

Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria; y Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad

[BOE n.º 58, de 8-III-2019]

[BOE n.º 35, de 9-II-2019]

REFORMAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA Y EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SECTI)

1. INTRODUCCIÓN

En la presente crónica de legislación se realizará un resumen y contextualización de las principales reformas en materia de educación no universitaria y en cuestiones particulares del desarrollo, financiación y organización del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante, SECTI) en el año 2019, tratándose en particular la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria y el Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad.

2. LEY 4/2019, DE 7 DE MARZO, DE MEJORA DE LAS CONDICIONES PARA EL DESEMPEÑO DE LA DOCENCIA Y LA ENSEÑANZA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

A través de la presente [ley](#) se pretende revertir las medidas introducidas por el [Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo no universitario](#) manteniéndose vigente todo lo relativo a enseñanzas universitarias y formación profesional previsto en dicho Real Decreto-Ley, de lo cual no corresponde comentario alguno en este momento.

Esta norma modificó tres aspectos esenciales, que –en opinión de expertos parece que repercuten en la calidad de la enseñanza, en aras de la estabilidad presupuestaria en un contexto coyuntural de crisis económica. En primer lugar, se abordan las ratios máximas de alumnos por aula establecidas en el artículo 157.1.a) de la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#). De tal manera que se procede a aumentar dicha ratio (25 alumnos en educación primaria y 30 en educación secundaria obligatoria) hasta en un 20 por 100, siempre que la ley no autorice la incorporación

de personal de nuevo ingreso y cuando la tasa de reposición del personal no supere el 50 por 100.

En segundo lugar, se produce el incremento de la jornada lectiva del personal docente hasta los mínimos de 25 horas en educación infantil y primaria y 20 horas para el resto. Y finalmente, aunque no menos importante, se estableció a través del art. 4 de dicho Real Decreto-Ley, la sustitución de personal docente mediante personal interino solo cuando hayan transcurrido al menos 10 días lectivos desde el momento que dio origen al nombramiento. Esto produjo numerosos perjuicios en el desarrollo de la organización de los centros educativos, así como en la calidad de la enseñanza en los mismos por la ausencia de docentes en cursos clave para el desarrollo académico de los alumnos, por lo que se introdujo una modificación por la que se establecían supuestos en los que puede procederse al nombramiento de docentes interinos con carácter inmediato (por ejemplo, cuando el docente impartiera clases en segundo de bachillerato, cuando se dedicara a la atención de alumnos con necesidades especiales, etc.).

Esta ley no hace más que responder a la controversia que generó en su momento la aprobación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, desde un punto de vista jurídico, fundamentalmente en torno a dos cuestiones. Por un lado, generó polémica en el ámbito del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, por otra parte, se cuestionó la situación de urgencia y necesidad que justifica la aprobación de tales medidas a través de Real Decreto-Ley. Todo ello se vio plasmado en un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Junta de Andalucía, que fue desestimado a través de la [STC 26/2016, de 18 de febrero de 2016](#).

En este sentido, se argumenta en dicho recurso la vulneración del art. 86 de la [Constitución española](#) (en adelante, CE) y la vulneración de las competencias asumidas por el [Estatuto de Autonomía de Andalucía](#) (arts. 52 y 53). El TC resuelve señalando que no se infringe el art. 86 CE puesto que se explica de manera justificada y con argumentos concretos la situación de urgente necesidad ligada a los objetivos de consolidación fiscal en un contexto de crisis económica. Además, existe una conexión de sentido entre las medidas implementadas y la consecución de los objetivos de racionalización del sector público marcados.

En relación a la posible invasión de competencias autonómicas por parte del Estado, la sentencia señala que las cuestiones reguladas en el Real Decreto-Ley, en concreto en los arts. 3 y 4, se circunscriben a las competencias estatales de regulación de la normativa básica en materia de educación reflejadas en el art. 149.1.18.º y 30.º CE, puesto que ambas cuestiones tratan de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en el ámbito educativo y se trata de medidas de coordinación y garantía de la homogeneidad, cuestiones inherentes a la normativa básica estatal.

Igualmente, se señala que se prevén condiciones de mínimos y máximos, lo que daría espacio suficiente al desarrollo autonómico de dicha normativa básica, por lo que las competencias autonómicas en la materia estaban garantizadas. No obstante,

existe un voto particular al respecto que sí considera que se produce la invasión de competencias autonómicas ya que las materias reguladas en dicho Real Decreto-Ley no suponen normativa básica ni están directamente relacionadas con la calidad de la enseñanza o la garantía de la misma (art. 149.1.31.º CE), y en cualquier caso, la argumentación del TC es demasiado genérica siendo ficticio el supuesto espacio existente para la normativa autonómica puesto que el contenido de mínimos no permite realizar otras medidas sin afectar a la estabilidad presupuestaria. Así mismo, se considera que las materias reguladas en dichos artículos impugnados responden a cuestiones concretas propias de la organización interna de cada administración.

Por otro lado, otra muestra del debate jurídico generado fue la presentación de una [Proposición no de Ley n.º 171/12, sobre la derogación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y su implicación en la Ley Orgánica de Educación y en la LOMLOU](#) en las Cortes de Aragón, admitida a trámite, sobre la necesaria derogación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, ya mencionado, así como el [Dictamen 7/2012, de 8 de junio, sobre el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo](#), del Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia, sobre las implicaciones competenciales, que suponía la aprobación de dicha norma.

En este contexto, se decide aprobar la ley que corresponde analizar con el fin de dejar sin efectos los preceptos más perjudiciales en materia de calidad de la enseñanza, en un contexto que, como la propia exposición de motivos relata, ya no requiere de ajustes presupuestarios tan rígidos, y dejando, igualmente, a un lado los posibles conflictos competenciales suscitados con su aprobación. Así, la [Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria](#), deroga los arts. 2, 3 y 4 mencionados e introduce un artículo único, obteniendo el siguiente resultado:

- Se respetarán los límites establecidos en el art. 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo que respecta al número máximo de alumnos por aula: 25 en educación infantil y primaria, y 30 en educación secundaria.
- En relación con la jornada lectiva del personal docente, se recomienda que no exceda de 23 horas en educación infantil y primaria, y de 18 horas en el resto de las enseñanzas reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación en régimen general.
- Se eliminan los diez días en los que no se procederá al nombramiento de personal docente interino por sustitución del personal docente titular.

En definitiva, teniendo en cuenta el reparto competencial en materia de educación existente, si se quiere dotar de mayor efectividad la derogación de dichos artículos, se debe acompañar de normativa autonómica puesto que las competencias de desarrollo inciden de manera decisiva en la organización y gestión de la educación y, por tanto, en su calidad como actividad prestacional, más allá de la normativa básica.

3. REAL DECRETO-LEY 3/2019, DE 8 DE FEBRERO, DE MEDIDAS URGENTES EN EL ÁMBITO DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA, LA INNOVACIÓN Y LA UNIVERSIDAD

En consonancia con la exposición de motivos, el objetivo último de esta norma es cumplir eficazmente con el propósito de fomentar la investigación técnica y científica en todos los ámbitos de conocimiento, teniendo en cuenta la reducción significativa de la inversión en I+D+i durante el periodo de crisis económica, manteniéndose, hoy en día, un nivel de inversión muy alejado del objetivo marcado por la Unión Europea para los Estados miembros (3% del PIB en el año 2020, respecto al 1,9% que se establece para el año 2019)¹. Además, se argumenta el carácter primordial del fomento de la investigación por la inequívoca relación directa entre inversión en I+D+i y crecimiento económico. Así, los objetivos concretos de este [Real Decreto-Ley](#) son:

- a) Favorecer una inversión pública y privada más eficaz en las entidades que forman parte del SECTI.
- b) Promover la incorporación del talento investigador en estas entidades y organismos del SECTI.

En relación con la aprobación de estas medidas a través de Real Decreto-Ley, se establece que existe una situación de urgencia y necesidad (art. 86 CE) puesto que se preveía una inminente parada técnica del SECTI, debido a la escasa inversión pública de los últimos años, lo que repercutiría muy negativamente sobre el crecimiento económico de nuestro país.

De esta manera, la norma a analizar contempla las siguientes medidas:

- *Flexibilización en materia de contratación de personal docente e investigador en el ámbito de proyectos de investigación científico-técnicos, bajo un contrato de obra o servicio (Disposición final primera, tres)*

Se modifica la disposición adicional vigésima tercera de la [Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación](#), por la cual no se aplicará lo dispuesto

1. [Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogables para el año 2019.](#)

en el art. 15.1.a) del [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores](#) (en adelante, ET) en lo referente a la duración máxima de los contratos temporales de obra o servicio para la elaboración de proyectos de investigación científica y técnica (arts. 20.2, 26.7, 30 y apartado dos de la Disposición adicional decimocuarta de dicha ley). Igualmente, no se producirá la conversión de dichos contratos en indefinidos con arreglo a lo establecido en el art. 15.5 del ET en el ámbito de la realización de proyectos de investigación. No obstante, se prevén determinadas circunstancias por las cuales sí se podrán realizar contratos indefinidos, que aparecen detalladas en esta disposición.

- *Refuerzo de los convenios entre agentes del SECTI y agentes privados (Disposición final primera, uno)*

Se reformula el art. 34 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, con el fin de posibilitar la suscripción de convenios entre los agentes públicos de financiación o ejecución del SECTI y agentes privados del ámbito de la investigación científica y técnica, para realizar una serie de actividades enumeradas en esta disposición, como la formación de personal científico y técnico, entre otras, incluyéndose como novedad la duración máxima de cada tipo de convenio.

- *Simplificación y racionalización de las tareas de fiscalización de los agentes del SECTI y de la contratación de personal investigador y docente (arts. 1, 2, y 3)*

No será necesaria la emisión de un informe para cada una de las propuestas de contratación de personal laboral en los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado (en adelante, AGE) con cargo a los créditos de inversiones, sino que simplemente se realizarán informes-tipo anuales por la Abogacía del Estado que informarán la propuesta general de contratos para la anualidad completa. Así mismo, se permitirá que los organismos públicos de investigación de la AGE que no constituyan una Agencia Estatal cuenten con una gestión financiera centralizada.

Por otro lado, los organismos públicos de investigación de la AGE estarán sujetos a control financiero permanente en lugar de la función interventora. No obstante, se deberá dar cuenta a la Intervención General de la incorporación de las recomendaciones de los informes definitivos. En este sentido, la Intervención realizará un informe anual relativo al control financiero permanente (y en su caso, de auditoría pública) que deberá ser objeto de publicación. Así, si transcurridos dos años de la implementación del control financiero permanente resultara que no es adecuado a los objetivos que persigue, el Consejo de Ministros podrá acordar la aplicación de la función interventora.

- *Colaboración de entidades privadas para la fiscalización de las subvenciones o ayudas concedidas a agentes SECTI (art. 5)*

Con el fin de realizar la comprobación de subvenciones o ayudas concedidas en el ámbito del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y del Plan Estatal de Innovación se podrá recurrir a empresas privadas de auditoría, en caso de insuficiencia de medios propios (previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado).

- *Incorporación de facilidades para la gestión de operaciones de crédito y la devolución de créditos públicos dirigidas a agentes SECTI. Así mismo, se flexibilizan las condiciones de devolución de préstamos para cursar Máster o Doctorado (art. 4, Disposición adicional única y Disposición transitoria única)*

Se prevé el aplazamiento de las cuotas de amortización con vencimiento en 2019 derivadas de préstamos o anticipos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, o su equivalente, posteriores al año 2000, para las entidades promotoras de parques científicos y tecnológicos que justifiquen una situación financiera que dificulte el cumplimiento de sus obligaciones de pago, no obstante, se debe cumplir con unas condiciones técnicas enunciadas en la Disposición adicional única.

En relación con los préstamos universitarios concedidos en las convocatorias aprobadas² para la realización de Máster y estudios de Doctorado, todos los beneficiarios que cumplan con los requisitos reflejados en la disposición transitoria única podrán optar por la novación de sus contratos.

- *Implementación de medidas de igualdad en contratos de personal docente e investigador, objeto de desarrollo en otras normas específicas (Disposición final primera, dos)*

Se introduce un nuevo párrafo en el apartado 4 de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en los procedimientos de selección y contratación de personal docente e investigador, por el cual se tendrán en cuenta las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo, guarda con fines de adopción, paternidad, acogimiento, riesgo durante la lactancia, etc. Se trata de un precepto genérico que remite al Gobierno el desarrollo de las condiciones concretas que permitan la igualdad en el acceso a la contratación y desarrollo de las carreras profesionales de los investigadores y docentes.

[2. Orden EDU/3108/2009, de 17 de noviembre, por la que se regulan los préstamos ligados a la posesión de una renta futura para realizar estudios de posgrado de Máster universitario o de Doctorado, Orden EDU/3248/2010, de 17 de diciembre, por la que se regulan los préstamos universitarios para realizar estudios de Máster o Doctorado.](#)

- *Modificación de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público](#) –en adelante, LCSP– (Disposición final segunda)*

Finalmente, se modifica la LCSP, en su Disposición adicional quincuagésima cuarta, por la cual, para los contratos celebrados por los agentes públicos del SECTI, se establece una excepción a lo previsto en el art. 118 LCSP, por la que tendrán la consideración de contratos menores aquellos contratos de suministro o de servicios cuyo valor estimado no supere los 50.000 €, siempre que no se destinen a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

4. CONCLUSIONES

Como vemos, la normativa analizada pretende, por un lado, revertir una parte de las medidas de racionalización del gasto público implementadas de manera coyuntural durante la crisis económica en el ámbito de la educación no universitaria, eliminando, a su vez, los posibles conflictos de competencias que se originaron en el momento de su aprobación. Por otro lado, con una vocación similar, la de fomentar de nuevo la investigación científico-técnica, se aprueba el Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad, por el que se abordan reformas de carácter organizacional y financiero que permitan a los organismos y entes del SECTI, en teoría y en principio, reformular y relanzar la investigación e innovación en nuestro país. Sin embargo, sin un esfuerzo de financiación paralelo que nos homologue al resto de Estados miembros de la UE, en inversión en I+D+i respecto PIB o en fomento de la inversión privada, los efectos de estas reformas resultarán insuficientes respecto a los objetivos marcados.

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ
Doctoranda en Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
paulatomedom@usal.es