

STC 142/2017, de 12 de diciembre: sobre la regulación de la jornada de trabajo del personal empleado público de la junta de Andalucía (voto particular)

MIGUEL ÁNGEL ALMENDROS GONZÁLEZ
Catedrático de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0002-0951-2593>
 Web of Science ResearcherID: L-1679-2017

I. EL FALLO DE LA STC 142/2017: INCONSTITUCIONALIDAD Y NULIDAD DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA REGULADORA DE LA JORNADA DE TRABAJO

1. La controversia jurídica: regulación de la jornada de trabajo autonómica contraria a la establecida en ámbito estatal

El Tribunal Constitucional se pronuncia en esta STC 142/2017 sobre un recurso de inconstitucionalidad (núm. 3719-2017), promovido por el Presidente del Gobierno, frente al Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía, y cuyo artículo único, además de otras previsiones también discutidas, “recuperaba” una jornada ordinaria de trabajo de 35 horas semanales de promedio en cómputo anual (cuando así estuviese reconocido con anterioridad en su regulación específica)¹, lo que contrariaba lo dispuesto por la Disposición Adicional 71ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE 2012), que establece que la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, norma que el Abogado del Estado que promueve el recurso de inconstitucionalidad y la impugnación del Decreto-ley 5/2016, considera dictada al amparo de los

¹ Dicho Decreto-ley (andaluz) 5/2016, en su artículo único, establecía literalmente lo siguiente: “1. A partir del 16 de enero de 2017 el personal a que se refieren las letras a), b) y c) del artículo 3 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, recupera la jornada ordinaria de trabajo de 35 horas semanales de promedio en cómputo anual, cuando así lo tuviese reconocido con anterioridad en su regulación específica. Los procesos de adaptación que deban llevarse a cabo para la efectiva implantación de esta jornada en la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales y consorcios, serán objeto de la correspondiente negociación colectiva en su ámbito respectivo. Todo ello sin perjuicio de las demás modalidades de jornada normativa o convencionalmente establecidas, que se adaptarán a esta jornada ordinaria en lo que fuere necesario. 2. El horario en el que se realizará la jornada ordinaria del personal estatutario y laboral de las instituciones sanitarias se aplicará en función de los turnos de trabajo diario que, con la necesaria flexibilidad, se establezcan a través de pactos con los representantes de las personas trabajadoras y que se adaptarán a esta jornada ordinaria. 3. En el ámbito del personal docente que imparte las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, debido a la necesaria planificación y adaptación al calendario escolar, la implantación de la jornada de trabajo de 35 horas semanales de promedio en cómputo anual y la jornada lectiva de 18 horas, serán coincidentes con el inicio del curso escolar 2017-2018. En este sentido, el restablecimiento de las 18 horas de la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente, a excepción del que imparte las enseñanzas de educación infantil y primaria y el de los Centros Específicos de Educación Especial, se llevará a cabo reduciendo una hora lectiva en el curso escolar 2017-2018 y otra hora en el curso escolar 2018-2019. 4. El personal que ocupa puestos de trabajo que tengan establecida la dedicación exclusiva deberá realizar, además de la jornada general de trabajo, el número de horas anuales que dicha dedicación suponga. 5. Se podrán establecer jornadas especiales a través de pactos con los representantes de las personas trabajadoras.

títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.7 y 18 CE a efectos de su consideración como normativa básica estatal que delimita la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los motivos de impugnación presentados son los que se exponen en los apartados siguientes.

A) Jornada de trabajo autonómica inferior a un mínimo estatal que constituye regulación básica

Tal y como acabamos de señalar, este es el principal motivo del recurso de inconstitucionalidad. Tiene como fundamento el considerar que la norma estatal (LPGE 2012), a la que se opone el Decreto-ley autonómico, constituye “normativa básica del Estado” que debe respetar en el ejercicio de sus competencias normativas, por lo que se esgrime que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha ejercido de forma legítima su competencia ya que desconoce una norma que el Estado ha aprobado en el uso de las competencias que le corresponden sobre el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico. En su defensa, la Comunidad Autónoma de Andalucía sostiene que dicha Disposición Adicional 71ª de la LPGE 2012 no constituye a estos efectos normativa básica, por lo que el parámetro de control de constitucionalidad no es dicha norma sino los artículos 47 y 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que, con el carácter de legislación básica, no establecen ninguna cuantificación de la jornada de trabajo del personal al servicio del sector público, otorgando a su juicio a las Administraciones públicas la competencia para establecer la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos, por lo que solicita expresamente al Tribunal Constitucional que no se entienda incluida la jornada laboral de los empleados públicos en las bases del régimen jurídico, ya que se considera que se trata de una materia de regulación puramente coyuntural (que además tiene carácter económico)² y cuya regulación por el Estado agota las competencias autonómicas sobre la misma.

B) Jornada lectiva de la jornada de trabajo de los docentes inferior a la estatal

Como motivo de impugnación adicional se alega que la fijación de una jornada lectiva para el personal docente andaluz de 18 horas semanales, prevista en el apartado 3 del artículo único del Decreto-ley (andaluz) 5/2016, comporta una vulneración mediata de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.18 y 30 CE, por su contradicción con la normativa estatal, y en concreto con el artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que establece que “la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos será, como mínimo, de 25 horas en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas”.

C) Aprobación de un Decreto-ley sin el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad

Finalmente, se aduce también como motivo impugnatorio que la aprobación de este Decreto-ley por la Comunidad Autónoma de Andalucía carece de presupuesto y de justificación, por no apreciarse las circunstancias de “extraordinaria y urgente necesidad”, que exigen tanto el artículo 86 CE como el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el hecho de la existencia de un Acuerdo de 2 de junio de 2016 alcanzado en la mesa general de negociación común del personal

² De este modo, se entiende por la defensa de la Comunidad Autónoma de Andalucía que no quedaría justificada la inclusión de la jornada laboral en el concepto de bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos en cuanto que “no se trata de una materia que exija un tratamiento común, ya que es el propio Estado el que introduce diferencias en todo el territorio” y que la regulación estatal de la jornada de trabajo en ningún caso podía considerarse estructural o permanente, sino transitoria, ya que se adoptó con un objetivo concreto en una grave situación de crisis económica”; y además, no se ha incorporado al EBEP y ha sido objeto de una regulación oscilante en función de las circunstancias.

funcionario, estatutario y laboral al servicio de la Junta de Andalucía respecto de la jornada laboral, que establecía un calendario para recuperar la anterior jornada de trabajo y exigía una regulación específica en el marco temporal del mes de enero de 2017. Por el contrario, para la otra parte dicha circunstancia justifica sobradamente la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para aprobar dicho Decreto-ley.

2. Fundamentación jurídica del Fallo

El Tribunal Constitucional se centra en la cuestión clave: si ha existido o no una *extralimitación competencial* por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la consiguiente vulneración de competencias estatales, tanto en relación con el establecimiento de la jornada ordinaria de 35 horas semanales como, en el ámbito del personal docente, en relación con el establecimiento de la jornada lectiva de 18 horas. Antes de pronunciarse, recuerda que en todo caso nos encontraríamos ante una inconstitucionalidad mediata o indirecta, por derivar la posible infracción constitucional no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales; y también recuerda que para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: 1) que la norma estatal infringida por la norma autonómica sea, en el doble sentido material y formal, *una norma básica* (y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado), y 2) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

De esta manera, el Tribunal Constitucional aprecia contradicción entre la normativa autonómica y la respectiva normativa básica estatal, por lo que resuelve estimando ambos motivos de impugnación y declarando:

1) que resulta incompatible con la Disposición Adicional 71 de la LPGE 2012 una norma autonómica que determine una duración de la jornada de trabajo que sea inferior a la prevista en la misma, esto es, que sea inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, como sucede en el Decreto-ley (andaluz) 5/2016 impugnado, que prevé “recuperar” la jornada de trabajo de 35 horas semanales de promedio en cómputo anual; y

2) que resulta incompatible con el artículo 3 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, la normativa autonómica (el Decreto-ley 5/2016 impugnado) que establece una duración de 18 horas de la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente, que es inferior a la establecida por el legislador estatal, como jornada mínima, en 25 horas semanales en educación infantil y primaria y de 20 horas semanales en las restantes enseñanzas.

Además de ello, precisa que, resuelta así la impugnación de la regulación de la jornada de 35 horas semanales y de la jornada lectiva de 18 horas semanales del personal docente, las restantes previsiones del Decreto-ley 5/2016 no pueden sino considerarse normas complementarias a la regulación de la jornada por lo que debe llegarse a la misma conclusión en relación con las mismas, en cuanto que su impugnación no es autónoma. Por tanto, declara la inconstitucionalidad del Decreto-ley (andaluz) 5/2016³.

³ No considerando ya necesario pronunciarse sobre el otro motivo de impugnación alegado por el Abogado del Estado relativo a la concurrencia o no del presupuesto habilitante para aprobar un Decreto-ley, ni tampoco sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión del mismo que proponían tanto el Letrado del Parlamento de Andalucía como la Letrada de la Junta de Andalucía.

II. EL VOTO PARTICULAR DE FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ: LA NO CONSIDERACIÓN DE LA LPGE 2012 Y DEL REAL DECRETO-LEY 14/2012 COMO NORMAS BÁSICAS DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EX ART. 148.1.18 Y 30 CE

1. La relevancia del Voto Particular

Aunque la emisión de un Voto Particular, que obviamente forma parte de la Sentencia, carezca de toda eficacia jurídica, es un instrumento adecuado, además, obviamente, de para exponer una opinión discrepante con la opinión mayoritaria del Tribunal Constitucional, para exponer una interpretación jurisprudencial alternativa que puede ser posteriormente tenida en cuenta. La emisión de un Voto Particular encuentra su fundamentación jurídica en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que expresamente señala que tanto el Presidente como los Magistrados del Tribunal Constitucional “podrán reflejar en voto particular su opinión discrepante, siempre que haya sido defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión como a la fundamentación”. Además, se precisa que los votos particulares “se incorporarán a la resolución y cuando se trate de sentencias, autos o declaraciones se publicarán con éstas en el Boletín Oficial del Estado”.

En ejercicio de esta posibilidad, el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré formula Voto Particular tanto al fallo como a la fundamentación de la STC 142/2017, en lo que se refiere (1) a la regulación de la jornada general de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma y (2) también en relación con la determinación de la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente, por entender que *la contradicción del Decreto-ley andaluz recurrido con la citada norma estatal (LPGE 2012) ni puede ser considerada norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos ex artículo 149.1.18 CE, ni respeta los límites fijados por la jurisprudencia constitucional en relación con los límites de las leyes de presupuestos, derivados del artículo 134 CE*, llegando a esta conclusión en base a los mismos argumentos ya manifestados y expuestos en anteriores votos particulares referidos a sentencias que resolvían controversias análogas, a los que expresamente se remite este Voto Particular. Y del mismo modo entiende que tampoco puede ser considerada como normativa básica estatal que limite la determinación de la parte lectiva de la jornada de trabajo del personal docente de Andalucía el artículo 3 del Real Decreto Ley 14/2012,

2. La remisión a los argumentos anteriormente expresados en los Votos Particulares de las STC 99/2016, STC 158/2016 y STC 26/2016

Por lo que se refiere a la regulación de la jornada general de los empleados públicos, en el Voto Particular que Fernando Valdés Dal-Ré formula a la STC 99/2016, de 25 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la LPGE 2012 que afectan a la regulación de la jornada de trabajo en el sector público (Voto Particular al que también se adhiere Adela Asua Batarrita y Juan Antonio Xiol Ríos), se encuentran los argumentos que avalan también su posicionamiento en el presente Voto Particular que es objeto de análisis, y también en su anterior Voto Particular formulado a la STC 158/2016, de 22 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifica la regulación de la jornada de trabajo. Por su parte, por lo que respecta a la parte lectiva de la jornada de trabajo del personal docente, se remite a los argumentos previamente aportados en el Voto Particular formulado por Adela Asua Batarrita y Fernando Valdés Dal-Ré a la STC 26/2016, de 18 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el

ámbito educativo. De este modo, y por remisión a lo dispuesto en los referidos Votos Particulares, su posicionamiento frente a la decisión mayoritaria que avala el pronunciamiento de la STC 142/2017 se sostiene sobre los siguientes argumentos.

A) La jornada de trabajo que para los empleados públicos establece la Disposición Adicional 71ª de la LPGE 2012 no constituye normativa básica

Invocando doctrina constitucional previa que considera que “una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad”, la posición mayoritaria entiende que la LPGE 2012 constituye a tales efectos normativa básica. Frente a ello, Fernando Valdés Dal-Ré *niega que la misma pueda ser considerada, en su perspectiva material, como norma que regula las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*, pues esta norma *formalmente* básica, la LPGE, “no deja margen a las Comunidades Autónomas para introducir tales peculiaridades, en ejercicio de sus legítimas competencias, en consideración a su sistema institucional y a la potestad de autoorganización proyectada en la configuración de los servicios públicos que gestionan. Todo lo contrario; propiciado por un omnipresente afán de uniformidad (que no homogeneidad), la imposición de la jornada mínima prescinde de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma”. De este modo, está recurriendo como argumento de oposición al conocido *criterio del no vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo legislativo*.

B) La normativa básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos se encuentra en el EBEP y éste no ha sido modificado ni directa ni expresamente por la LPGE 2012

Para Fernando Valdés Dal-Ré la normativa básica a respetar lo constituye el artículo 47 EBEP, que tan solo señala que “las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos” (y de su personal laboral, por remisión expresa del artículo 51 EBEP). Sin embargo, la Disposición Adicional 71ª de la LPGE 2012 no lo es, no constituye normativa básica a estos efectos, no responde ni al contenido esencial ni al contenido eventual que es propio de una ley de presupuestos, y además contradice la regulación del artículo 47 EBEP, lo que vulneraría la doctrina constitucional que ha establecido que lo que una ley de presupuestos no puede hacer es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una materia, proceder a efectuar una aplicación distinta de la allí prevista.

De este modo, mientras que para la mayoría lo dispuesto por esta LPGE 2012 constituye una nueva previsión legal sobre el régimen sustantivo de la jornada de los empleados públicos que *complementa* el estatuto básico del empleado público, para Fernando Valdés Dal-Ré constituye una *contradicción*, pues con la imposición de una jornada mínima se altera sustancialmente el régimen básico anterior al pasar a regular en norma básica estatal lo que, con anterioridad, quedaba íntegramente remitido a lo que estableciera cada Administración pública en su ámbito⁴. Estamos pues ante una norma con vocación de permanencia en el tiempo, que cambia sustancialmente los criterios que previamente informaban la regulación de la jornada y cuya ubicación natural sería, en consecuencia, la legislación específica que regula dicha materia.

De este modo se incumple un *límite que impone la doctrina constitucional a las leyes de presupuestos*, pues aunque puede abordar una *modificación directa y expresa* de cualquier otra norma legal, ha de hacerlo “respetando los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual

⁴ La cuestión es igualmente clara en cuanto al personal laboral, pues el artículo 51 EBEP se remite a las reglas del propio capítulo y a las de la legislación laboral correspondiente, y, por tanto, al art. 34.1 ET, que solo establece una duración máxima de la jornada de trabajo, y respecto del cual también resultaría incompatible dicha Disposición Adicional 71ª de la LPGE 2012.

del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal”; siendo “más que dudosa la conexión directa de la fijación de la jornada mínima en el sector público con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues su repercusión es a lo sumo mediata, en cuanto que no incide en los ingresos públicos y tampoco en el gasto efectivo, para el que resulta neutral”. Y en todo caso, lo que no puede hacer una ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende, como sucede cuando establece una duración mínima de la jornada de trabajo de los empleados públicos.

C) La fijación estatal de un número mínimo de horas lectivas semanales de la jornada de trabajo del personal docente no es competencia legislativa básica sobre educación

La posición mayoritaria considera que el número mínimo de horas de clase que el personal docente debe impartir a la semana, se trata de una cuestión que el Estado, además de por su título competencial para regular las bases del régimen jurídico del régimen estatutario de los empleados públicos (artículo 149.1.18 CE), puede regular al amparo de su competencia legislativa básica sobre educación (artículo 149.1.30 CE). Justificando el carácter básico de dicha regulación en el objetivo de la “calidad de la enseñanza”, en la garantía del cumplimiento de las “obligaciones de los poderes públicos”, en el “derecho a la educación en su dimensión prestacional” y en su consideración como “un criterio de coordinación” que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, y como “un mínimo común denominador normativo en materia de programación docente que garantiza una continuidad en el proceso de aprendizaje de los alumnos”. En definitiva, se considera necesario “un régimen común de dedicación para lograr una mínima homogeneidad en un aspecto sustancial de su régimen funcional”.

Sin embargo, frente a la misma, Fernando Valdés Dal-Ré niega tales consideraciones, y entiende que no se ha acreditado la conexión directa entre la norma impugnada con las normas básicas para el ejercicio del derecho a la educación, y en particular rechaza la conexión de la fijación de una dedicación docente mínima con la garantía de la calidad de la enseñanza, especialmente cuando esa dedicación mínima es elevada, pues los docentes cuentan con menos tiempo de su jornada de trabajo para preparar adecuadamente las clases y evaluar a los alumnos⁵.

III. EPÍLOGO

En el contexto actual de la anunciada reducción legal de la jornada máxima de trabajo a 37,5 horas semanales de promedio en cómputo anual y el debate que ello ha generado, cobra actualidad la interpretación jurídica de Fernando Valdés Dal-Ré en esta STC 142/2017 sobre la posibilidad de que la normativa autonómica reguladora de la jornada de trabajo de los empleados públicos pudiera ser inferior a la establecida por normas estatales sobre las que hay dudas de si constituyen o no normativa básica del régimen jurídico del empleado público, aun salvando las diferencias sustanciales entre lo que es la regulación de jornada de trabajo en el ámbito de la relación laboral y en ámbito del empleo público.

Lo que subyace a estas diferencias interpretativas es la consideración del papel de las normas coyunturales sujetas a criterios de política económica⁶, de recortes y contención del gasto público, de

⁵ Como apoyo a su argumentación cita el Punto 3.4 del *Informe sobre el panorama de la educación. Indicadores OCDE 2015. Informe español* (Ministerio de Educación), que manifiesta que una proporción alta de horas de enseñanza respecto al total de horas de trabajo del profesorado “significaría que los profesores dedican más tiempo a impartir clase y menos a actividades como la preparación de las mismas, la corrección de actividades de los alumnos o las reuniones con otros profesores, lo que podría influir negativamente en la calidad de la enseñanza”.

⁶ De manera bastante ilustrativa, la Letrada de la Junta de Andalucía recuerda en sus alegaciones a favor de la desestimación del recurso de inconstitucionalidad la circunstancia de que el Estado, con un fin de política económica, acuerda en el artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, incrementar la jornada a 37,5 horas para el sector público estatal; mantiene ese incremento en la LPGE 2012, aunque con el compromiso de voluntad política de

optimización de los recursos en un contexto de crisis, como normativa básica estatal; y en concreto, si tales normas tienen *conexión directa* con la regulación de la jornada de trabajo que las configure como normativa básica estatal a respetar por la legislación autonómica. Se introduce así el interesante debate acerca de si la normativa coyuntural de estabilidad presupuestaria puede constituir o no normativa básica estatal que delimite las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas para regular el estatuto jurídico de sus empleados públicos, y en el caso particular que nos ocupa, la regulación de la jornada de trabajo de los empleados públicos y la jornada lectiva del personal docente. Debate que razones de espacio, tiempo y oportunidad impiden abordar con la suficiente extensión y detalle en este momento, más allá de este modesto “análisis-homenaje” de la STC 142/2017, como muestra significativa de las aportaciones de Fernando Valdés Dal-Ré a la doctrina social del Tribunal Constitucional.

acordar la reducción en los presupuestos de 2018. En suma, estas medidas, así como la fijación de la jornada lectiva en el Real Decreto-ley 14/2012, son medidas excepcionales por *razones de estabilidad presupuestaria*.