'ensenyament públic (entre aquests, l'Acord inscrit i publicat per la Resolució TRE/1432/2002, de 7 de març —punt 4—, o l'Acord de Govern GOV/77/2008, de 29 d'abril, en relació amb les condicions laborals del personal interí docent —punt 2.4—) els que han establert el termini en què s'han de dur a terme les substitucions. Aquests, per al curs 2011-2012, s'han concretat en les resolucions de 16 de juny de 2011 esmentades, que aproven els documents per a l'organització i el funcionament de les escoles i dels centres públics d'educació especial (punts 25 i 26.3) i dels centres públics d'educació secundària (punt 25.3). Aquests terminis es troben modificats ara pel RDL 14/2012.

Igualment, en l'àmbit de la gestió, el Decret 133/2001, de 29 de maig, ha establert i regulat tot un procediment per cobrir temporalment places vacants o substitucions temporals a través de la borsa d'interins. Aquest sistema respon a «les especials característiques del personal docent que presta atenció directa als alumnes en centres docents educatius, i atès el volum de la gestió necessària per cobrir les vacants de substitució d'un col·lectiu tan nombrós» (paràgraf tercer del Decret esmentat). I, anualment, s'han publicat les instruccions referides a la gestió d'aquesta borsa i per a la compactació de les vacants i substitucions, que, pel que fa al curs acadèmic que ens ocupa (2011-2012), s'ha dut a terme amb la Resolució ENS/1233/2011, d'11 de maig.

En el context exposat anteriorment, pertoca a la direcció dels centres la selecció i el nomenament del personal interí docent per cobrir substitucions temporals (art. 10.1.e del Decret 155/2010, de 2 de novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent).

Finalment, cal esmentar també, pel que fa als centres privats sostinguts amb fons públics, la regulació dels terminis de substitució del sistema de pagament delegat, que s'efectua en els punts 1 i 3 de la Resolució de 6 de setembre de 2007, del director general de Recursos del Sistema Educatiu.

Com es desprèn clarament del que hem exposat, estem davant d'una gestió dels recursos humans, la qual es configura com una competència exclusiva de la Generalitat en el marc de l'article 131.2.f EAC.

Per tant, l'article 4 RDL 14/2012 és contrari a l'article 131.2.f EAC esmentat.



***Tercer. L'examen dels apartats u, tres i quatre de l'article 6 RDL 14/2012, sobre l'ensenyament universitari***

1. En aquest fonament jurídic examinarem els preceptes del RDL 14/2012 que el Govern de l'Estat ha formulat com a mesures econòmiques per millorar l'eficiència en l'ensenyament universitari.

La sol·licitud del Govern de la Generalitat suscita tres tipus de problemes que afecten diversos apartats de l'article 6 RDL 14/2012. D'una banda, la possible invasió de competències de la Generalitat en matèria d'universitats (art. 172 EAC); de l'altra, la vulneració de l'autonomia universitària (art. 27.10 CE); i, a l'últim, l'incompliment dels supòsits habilitants per dictar un decret llei (art. 86.1 CE), qüestions que es tractaran, quan escaigui en cada cas, en relació amb el precepte concret en el qual s'hagin plantejat.

La disposició final primera RDL 14/2012 apunta, com s'ha dit, una pluralitat de títols competencials, i pel que fa a l'article 6 del Decret llei, d'acord amb el preàmbul, aquest es dicta fonamentalment a l'empara de la competència estatal sobre bases de l'article 149.1.30 CE, en l'àmbit universitari, raó per la qual modifica diferents preceptes de la LOU.

Per tant, en vista dels apartats qüestionats de l'article 6, tenint en compte els retrets formulats d'inconstitucionalitat i, si és el cas, d'estatutarietat, ens pertocarà argumentar si s'ha produït una vulneració de la Constitució i de l'Estatut.

2. Primerament, analitzarem l'article 6, apartat u, RDL 14/2012, que afegeix un segon paràgraf a l'article 7 LOU, el qual es refereix als centres i a les estructures universitàries.

L'article 6, apartat u, RDL 14/2012 diu:

«El Govern, amb l'informe previ de la Conferència General de Política Universitària i del Consell d'Universitats, ha de determinar amb caràcter general els requisits bàsics per a la creació i, si s'escau, el manteniment d'aquests centres i estructures.»

Aquest precepte s'insereix com a apartat segon de l'article 7 LOU (en la redacció donada per la disposició final tercera de la Llei 14/2011, d'1 de juny de 2011, de la ciència, la tecnologia i la innovació), el qual estableix, amb una clàusula oberta final, el conjunt de centres i d'estructures universitàries que componen una universitat:

«Les universitats públiques estan integrades per escoles, facultats, departaments, instituts universitaris de recerca, escoles de doctorat i per altres centres o estructures necessaris per a l'exercici de les seves funcions.»

Per tant, la novetat introduïda pel Decret Llei, d'acord amb la seva disposició final tercera, està constituïda per la remissió a un reglament, amb la consulta prèvia separada d'òrgans de participació de les universitats i de les comunitats autònomes, perquè aprovi els requisits bàsics per a la creació, el manteniment i la supressió d'aquests centres i estructures. Aquesta remissió a una norma ulterior del Govern de l'Estat, que a la vegada exigeix la consulta prèvia a dos òrgans consultius, pot plantejar també dubtes amb relació al compliment del pressupòsit habilitant d'urgent necessitat, requerit constitucionalment (art. 86.1 CE), en la mesura que la immediatesa del que prescriu el Decret Llei no es pot donar per descomptada.

Tanmateix, la sol·licitud de dictamen del Govern no demana un pronunciament sobre el compliment del pressupòsit habilitant en relació amb l'article 6, apartat u, RDL 14/2012, qüestió que sí que suscita, en canvi, respecte als apartats tres i quatre d'aquest article. La petició només fa referència estricta a la vulneració de les competències de la Generalitat,

sense entrar a considerar la possible lesió de l'autonomia universitària, a la qual sí que es fa esment en relació amb l'apartat 4 de l'article 6 RDL 14/2012. En conseqüència, limitarem el nostre examen a determinar quines competències hi incideixen i si les de la Generalitat han estat menystingudes.

A) Des de l'òptica competencial de l'Estat, el títol cridat a intervenir, que es desprèn del paràgraf quart del preàmbul, és el relatiu a l'article 149.1.30 CE, en tant que aquest precepte reserva a l'Estat l'emanació de les normes bàsiques per al desplegament de l'article 27 CE, en l'àmbit de l'ensenyament universitari.

La regulació de les bases educatives, respecte a les universitats, ha estat desplegada a la LOU de 2001. Les successives modificacions sofertes per aquesta norma el 2007 i el 2011, i especialment la primera, han anat ampliant l'espai de participació de la legislació autonòmica i de les universitats, i han superat així els límits inicials de la jurisprudència constitucional dictada fins al moment en el marc de la Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària (LRU). Tot i això, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional té pendents de resolució sengles recursos d'inconstitucionalitat contra alguns preceptes de la LOU en la seva redacció originària, i també respecte a la modificació duta a terme el 2007 per la Llei orgànica 4/2007, de 12 d'abril (LOMLOU).

L'evolució de la norma estatal, pel que ara interessa, ha incidit fonamentalment en el règim jurídic de les estructures acadèmiques i de recerca, espai sobre el qual es projecta la norma objecte de dictamen. Per això, és d'utilitat exposar breument el règim vigent sobre la matèria que ens ocupa, i, posteriorment, determinar si la regulació estatal limita, vulnerant-les, les competències de la Generalitat.

La LOU, en versió consolidada, diu, en relació amb els centres, que «[l]a creació, la modificació i la supressió dels centres [...] les acorda la comunitat autònoma, [...] amb informe previ favorable del Consell Social (art. 8.2 LOU) i se n'informarà a la Conferència General de Política Universitària (art. 8.3 LOU)». Amb referència a la creació d'escoles de doctorat, les universitats ho acordaran segons la seva normativa i la de la comunitat autònoma corresponent (art. 8.4, paràgraf segon, LOU). Pel que fa a la creació, modificació i supressió dels departaments, també correspon a la universitat (art. 9.2 LOU), sense que estigui prevista la intervenció de les comunitats autònomes. I, a l'últim, per crear, modificar o suprimir instituts universitaris d'investigació, cal l'acord de la comunitat autònoma, amb l'informe previ favorable del Consell Social (art. 10.3 LOU).

Ja hem dit que la competència estatal (art. 149.1.30 CE) està lligada constitucionalment al desenvolupament de l'article 27 CE, com va dir el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 280, segons el qual «ha d'existir una relació directa i estreta entre la normativa bàsica i les previsions de l'article 27 CE, que justifiquen la competència estatal, ja que no tota la normació de desenvolupament dels drets fonamentals d'aquest darrer precepte pot correspondre a l'Estat com a competència exclusiva» (II.1.A).

Per tant, la intensitat de les bases no pot ser la mateixa en relació amb totes les estructures universitàries, sinó que aquestes se centraran en les estructures essencials per a l'exercici del dret a l'educació en l'àmbit universitari.

Els òrgans que integren l'estructura universitària, un cop creada una universitat, poden ser objecte de regulació autonòmica perquè l'administració que coordina i finança el sistema universitari propi ha d'autoritzar, consegüentment, la creació d'aquestes estructures, per tal de coordinar el sistema universitari de la comunitat autònoma. Les comunitats autònomes

poden així establir els criteris que singularitzen el seu sistema universitari a fi de programar en favor de necessitats estratègiques de la comunitat, d'evitar duplicitats entre campus universitaris propers, d'afavorir demandes socials o del sector productiu propi, i per l'especialització acadèmica i la promoció de l'excel·lència, que té lloc en determinats centres i departaments universitaris.

Així, ja des dels seus inicis, la Generalitat va dictar normativa pròpia en aquesta matèria, com ara la regulació de la programació universitària de Catalunya i els procediments de creació o reconeixement i de reordenació de centres docents universitaris i d'implantació d'ensenyaments, la qual cosa s'ha plasmat en una norma de caràcter general. Així, l'article 104.a LUC ha establert que li correspon «[l]a creació, la modificació i la supressió, [...] de [...] tots els [...] centres o estructures que organitzen ensenyaments oficials en modalitat no presencial [...]», entre altres directrius, com les establertes en els articles 105, 106 i 109 LUC.

Recordem que, en la sol·licitud de dictamen, s'afirma que l'article 6, apartat u, RDL 14/2012 «podria envair la competència assumida per la Generalitat de Catalunya d'acord amb el que disposa l'art. 172.1.a) i f) de l'EAC». Aquests preceptes estableixen la competència exclusiva de la Generalitat, en matèria d'ensenyament universitari, sens perjudici de l'autonomia universitària, sobre «a) La programació [...] del sistema universitari català» i sobre «f) el finançament propi de les universitats».

A parer nostre, el mateix Estatut d'autonomia conté un títol competencial més específic, en règim de compartició. Concretament, ens referim a la lletra a de l'apartat 2 de l'article 172 EAC, quan diu: «[l]a regulació dels requisits per a la creació i el reconeixement [...] [de] centres universitaris», que és en part coincident amb la matèria a la qual es refereix l'article 6, apartat u. A aquesta previsió, cal afegir-hi, com a complement, la continguda a la lletra c de l'apartat 2 de l'article 172 EAC, segons la qual també correspon a la

Generalitat la legislació de desenvolupament de les bases estatals per a: «c) la creació, la modificació i la supressió de centres universitaris», tot estenent la funció de creació a la de manteniment o no dels centres, sense que es digui res respecte d'altres estructures internes, les quals podrien estar implícitament compreses, mercès a la clàusula «que inclou en tot cas», que permetria usar el terme *centres* com a específic i genèric a la vegada, en la mesura que l'article 172.2.a es refereix als requisits per crear les universitats i els centres universitaris.

D'aquesta manera, la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en l'àmbit de l'ensenyament universitari opera fonamentalment d'acord amb els articles 149.1.30 CE i 172 EAC, sobre els quals es va pronunciar el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 280 (F II.1 i .2), al qual ens hem referit oportunament i ens remetem a continuació. En aquest sentit, l'esmentat Dictamen afirma que:

«l'article 149.1.30 CE, en connexió amb l'article 27 CE, es projecta sobre els aspectes nuclears de la matèria educativa, tot atribuint a l'Estat les normes bàsiques sobre aquests. D'acord amb aquesta darrera declaració, s'atribueix a l'Estat la funció de definir els principis normatius generals i uniformes d'ordenació de les matèries enunciades a l'article 27 CE.» (II.1.A)

Per tant, en un règim de compartició de competències, l'Estat pot dictar les bases que seran desenvolupades legislativament per la comunitat autònoma, les quals podran «adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (entre d'altres, STC 47/2005, de 3 de març, FJ 11).

B) En el supòsit que estem examinant, l'article 6, apartat u, RDL 14/2012, com hem destacat, habilita el Govern de l'Estat perquè determini «amb caràcter general els requisits bàsics» per a la creació i per al manteniment de

centres i d'estructures universitàries, la qual cosa implica que el Decret llei encomana les bases directament a la normativa que el Govern estatal pugui dictar.

Sobre aquesta qüestió, cal fer distintes consideracions respecte a l'admissibilitat de dictar bases en seu reglamentària, i, en cas que siguin admeses, sobre els condicionants que les bases han de respectar per ser constitucionalment conformes.

L'article 111 EAC, recollint una línia jurisprudencial consolidada, va establir que l'Estat havia de fixar les bases per llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i l'Estatut. La STC 31/2010 no ha acceptat plenament aquesta limitació estatutària i continua donant un cert marge de discrecionalitat al legislador central i al Govern de l'Estat, tot refermant-se en la seva doctrina també restrictiva, però deixant al seu darrer criteri la interpretació i la declaració d'inconstitucionalitat.

Dit això, en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 280, en el fonament II.2.B, es va tractar l'article 172.2, lletres a a f EAC, en tant que competència compartida, i es va fer esment al Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005 (F VI), en el qual, després d'haver fet una síntesi de la jurisprudència constitucional més rellevant sobre les bases, es diu que la tècnica estatutària de derivar submatèries de determinades matèries «suposa convertir aquestes submatèries en àmbits de regulació que, en tot cas, corresponen a la Generalitat, a fi d'impedir que les bases estatals puguin ocupar la reglamentació i l'execució sobre una matèria».

Atès que hi ha una jurisprudència abundant sobre aquesta conflictiva qüestió, cal dir que el Tribunal Constitucional exigeix, amb caràcter general, la llei com a instrument per dictar les bases d'una forma clara i precisa des de la STC 69/1988, de 19 d'abril (FJ 6) i que ha anat perfilant posteriorment.

Així, ha afirmat la seva necessitat «para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas» (STC 131/1996, FJ 2) perquè només a través de la llei «se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5.b). Tot i això, excepcionalment admet també que el reglament pugui contenir aspectes bàsics d'una matèria (vegeu, per totes, la STC 101/2005, FJ 5.b), si tenen lloc un reguitzell de circumstàncies que ha anat exigint.

Amb relació a les circumstàncies esmentades, la STC 77/1985, de 27 de juny, ha dit:

«La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno, resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características.» (FJ 16)

I ha afegit que podria ser acceptable:

«[...] por tratarse de materias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone.» (FJ 16, esmentat)

En l'àmbit concret de l'ensenyament universitari, el Tribunal Constitucional, en la STC 131/1996 esmentada, entén que:



«Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta "complemento indispensable" para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas [...]: es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al "carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante" de los mismos [...], y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico [...].» (FJ 2)

Algunes de les circumstàncies exigides no tenen lloc en el cas que estem analitzant, ja que no pot ser un complement «indispensable» allò que amb anterioritat no s'hi considerava, especialment si no s'acredita la seva necessitat, ni tampoc es justifica el canvi en la norma que habilita la intervenció del Govern, això és, el Decret Llei qüestionat.

Però, a banda de la necessitat de l'emanació per via reglamentària, el Consell Consultiu va destacar que el reglament pot complementar, però no redistribuir, la competència, i no pot ser un xec en blanc al Govern. Així, d'acord amb la jurisprudència esmentada, en el Dictamen núm. 226, de 31 de gener de 2002, es va afirmar que la col·laboració internormativa entre la llei i el reglament:

«és constitucionalment admesa respecte d'aquells extrems de detall o tècnics que són impropis d'una llei i que, per tant, requereixen indispensablement el complement reglamentari. En cap cas, però, no es pot concebre la col·laboració llei-reglament en matèria bàsica com una carta en blanc al Govern o com una deslegalització absoluta d'allò que és bàsic, raó per la qual el legislador estatal, [...], ha d'haver acotat prèviament l'abast general del que és bàsic, ja que, en cas contrari, el Govern assumiria no la tasca complementària que li és pròpia, sinó la delimitadora o definidora de

competències que constitucionalment pertoca al poder legislatiu de l'Estat a través de la facultat que se li atorga d'establir bases.» (F II.2 B.3)

En aquest sentit, la remissió legal ha de precisar el paràmetre o «els límits concrets que delimitin l'activitat reglamentària que contribueixi a establir bases o normes bàsiques» (DCC núm. 115, de 4 de març de 1986), això és, que la norma bàsica habilitadora ha de delimitar la delegació, donant indicacions concretes i precises, i, d'altra banda, a més, cal que estableixi els criteris que ha d'aplicar el Govern perquè el reglament consegüent no tingui les mans lliures en establir noves bases, més enllà d'allò que tècnicament ha de regular un decret governamental. De manera que no és acceptable una remissió al Govern per dictar normes bàsiques que es fa «sense cap condicionant, orientació ni limitació [...]» (DCC núm. 226, de 31 de gener de 2002, F III C.1).

Per tot això, l'article 6, apartat u, no conté una mesura «nuclear», sinó que fonamentalment habilita el Govern de l'Estat, no només sense establir uns criteris a la disposició normativa amb rang de llei, sinó que també, a més a més, ho fa tot incloent-hi una clàusula oberta «por aquellos otros centros o estructuras», que amplia les bases de manera indeterminada, tot deixant-ho a la discrecionalitat del Govern estatal. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional, en la STC 203/1993, de 17 de juny, no ha admès una habilitació reglamentària que «reviste un grado de indeterminación e inconcreción que no permite considerarla un instrumento normativo suficiente para legitimar la fijación de bases [...] con carácter general y mediante normas reglamentarias» (FJ 7).

D'aquesta manera, d'una banda, la remissió reglamentària que efectua el Decret llei no conté cap criteri que delimiti l'abast de la regulació; d'altra banda, disposa d'una clàusula oberta final que deixa indeterminat el conjunt d'estructures a què es refereix; i, a l'últim, no totes les estructures que

integren les universitats tenen una relació directa amb l'article 27 CE que justifiqui l'emanació de bases estatals.

En conseqüència, l'article 6, apartat u, RDL 14/2012 és inconstitucional i antiestatutari perquè la remissió reglamentària que efectua excedeix les bases permeses per l'article 149.1.30 CE i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 172.2.a i c EAC.

3. A continuació, examinarem l'article 6, apartat tres, RDL 14/2012, el qual redacta parcialment de nou la part final de l'article 30 bis LOU, sobre la cooperació de les universitats.

L'article 6, apartat tres, RDL 14/2012 prescriu ara:

«Les universitats, per al millor compliment de les seves funcions al servei de la societat, poden cooperar entre elles, amb organismes públics de recerca, amb empreses i amb altres agents del Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació o que pertanyin a altres països, mitjançant la creació d'aliances estratègiques que permetin desenvolupar conjuntament ensenyaments conduents a l'obtenció de títols universitaris de caràcter oficial i validesa en tot el territori nacional o programes i projectes d'excel·lència internacional.»

Els canvis introduïts no són gaire rellevants ja que simplement reconeix, més que no pas autoritza, la creació d'aliances estratègiques, no només per a programes o projectes d'excel·lència internacional (ja previstos en l'art. 30 bis LOU originari), sinó també per desenvolupar conjuntament ensenyaments conduents a l'obtenció de títols universitaris de caràcter oficial. No es tracta, doncs, d'una habilitació estatal nova a una activitat anteriorment vedada, sinó que consisteix en una previsió que no introdueix un canvi significatiu des

de la perspectiva prescriptiva ni tampoc inclou cap criteri bàsic que hagi de ser respectat, d'acord amb l'article 149.1.30 CE.

L'escrit de sol·licitud de dictamen planteja que aquest apartat tres de l'article 6 RDL 14/2012, atès l'objecte material de la regulació, és difícil de poder justificar des de l'òptica de «la concurrència de l'extraordinària urgència i necessitat que habilitaria la seva imposició» com a decret llei (art. 86.1 CE).

Efectivament, en el precepte que examinem no hi ha cap mesura nova que canviï l'ordenament jurídic vigent amb anterioritat a l'emanació del Decret llei, per la qual cosa es fa difícil d'entendre que hi concorri el supòsit habilitant de la urgència previst constitucionalment per aquest instrument normatiu, supòsit que ha estat examinat en diferents dictàmens d'aquest Consell (com ara el DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2, al qual ens remetem).

La jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, la STC 137/2011, de 14 de desembre, FJ 4) i aquest Consell també (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2) han considerat que cal trobar la justificació d'emprar aquest instrument normatiu en el preàmbul del Decret llei i en el debat de convalidació d'aquesta norma. Amb relació al precepte que estem examinant, cap d'aquests elements ens permet albirar que la urgència estigui justificada. Així, d'una banda, el preàmbul justifica de manera general la necessitat de dictar el Decret llei en la «consolidació fiscal fixada i el compromís de reducció de dèficit» (paràgraf vuitè), objectius que tenen poc a veure amb la finalitat de facilitar la cooperació, que també preveu el mateix preàmbul (paràgraf sisè). En aquest sentit, l'article 6, apartat tres, RDL 14/2012 tampoc constitueix una de les «mesures urgents per la racionalització de la despesa pública en l'àmbit de l'educació», segons propugna l'article 1 del mateix Decret llei. De l'altra, la urgència no mereix cap mot en la defensa que el ministre d'Educació, Cultura i Esport ha fet el 17 de maig, amb relació

a la convalidació de tot el RDL 14/2012 (*Diari de Sessions del Congrés dels Diputats*, núm. 31, de 17 de maig). En conseqüència, tornem a coincidir amb el DCGE 6/2012 quan diu que «el Govern no aporta la més mínima motivació de les raons que impossibiliten l'assoliment de l'eficàcia de les mesures preteses mitjançant la seva tramitació i aprovació parlamentària» (FJ 2.1).

Difícilment podem trobar justificació, des de la perspectiva de l'extraordinària o urgent necessitat, en el fet de dictar un precepte com el que estem dictaminant, perquè pateix una mancança prou significativa que es tradueix en una escassa densitat normativa. Introdueix una mera possibilitat d'actuació, que depèn de la voluntat dels subjectes legitimats. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional té en compte críticament que les mesures previstes no modifiquin «de manera instantànea la situació jurídica existente» (STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 12). En conseqüència, no hi pot haver una necessitat de dictar-lo perquè la seva previsió ja està acomplerta per altres normes i perquè no introdueix cap obligació de cooperació, la qual naturalment resta a la voluntat de les parts que poden cooperar, quan ho estimin oportú. Per això, no es pot deduir que «la regulació introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida» (STC 137/2011, de 14 de desembre, FJ 7). Conseqüentment, el precepte podria ser tramitat per la via legislativa ordinària, sense que la seva demora produís un efecte negatiu.

Per tant, d'una banda, atès que el precepte dictaminat no inclou cap mesura de caràcter immediat, ja que per fer-se efectiu depèn de la voluntat cooperadora de les universitats entre si o d'aquestes amb altres agents. I, de l'altra, atès que el Govern de l'Estat tampoc no ha justificat de manera

motivada i expressa la raó de la urgència que exigeix l'ordenament constitucional com a pressupòsit habilitant del decret llei, entenem que és inconstitucional perquè vulnera els límits formals previstos a l'article 86.1 CE.

En conclusió, l'article 6, apartat tres, RDL 14/2012 és contrari a l'article 86.1 CE perquè no compleix els requisits exigits al pressupòsit habilitant.

4. A l'últim, estudiarem l'article 6, apartat quatre, RDL 14/2012, sobre el règim de dedicació del personal docent i investigador, que dóna una nova redacció a l'article 68 LOU. Així, fusiona els dos paràgrafs existents en el vigent apartat 1 del mencionat article i afegeix tot el redactat, que ara constitueixen els apartats 2 i 3 del nou article 68 LOU, que reproduïm a continuació:

«2. Amb caràcter general, el personal docent i investigador funcionari de les universitats en règim de dedicació a temps complet ha de dedicar a l'activitat docent la part de la jornada necessària per impartir en cada curs un total de 24 crèdits ECTS.

No obstant això, la dedicació a l'activitat docent d'aquest personal pot variar en funció de l'activitat investigadora reconeguda de conformitat amb el Reial decret 1086/1989, de 28 d'agost, sobre retribucions del professorat universitari, i que hagi donat lloc a la percepció del complement de productivitat que preveu l'article 2.4 del mateix Reial decret, i atenent les regles següents:

a) Ha de dedicar a la funció docent la part de la jornada necessària per impartir en cada curs un total de 16 crèdits ECTS qui es trobi en alguna de les situacions següents:

- Professors titulars d'universitat, professors titulars d'escoles universitàries o catedràtics d'escola universitària amb tres o més avaluacions positives consecutives, havent superat la més recent en els últims sis anys.
- Catedràtics d'universitat amb quatre o més avaluacions positives consecutives, havent superat la més recent en els últims sis anys.

- En tot cas, quan s'hagin superat favorablement cinc avaluacions.
  - b) Ha de dedicar a la funció docent la part de la jornada necessària per impartir en cada curs un total de 32 crèdits ECTS qui es trobi en alguna de les situacions següents:
    - Que no hagi sotmès a avaluació el primer període de sis anys d'activitat investigadora o que hagi obtingut una avaluació negativa d'aquest període.
    - Que hagin transcorregut més de sis anys des de l'última avaluació positiva.
3. El Govern, amb l'informe previ de les comunitats autònomes i del Consell d'Universitats, ha de regular les bases del règim general de dedicació del personal docent i investigador funcionari.»

El Govern de la Generalitat fonamenta, en la seva sol·licitud de dictamen, els dubtes que li suscita l'article precitat en raó d'un triple motiu. Per una banda, entén que no es donen els supòsits habilitants d'emissió dels decrets llei, d'acord amb l'article 86.1 CE. Per una altra, «també podria ser contrari a l'autonomia universitària que garanteix l'art. 27.10 CE, en haver-se adoptat aquesta mesura mitjançant un Reial Decret llei, sense la deguda participació de les universitats que resultaria del que disposa l'art. 2.2.e de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats». I, finalment, per haver envaït les competències de la Generalitat sobre la regulació del règim del professorat (art. 172.2.e EAC). Seguidament, abordarem les tres qüestions plantejades en l'ordre establert en la sol·licitud.

A) Quant al supòsit habilitant d'un decret llei, constitucionalment previst a l'article 86.1 CE, hem de distingir els dos apartats finals de l'article 68 LOU, en la redacció donada pel RDL 14/2012, després de mencionar succintament els arguments adduïts en aquest mateix fonament jurídic respecte de l'apartat tres de l'article 6 RDL 14/2012.

A tall de recordatori, donem per reproduïda la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva citades, que ens servia per negar que el Decret llei objecte de dictamen estigui plenament justificat des de la perspectiva de la

seva urgència. Tot i que en l'apartat que suara estem analitzant sí que hi ha prescripcions concretes i no meres possibilitats, com en l'examinat apartat tres de l'article 6 RDL 14/2012, tanmateix continua mancant la justificació i hem de referir-nos al requisit de la immediatesa respecte al segon i el tercer apartat de l'article 68 LOU (afegits per l'apartat quatre de l'article 6 RDL 14/2012).

Pel que fa al segon apartat del nou article 68 LOU, es tracta d'una prescripció que podria haver seguit el tràmit d'aprovació de la legislació ordinària, ja que la norma no té per si mateixa caràcter immediat. D'aquesta manera, cal que sigui implementada per les universitats, en un curs acadèmic des del començament, i tot i així pot succeir que hi hagi contractes vigents, que no es podran resoldre fins que acabin els terminis corresponents; i més encara, tampoc no serà plenament aplicable perquè s'haurà d'ajustar la força docent funcional real a la que comporta l'aplicació del precepte, el qual prescriu diverses càrregues lectives concretes (16, 24 i 32 ECTS), que no tenen per què correspondre a les necessitats docents reals, per la qual cosa caldrà un procés d'adaptació a mitjà termini.

Aquestes observacions són encara més punyents en relació amb el tercer apartat del nou article 68 LOU, en tant que es fa una remissió al Govern, amb l'informe previ de les comunitats autònomes i del Consell d'Universitats, perquè es dictin noves bases en una norma reglamentària. Això demostra també que no hi ha una immediatesa en l'aplicació de les mesures proposades, com també hem apuntat respecte a l'article 6, apartat u, RDL 14/2012, a banda que no s'hagi complert l'exigència que es requereix a un reglament dictat amb caràcter bàsic, el qual ha de ser complement indispensable de la legislació bàsica. A més, la LOU ja és per si mateixa prou exhaustiva i configura com a bases un ampli ventall de normes. Igualment, a la STC 197/1996 (FJ 24), l'excessiva deslegalització de les bases en seu reglamentària constitueix un objecte seriós de crítica.



En conseqüència, des de la perspectiva del compliment del pressupòsit d'urgent necessitat, l'article 6, apartat quatre, RDL 14/2012 és contrari a l'article 86.1 CE.

B) El següent dubte plantejat per la sol·licitud es refereix a si l'apartat quatre de l'article 6 RDL 14/2012 respecta l'autonomia universitària, prevista a la Constitució. Tanmateix, la petició se cenyeix al fet que no s'ha dut a terme la deguda participació de les universitats inclosa en l'article 2.2.e LOU. Aquest precepte disposa que l'exercici de funcions de les universitats en règim d'autonomia inclogui, entre altres aspectes, la capacitat de determinar les condicions en les quals han de dur a terme les seves activitats el personal docent universitari, sense contenir una referència explícita a un determinat instrument de participació de les universitats.

En un altre ordre de qüestions, l'article 28.b LOU preveu que el Consell d'Universitats té com a funció informar les disposicions legals i reglamentàries, que es dictin d'acord amb les competències de l'Estat, que afectin el sistema universitari en conjunt. Tot i això, l'informe preceptiu d'aquest òrgan, que s'hauria de fer extensiu a tots els apartats de l'article 6 RDL 4/2012, no és una qüestió, com hem dit, que es pugui incloure en el règim de l'autonomia universitària, que es defineix a l'article 2 LOU.

Per això anterior entenem que l'article 6, apartat quatre, del RDL 14/2012, no vulnera l'autonomia universitària reconeguda a l'article 27.10 CE.

C) El tercer dubte plantejat per la sol·licitud es refereix a la possible vulneració de la competència de què disposa la Generalitat sobre el tema que tracta l'article 6, apartat quatre, RDL 14/2012.

Aquest precepte, des de la perspectiva competencial, exigeix un enquadrament competencial particular, que es pot fer en paral·lel al que ja hem fet respecte de l'article 3 RDL 14/2012. Ambdós preceptes pretenen regular la part lectiva de la jornada laboral del personal docent, amb la diferència que, en l'article 3 del Decret Llei, hem tractat la qüestió en l'àmbit de l'ensenyament no universitari i ara ho fem dins la matèria estatutària de les universitats. En aquest sentit, i adaptat a aquest sector material, són pertinents algunes de les reflexions fetes en el fonament jurídic anterior i també ho és el recorregut competencial que hi hem fet. Així, com hem conclòs en el fonament jurídic segon, no són clarament aplicables els subapartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE, ambdós per massa genèrics, de manera que podem reproduir aquí el que hem afirmat abans. Igualment, cal rebutjar l'aplicació del subapartat 30 del mateix article 149.1 CE, en tant que el precepte estudiat també pretén l'establiment de la part lectiva de la jornada del professorat, i com hem dit respecte de l'article 3 RDL 14/2012, no troba prou cobertura com a desenvolupament del dret a l'educació de l'article 27 CE, en la mesura que la jornada dels professors és diferent de la dels estudiants, que tampoc és garantida expressament en altres articles de la LOU. En canvi, cal fer un estudi més aprofundit, des de l'òptica constitucional, del subapartat 18 de l'article 149.1 CE, al qual correspondrà un desplegament legislatiu de les bases en seu autonòmica, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Sobre la distribució de competències en l'àmbit del professorat universitari funcionari, l'article 56.2 LOU, a partir de la reforma de 2007, duta a terme per la LOMLOU sobre els cossos docents universitaris, indica que:

«2. El professorat funcionari es regeix per les bases que estableixen aquesta Llei i el seu desplegament, per les disposicions que, en virtut de les seves competències, dictin les comunitats autònomes, per la legislació general de funcionaris que li sigui aplicable i pels estatuts.»

D'altra banda, la jornada de treball dels professors universitaris es compon d'una pluralitat de tasques, entre les quals destaca la funció docent i investigadora, tot i que els professors desenvolupen també altres cometes, com ara les de gestió o les de divulgació científica.

En aquest sentit, l'apartat primer de l'article 68 LOU, que manté el seu contingut sota una nova numeració com a primer paràgraf de l'apartat 1, ja estableix una base pel que fa al règim de dedicació del professorat, com ho feia en el fonament anterior l'article 47 EBEP. Així doncs, l'article 68 LOU estableix:

«1. El professorat de les universitats públiques ha d'exercir les seves funcions preferentment en règim de dedicació a temps complet, o bé a temps parcial. La dedicació ha de ser compatible, en tot cas, amb la realització de treballs científics, tècnics o artístics a què es refereix l'article 83 [...].»

L'Estat va regular, a l'article 9 del Reial Decret 898/1985, de 30 d'abril, sobre del professorat universitari, el règim de dedicació d'aquest personal. La LOU, en la redacció de 2007, pel que fa a l'article 56, en consonància amb les reformes estatutàries iniciades l'any 2006, va configurar aquesta matèria com a compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes.

La jornada i, dins d'aquesta, la distribució interna de les tasques que duen a terme els professors funcionaris no es pot reconduir únicament als articles 149.1.18 CE i 136.b EAC, perquè la regulació, que estem examinant, només es relaciona mediatament amb un dels elements essencials del règim estatutari dels funcionaris. Per això, l'objectiu de la regulació es pot inscriure dins d'una ordenació del «règim del professorat docent i investigador [...] funcionari», previst a l'article 172.2.e EAC, que es configura com una competència compartida, més específica en l'àmbit universitari que l'article

136 EAC. El règim competencial de compartició respon a la relació de les funcions dels docents amb els deures d'aquest grup de funcionaris, que ens reconduïx novament a l'article 149.1.18 CE, amb els matisos que hem dit en relació amb l'article 3 RDL 14/2012, particularment pel que fa a l'excessiu detallisme de la regulació.

En conseqüència, el títol competencial més específic de la Generalitat per resoldre el cas és l'article 172.2.e EAC, que ha estat avalat implícitament per la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 108), sense mencionar la jurisprudència constitucional anterior vinculada a la LRU, que la LOU i l'Estatut han modificat. L'article 172.2.e EAC configura el règim del professorat docent i investigador funcionari com una competència compartida, en la qual ha de cabre una regulació legal que desenvolupi les bases estatals, les quals han de ser «el mínim comú normatiu», segons va dir el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 280, de 19 de juny de 2007, F II.1.B, recollint la jurisprudència constitucional.

En el cas que estem examinant, la regulació prevista a l'article 6, apartat quatre, depassa, per massa detallada i perquè no deixa espai al desenvolupament autonòmic, la pretesa consideració de bases i, a més, en l'apartat tercer del nou article 68 LOU, permet que el Govern de l'Estat amplii i concreti encara més les exhaustives previsions del precepte objecte de dictamen, per la qual cosa donem per reiterats els motius d'inconstitucionalitat generals sobre les bases que hem expressat en aquest fonament en relació amb l'article 6, apartat u, RDL 14/2012.

Finalment, com a criteri general, entenem que no es pot acceptar com a base una regulació tan minuciosa, exhaustiva i exclouent de qualsevol alternativa en l'ordenació d'una matèria, que faci inviable el desplegament legislatiu d'aquesta regulació bàsica per la comunitat autònoma i, àdhuc, faci innecessari l'exercici de la seva potestat reglamentària.

En aquest sentit, l'article 6, apartat quatre, en diferents subapartats del modificat article 68 LOU, fixa un nombre precís de crèdits (com ara «impartir en cada curs un total de 16 crèdits ECTS» —lletra *b* de l'apt. 2 de l'art. 68 LOU) i ho fa de forma imperativa (seguint l'exemple, «[h]a de dedicar a la funció docent la part de la jornada necessària per impartir en cada curs un total de 16 crèdits ECTS qui es trobi en alguna de les situacions següents»). D'aquesta manera es deixa sense marge d'actuació la Generalitat i també les universitats (les quals, d'acord amb l'article 68 LUC, assignen les obligacions docents o de recerca), que no poden precisar més, perquè s'ha esgotat la possibilitat d'ordenació, en detallar, per a cada tipus de professor i segons quin sigui el seu reconeixement com a investigador, la càrrega lectiva que ha de desenvolupar.

La intervenció bàsica de l'Estat ha de ser la mínima indispensable que la unitat exigeix, tot preservant la capacitat autonòmica de dur a terme el seu desenvolupament legislatiu. En el supòsit que estem examinant, la regulació estatal supera amb escreix l'establiment de regles mínimes, en la mesura que aquestes no permeten un desenvolupament legislatiu propi.

Per tot això, entenem que l'article 6, apartat quatre, RDL 14/2012 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 172.2.e EAC.

***Quart. Anàlisi de l'article 7 RDL 14/2012, sobre finançament de beques i ajuts a l'estudi universitari***

1. En aquest fonament jurídic s'examina l'article 7 RDL 14/2012, que s'intitula «Finançament de les beques i ajudes a l'estudi». En concret, el precepte estableix:

«1. El cost del component individual de les beques i ajudes a l'estudi destinat a finançar les despeses derivades de la matrícula d'alumnes d'estudis universitaris es finança de conformitat amb les regles següents:

a) Els pressupostos generals de l'Estat financen la quantitat que correspon al límit inferior de la forquilla establerta per al preu públic de cada ensenyament.

b) Les comunitats autònomes financen íntegrament amb càrrec als seus pressupostos la diferència entre el preu públic que fixin i el límit mínim que correspon a cada ensenyament.

2. Fins que totes les universitats no implantin sistemes de comptabilitat analítica i, com a màxim, fins al curs universitari 2015-2016, la part del component de matrícula que es finança amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat és el preu públic vigent per a cada titulació en el moment d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei. Aquestes quantitats s'han d'actualitzar cada curs mitjançant l'aplicació del coeficient que determini la Conferència General de Política Universitària.»

Aquest precepte té connexió amb l'article 45 LOU, dedicat a les beques i ajuts a l'estudi. El seu apartat 1 preveu que l'Estat, per garantir les condicions d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació, amb càrrec als seus pressupostos generals, ha d'establir un sistema general de beques i ajuts a l'estudi destinat a remoure els obstacles socioeconòmics. Per la seva banda, l'apartat 4 es refereix a la instrumentació per part del Govern de l'Estat, les comunitats autònomes i les universitats d'una política de beques, ajuts i crèdits per a l'alumnat, amb l'objectiu que ningú no resti exclòs de l'estudi universitari per raons econòmiques, que, en el cas de les universitats públiques, hauran d'incloure modalitats d'exempció total o parcial del pagament dels preus públics per prestació de serveis acadèmics. Amb el mateix objectiu, l'article 41 LUC estableix que el departament corresponent en matèria d'universitats, i en el marc del sistema general de foment de la LOU, ha d'articular la corresponent política de crèdits i beques, que, a més, també ha de permetre adaptar el sistema general a les necessitats

socioeconòmiques i territorials de Catalunya. El compliment de l'article 41 LUC esmentat es produirà a partir de l'assumpció per part de la Generalitat de la transferència de funcions i serveis de l'Estat en aquesta matèria (disp. trans. quarta LUC), cosa que, fins al moment, no ha tingut lloc, a pesar de la reiterada jurisprudència constitucional en favor de l'exercici competencial autonòmic en aquesta matèria (per totes, STC 188/2001, de 20 de setembre, FJ 11). En desenvolupament de la LOU, el RD 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i ajudes a l'estudi personalitzades, preveu la concessió de beques per finançar les despeses derivades de la matrícula d'estudis universitaris en centres públics o privats, i fixa el seu import en el preu públic establert per a cada curs acadèmic (art. 9.6 RD 1721/2007).

El Govern de la Generalitat, en la sol·licitud de dictamen, planteja un dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat en forma de disjuntiva. D'aquesta manera, pregunta si es tracta d'un «deure de cofinançament necessari per part de la Generalitat de Catalunya» o bé d'una «limitació en la seva capacitat per determinar els preus dels estudis contraris a l'autonomia financera de la Generalitat garantida per l'art. 157 CE i 201 de l'EAC, i al principi de lleialtat institucional que reconeix l'art. 209 de l'EAC». En qualsevol cas, l'alternativa presentada comporta, sigui quina sigui l'opció triada, una transgressió constitucional i estatutària.

La petició de dictamen afegeix a l'anterior una qüestió de caràcter competencial referida a la circumstància que malgrat les competències que s'han assumit en matèria de beques (art. 172 EAC) «encara no s'han fet efectius els traspassos dels serveis i els mitjans necessaris per al seu exercici». No obstant això, seria errat abordar la qüestió que aquí es planteja des d'una perspectiva competencial perquè el tema de fons no consisteix a discernir com s'han de distribuir els recursos estatals o qui gestiona les beques (art. 114, 172.1.f i 172.1.g EAC), sinó que el problema suscitat ens

condueix al finançament estatal o autonòmic d'aquestes, dins de les competències que corresponen a l'Estat i a la Generalitat.

L'objecte d'aquest Dictamen, respecte de l'article 7 RDL 14/2012, versa sobre el principi d'autonomia financera de la Generalitat i rau en el fet que la mateixa LOU, en la modificació que efectua el RDL 14/2012 del seu article 81.3.b, fixa un interval sobre el qual poden oscil·lar els preus públics que estableixin les comunitats autònomes. Sobre aquest interval, en el finançament de les beques derivades de la matrícula de l'alumnat, va a càrrec dels pressupostos de l'Estat la quantitat corresponent al límit inferior d'aquest interval. Per tant, si les comunitats autònomes augmenten els preus públics i obtenen, en conseqüència, més ingressos, aquestes hauran de sufragar els ajuts als estudiants becats respecte de la part incrementada. Amb aquesta previsió, per tant, no es limita l'autonomia financera en el vessant dels ingressos de les comunitats autònomes, ja que aquestes disposen d'autonomia per obtenir recursos (art. 157 CE), però, en canvi, se'n condiciona l'autonomia financera estrictament pressupostària o de despesa.

En conseqüència, la qüestió constitucional i estatutària plantejada se centra en el pretès deure de les comunitats autònomes de cofinançar les beques estatals d'ajut a l'estudi universitari, cosa que estudiarem a continuació, tot perfilant el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes, per després aplicar-lo sobre l'article sol·licitat, qüestions que abordarem en els apartats següents.

2. La Constitució espanyola es refereix al finançament de les comunitats autònomes fonamentalment en els articles 156, 157 i 158. En l'article 156 CE es reconeix l'autonomia financera de les comunitats autònomes «per a acomplir i exercir les seves competències». L'autonomia financera de les comunitats autònomes s'ha d'entendre com un element essencial del dret a l'autonomia política i administrativa que la Constitució reconeix a les



nacionalitats i regions per a la gestió dels seus interessos respectius (art. 2 i 137 CE). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la STC 289/2000, de 30 de novembre, resumint doctrina anterior, ha afirmat que:

«la autonomía política, entendida como “la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), tiene una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental [STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b)], la amplitud de los medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8).» (FJ 3)

El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en nombroses ocasions sobre el contingut i els límits de l'autonomia financera. Així, el Tribunal assenyala que l'autonomia financera suposa la pròpia determinació i ordenació dels ingressos i de les despeses necessàries per a l'exercici de les seves funcions (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2).

Pel que fa a l'autonomia financera, en el vessant de la despesa, hi ha també un nombre significatiu de sentències, entre les quals podem destacar la STC 13/1992, de 6 de febrer (FJ 7), i la 190/2000, de 13 de juliol (FJ 7).

Igualment, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, es va pronunciar dient que la potestat de despesa estatal ha de respectar l'autonomia financera de les comunitats autònomes, de manera que la realització plena d'una competència suposa la capacitat d'exercir-la amb autonomia financera, «independentment de l'origen dels fons de què es disposi» (F V.6.A). Així, l'autonomia financera, en el seu vessant de despesa, ha estat configurada pel Tribunal Constitucional, entre d'altres, en la STC 13/1992, com aquella que permet a la comunitat autònoma:

«elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.» (FJ 7)

Més endavant, en la mateixa Sentència i fonament jurídic, es destaca que el volum del foment estatal pot «convertirse en un peculiar mecanismo de financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, constriñendo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, así como para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias».

Així doncs, les comunitats autònomes han de gaudir d'aquesta autonomia de despesa, en la mesura que puguin escollir i dur a terme les seves polítiques pròpies. A més, l'autonomia financera de les comunitats autònomes «exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias» (vegeu, entre d'altres, la STC 201/1988, de 27 d'octubre, FJ 4). Aquest exercici de les competències s'ha de fer segons les seves prioritats (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7).

Com assenyala la STC 63/1986, de 21 de maig (FJ 11), una de les facetes menys controvertides de l'autonomia financera de les comunitats autònomes consisteix en la capacitat d'aquestes per definir les seves despeses en els pressupostos corresponents. L'autonomia pressupostària esdevé cabdal en la realització efectiva de l'autonomia financera de despesa de les comunitats autònomes (STC 13/1992).

En definitiva, el principi d'autonomia financera de despesa de les comunitats autònomes no només implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació, sinó també per a la quantificació i distribució d'aquesta despesa dins del marc de les seves competències (STC 13/1992 i 68/1996, de 18 d'abril, i 128/1999, d'1 de juliol).

D'aquesta manera, interpretant la jurisprudència constitucional, segons el Consell Consultiu, en el Dictamen precitat núm. 279, de 29 de gener de 2007, «les dues principals conseqüències d'aquesta doctrina són: a) la llibertat dels òrgans de govern autonòmics per a la distribució de la despesa dintre del marc de les seves competències (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7) i b) la necessària connexió entre l'autonomia financera i l'exercici de les competències de les comunitats autònomes, tal com assenyala expressament l'article 156.1 CE (STC 202/1992, de 23 de novembre, FJ 3 i, un cop més, la ja citada STC 13/1992)» (F V.6.A).

No obstant això, l'article 156 CE marca un límit, que està recollit a la LOFCA. Així, l'article 2.1 LOFCA exigeix que l'activitat financera de les comunitats autònomes s'ha d'exercir en coordinació amb la hisenda de l'Estat, d'acord amb una sèrie de principis, entre els quals figura el recollit a la lletra *b* d'aquest precepte, amb la literalitat següent:

«La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos cuarenta punto uno, ciento treinta y uno y ciento treinta y ocho de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.»

Però l'adopció de limitacions a l'autonomia financera de les comunitats autònomes, segons la STC 171/1996, de 30 d'octubre, «no supone,

naturalmente, que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones» (FJ 2). I, així mateix:

«La cláusula general contenida en el citado art. 2.1.b) LOFCA no autoriza al Estado a adoptar "cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas 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" [...] Siendo, por ende, imprescindible que exista una "relación directa" entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma —pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas—.» (FJ 3)

En aquest sentit, les mesures unilaterals no constitueixen la millor via per arribar a la coordinació en aquesta matèria, la qual s'ha d'assolir preferentment a través d'altres mecanismes més adequats als principis de col·laboració, de solidaritat i de lleialtat constitucional, principis que inspiren l'ordenació de la hisenda en l'Estat autonòmic que propugna l'article 156.1 CE (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 16).

Quant a la lleialtat esmentada pel sol·licitant de dictamen, reconeguda a l'article 209 EAC, que es relaciona amb l'article 3.1 EAC, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, s'hi va aproximar, tot dient que:

«La lleialtat s'expressa com a obligació de respectar mútuament les respectives competències (STC 96/1986, 10 de juliol, FJ 3). En aquest sentit, [...], una de les conseqüències que deriven del principi de lleialtat constitucional (STC 96/1986, de 10 de juliol), que imposa, tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes, l'obligació d'exercir les seves competències respectives respectant les que corresponen a l'altre poder públic.» (F V.2.C)

Igualment, en el Dictamen del Consell Consultiu esmentat, es va afirmar, en consonància amb la doctrina constitucional, que l'Estat no pot «condicionar o mediatitzar les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències» (DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007, F V.6.A), de tal manera que converteixi el poder estatal de despesa en un poder per regular la matèria al marge del repartiment competencial establert pel bloc de la constitucionalitat (STC 13/1992, FJ 6), i que la sola decisió de l'Estat de contribuir al finançament de determinades activitats no l'autoritza a envair competències alienes (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 3).

Per tant, l'autonomia financera també exigeix la voluntarietat de l'aportació econòmica, en el sentit que les comunitats autònomes no estan obligades a aportar un finançament complementari (DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007, F V.6.A). Així, de la mateixa manera que l'Estat, en virtut de la seva sobirania financera, pot decidir les línies d'actuació a què dona suport i el volum de la seva aportació, les comunitats autònomes han de poder decidir, també lliurement, si contribueixen a les mateixes finalitats o no, ja que la seva autonomia financera es refereix a la capacitat per disposar lliurement dels seus recursos financers, assignant-los a finalitats mitjançant programes de despesa elaborats segons les seves prioritats (STC 13/1992, FJ 7).

3. L'article 7.1 RDL 14/2012 prescriu una doble regla segons la qual, per al finançament del cost del component individual de les beques de matrícula, d'una banda, els pressupostos generals de l'Estat financen una quantitat del preu públic, que estableix amb caràcter mínim per a cada ensenyament; decisió que està compresa dins les seves competències. I, de l'altra, requereix les comunitats autònomes perquè financin íntegrament, amb càrrec als seus pressupostos, la diferència entre el preu públic mínim preestablert i el que poden fixar, tot incrementant-lo, aquestes comunitats. Això comporta, per tant, una obligació per part d'aquestes últimes de

destinar una sèrie de recursos a sufragar l'import del diferencial de les beques esmentades, de manera que es perd capacitat de decisió en l'autonomia financera de despesa.

La Generalitat ha de poder escollir i realitzar les seves pròpies polítiques, de manera que ha de fixar, amb llibertat, la destinació i l'orientació de la despesa pública, dins de les seves competències, i respectant la limitació constitucional de coordinació amb la hisenda de l'Estat, que aquí no es troba compromesa. De fet, seria una mesura unilateral poc respectuosa amb el principi de lleialtat institucional mútua de l'article 3.1 EAC, en l'àmbit de l'autonomia financera, la pretensió de l'Estat de condicionar la decisió autonòmica en la despesa, dirigint així la seva política en aquest camp. Les mesures limitadores que es poden adoptar ho són en relació directa amb la consecució i el manteniment de l'estabilitat i l'equilibri econòmics, que en aquest cas tampoc no queden afectats, perquè la despesa es produirà efectivament amb independència de qui se'n faci càrrec, l'Estat o la Generalitat, per la qual cosa l'article 149.1.13 CE, en no tractar-se d'una mesura amb la finalitat de planificar de forma general l'economia, no és aplicable. D'altra banda, la mesura establerta tampoc no troba justificació en l'assoliment de les condicions d'igualtat en l'exercici del dret a l'educació (art. 149.1.1 i .30 CE), atès que, segons l'article 45.1 LOU, aquesta igualtat queda garantida amb el finançament que aporti l'Estat a compte dels seus pressupostos i amb l'establiment dels requisits per a l'atorgament de les beques i ajuts en el component de la matrícula.

Per tant, es condiona l'autonomia financera de despesa però no es limita l'autonomia financera en el vessant d'ingressos de les comunitats autònomes, ja que aquestes poden incrementar el preu públic, dins de l'interval fixat, sense estar condicionades a fer un finançament complementari. Això no treu que les comunitats autònomes puguin arribar a acords amb l'Estat a fi de finançar beques i ajuts i que voluntàriament facin

aportacions econòmiques sobre la base de la col·laboració i a través de conveni.

En un altre ordre de coses, l'article 7.2 RDL 14/2012 disposa un període transitori, condicionat a canvis en la comptabilitat de les universitats, que arriba fins al curs universitari 2015-2016, en el qual l'Estat fixa com a part del component de la matrícula, que es compromet a finançar en forma de beques, el preu públic vigent per a cada titulació, en el moment d'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, cosa que entra dins de l'àmbit de decisió i competència de l'Estat.

En conseqüència, en la mesura que l'article 7.1.b RDL 14/2012 imposa una obligació de cofinançament per part de la Generalitat de les beques destinades al component de matrícula en el cas que aquesta fixi el preu públic de l'ensenyament per sobre del límit inferior que finança l'Estat, es produeix una vulneració de l'autonomia financera en el vessant de la despesa previst a l'article 156.1 CE, tal com ha estat interpretat per la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva.

En el mateix sentit, també és contrari a l'article 211 EAC, el qual dins del capítol dedicat al pressupost de la Generalitat indica la competència exclusiva d'aquesta per ordenar i regular les seves finances. Aquest article estatutari parteix dels principis sobre les finances de la Generalitat afirmats en l'article 201 EAC, segons els quals, de manera més general, amb referència als ingressos i les despeses, diu, en l'apartat segon:

«El finançament de la Generalitat es regeix pels principis d'autonomia financera, coordinació, [...] entre les administracions públiques, i també pels principis de [...] lleialtat institucional entre les esmentades administracions.»

Per tant, l'article 7.1.b RDL 14/2012 vulnera els articles 156.1 CE i 211 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** Els apartats tres i quatre de l'article 6 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, són contraris a l'article 86.1 CE, en la mesura que no compleixen el requisit constitucional de la urgència.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'article 3 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.3.j EAC, relatives a la política de personal al servei de l'Administració educativa.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'article 4 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 131.2.f EAC, en relació amb les directrius d'actuació en matèria de recursos humans.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** L'apartat u de l'article 6 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 172.2.a EAC, respecte de la regulació dels requisits per a la creació de centres universitaris.

*Adoptada per unanimitat.*



**Cinquena.** L'apartat quatre de l'article 6 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 172.2.e EAC, pel que fa a la regulació del règim del professorat docent.

*Adoptada per unanimitat.*

**Sisena.** L'article 7 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, és contrari a l'article 156.1 CE i a l'article 211 EAC, quant a l'autonomia financera.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.