



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 108/1999

La Laguna, a 9 de diciembre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con *la Proposición de Ley de Iniciativa Popular, sobre acceso a la Función Pública Canaria del profesorado interino, sustituto y contratado, previsto en el artículo 5, apartado 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (EXP. 96/1999 PPL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Por la Presidencia del Parlamento de Canarias se interesa Dictamen preceptivo de este Consejo al amparo del art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular, LILP, sobre Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular (PPL-IP), relativo al acceso a la Función Pública del personal docente reseñado en el encabezado.

La solicitud de parecer de este Consejo, cursada por el procedimiento ordinario (art. 15.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias), viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo), con la Exposición de Motivos y Texto de la Proposición de Ley que los componentes de la Comisión Promotora presentaron, insertos en su escrito dirigido a la Mesa del Parlamento de Canarias, a través del que instan el procedimiento de iniciativa legislativa popular regulado en la citada Ley 10/1986. Documentación que fue admitida por la Mesa de la Cámara (art. 5.1).

---

\* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

## II

El Dictamen del Consejo deberá desenvolverse entre dos parámetros bien definidos; por un lado, la regulación legal de la iniciativa popular; por otro, el contenido del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, derecho del que es cualificado exponente el ejercicio de esta singular iniciativa legislativa.

La iniciativa tiene dos objetivos fundamentales (art. 1 PPL): a) proporcionar una forma diferenciada de acceso a la Función Pública canaria para el personal docente de referencia; y b) una previsión futura indeterminada de estabilizar al personal que no obtenga plaza en la Función Pública. A tal efecto, se establece que a los 30 días de la entrada en vigor de la norma (ley) se creará una Comisión que emitirá un informe que "recogerá los procedimientos legales y costes económicos" (art. 2 PPL-IP). El Gobierno, a la vista del informe precedente, "desarrollará los procedimientos oportunos para llevar a cabo lo previsto en el art. 1" (art. 3 PPL). En consecuencia, lo que los proponentes pretenden es la aprobación, con rango de ley, de una norma especial que regule una forma de acceso diferenciado, sin concreción alguna para determinado personal docente, materia esta -es oportuno advertir- cuya disponibilidad está sometida a los estrechos márgenes establecidos por la Jurisprudencia Constitucional.

## III

El art. 5.3 LILP contempla las causas de inadmisibilidad que afectan a una Proposición de Ley, lo que determina la ineludible obligación de examinar la concurrencia o no en cada supuesto de tales causas legalmente impuestas, indispensable exigencia que deviene con este carácter forzada e imprescindible, por el enlace inmediato que surge entre la llamada que el art. 5.2 LILP efectúa al Dictamen de este órgano consultivo que ha de recabarse y la subsiguiente regulación legal de las propias causas de inadmisibilidad, articuladas de modo directamente encadenado con el requerido juicio y pronunciamiento insoslayable de las condiciones de admisibilidad, caso por caso.

Consecuentemente, ha de darse precisa respuesta por este Consejo al grado de afectación de cada una de las causas de inadmisibilidad contempladas por la norma legal de referencia a la PPL-IP objeto del presente Dictamen, lo que se explicita a continuación atendiendo la consulta formulada.

La PPL no incide en materia que pueda calificarse como excluida para tales cualificadas iniciativas (art. 5.3.a) y 2 LILP). No obstante que el Gobierno de Canarias esté "vinculado" al informe que elaborará una Comisión constituida por ciertos Departamentos gubernativos y las Juntas de Personal Docente No universitario (art. 2 PPL), estableciéndose una relación orgánica y normativa, podría incidir en la "organización institucional de la Comunidad Autónoma" (art. 2.4 LILP), en una acepción funcional de este concepto, pues el Gobierno desarrollaría no la ley en sentido estricto, que resulte de este PPL, sino el "informe" de la Comisión mixta señalada, que fijara los "procedimientos legales"; procedimientos que además sólo pueden ser fijados por el Parlamento.

No se tiene, por lo demás, constancia de que se encuentre en tramitación Proyecto o Proposición de Ley que versen sobre el mismo objeto de la ILP, ni que la que nos ocupa reproduzca otra iniciativa popular presentada en la misma Legislatura [ar. 5.3.d) y e) LILP].

En cuanto a las restantes causas de inadmisibilidad contempladas en el art. 5 LILP, la PPL-ILP no incurre en ellas, a excepción de la prevista en el art. 4.1.a), es decir, que la PPL tenga "texto articulado" [por remisión del art. 5.3.b) LILP].

La PPL dice que "proporciona una forma de acceso diferenciado a la Función Pública canaria", pero se contradice, pues remite la definición o concreción de esa "forma" (diferenciada) a la Comisión prevista en el art. 2, que deberá emitir un "informe" sobre los procedimientos legales y costes económicos, informe que desarrollará el Gobierno. Es más, admonitoriamente la PPL señala que "se deben establecer los mecanismos oportunos que garanticen la estabilidad para los que no accedieran a la Función Pública canaria por este sistema" (art. 1). Pero no se establece cuáles.

El texto articulado de la PPL difiere la regulación de su contenido (en suma, la propuesta que late en la iniciativa legislativa popular) y la pospone para su consideración por una Comisión (art. 2), cuyo informe será objeto de desarrollo por el Gobierno (art. 3). Es decir, el objetivo que persigue la PPL se sustanciaría cuando se produjera la mencionada doble eventualidad: informe de la Comisión y desarrollo gubernativo.

En este extremo cabe interrogarse si el texto articulado propuesto formalmente tiene asimismo esa condición material y si esta última se corresponde con lo exigido en el art. 4.1.a) LILP. Desde luego, cualquier iniciativa legislativa persigue un doble fin formal y material. Éste es prioritario y no es otro que una regulación jurídica con eficacia social reguladora (norma) que se exterioriza mediante un signo sensible (disposición). Por otro lado, supone la contraposición de una situación fáctica (*Tatbestand*) y de una consecuencia jurídica (*Rechtsfolge*) realizada en términos de proposición concreta de la que derivan obligaciones y derechos. En consecuencia, la ILP debe reunir una determinada "materia" o "contenido" tanto en su aspecto interno de ordenación, como externo, de determinación y delimitación de actividad, de la que surgen facultades, pretensiones, derechos y deberes. Si se parte de estas consideraciones, la PPL no contiene realmente texto articulado sobre el objeto pretendido: es decir, en el citado articulado formalmente no existe ordenación social alguna coherente con el fin material que se pretende. Ello significa, por tanto, que se pretende iniciar un procedimiento legislativo con el fin de excluir al Parlamento en la fijación del estatuto del personal docente que es, precisamente, lo que persigue la PPL-IP. En suma, carece de contenido material concreto que pueda ser considerado como texto articulado, en los términos antes expresados.

En realidad, no existe una proposición normativa de contenido real e inmediato, sino una propuesta de actuación futura que, por lo demás, sortea el contenido que debe reunir la norma jurídica. Desde esta perspectiva, la PPL parece más bien una Proposición No de Ley (PNL), al pretender vincular a la Administración y a los representantes del personal afectado a pactar u obtener unas condiciones especiales de acceso que serán, seguidamente, desarrolladas por el Gobierno. Se pretende ignorar, pues, que es al Parlamento (en suma, la Ley) y no al Gobierno, al que corresponde, en su caso, establecer el régimen jurídico adecuado para el acceso a la Función Pública docente.

En consecuencia, habrá que convenir que, ciertamente, concurre la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 5.3.b), en relación con el art. 4.1.a) LILP, al carecer materialmente de contenido la PPL-ILP, sustantivamente, esto es, al no poder considerarse como tal el texto articulado que se propone en los términos fijados como contenido del mismo.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular que se dictamina incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 5.3.b), en relación con el art. 4.1.a) LILP, tal como se expresa en el Fundamento III.