



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 9 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 9 de abril del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular sobre integración de profesores interinos, sustitutos y contratados en los Cuerpos de Funcionarios docentes no universitarios (EXP. 36/2003 PPL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Mediante escrito de 7 de marzo de 2003, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento interesa preceptivo Dictamen de este órgano consultivo, al amparo de los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley Territorial 5/2002, disposiciones que efectivamente sustentan la emisión del Dictamen solicitado, relativo a la PPL de Iniciativa Popular presentada en el Parlamento de Canarias el 7-3-03 y relativa al asunto indicado en el encabezado.

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.

Como ya dijera el Dictamen 108/1999 de este Consejo, sobre materia similar, 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

---

\* **PONENTE:** Sr. Doreste Armas.

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.

Esta admisibilidad lo es desde la perspectiva jurídico-formal y, por tanto, independiente de la admisión puramente documental o formal ya hecha por el Parlamento Canario, admisión en la que no operan criterios jurídicos, sino de puro trámite o aportación documental.

Consecuentemente, ha de darse 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 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].

Sin embargo, sí concurre otra de las restantes causas de inadmisibilidad contempladas en el art. 5 LILP, la del apartado e del párrafo 2º citado, consistente en que es reproducción de otra iniciativa de contenido equivalente (aquí incluso más: es similar) presentada en el transcurso de esta misma legislatura, siendo, concretamente, la que fue objeto del citado Dictamen 108/99, PPL, presentada el 7 de Octubre de 1.999, incluso coincidiendo la mayoría de los promotores.

Por lo demás, no consta la adopción del Acuerdo de la Mesa al que hace referencia el art. 5 citado, en su apartado 1º.

## II

No obstante, el Consejo entra a valorar la materia objeto de la PPL, cumpliendo íntegramente su función consultiva.

1. El art. 1 PPL pretende, pura y simplemente, "integrar" al profesorado interino, sustituto y contratado de la enseñanza pública que ocupa plazas vacantes en los cuerpos docentes respectivos como funcionarios de carrera y remite al reglamento la regulación de las condiciones y requisitos de esa integración, sin predeterminar en ningún aspecto ni unas ni otras.

2. Desde una perspectiva formal competencial, la PPL no se ajusta al marco constitucional ni estatutario, por las siguientes razones:

El art. 23.2 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a la función pública con los requisitos que señalen las leyes.

Y, específicamente, el art. 103.2 de la Constitución reserva a ley la regulación del acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

El art. 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los cuales figura el reconocido en el art. 23.2 de la Constitución.

El art. 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y este Consejo estima que el contenido de la PPL constituye una regulación de las bases -vía excepción- de ese estatuto funcional, sin que a ello afecte lo dispuesto en el art. 32.6 del EAC, que sólo se refiere a competencias de desarrollo normativo.

El reparo de inconstitucionalidad que merece el art. 1 PPL se refuerza por cuanto, al remitir al reglamento sin condicionamiento material alguno la regulación de las condiciones y requisitos de esa integración normativa, infringe el art. 103.3 de la Constitución que reserva a la ley la regulación del acceso a la función pública.

La regulación de la adquisición de la condición de funcionario, y el establecimiento de que en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso a la función pública debe ser establecida con una determinación material suficiente en la propia ley para que ésta pueda remitir al reglamento el desarrollo de sus previsiones. El legislador no puede disponer de la reserva misma a través de remisiones al reglamento incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento

a favor de la potestad reglamentaria que sería contraria a la norma constitucional creadora de la reserva. La STC 99/1987, de 11 de junio, declaró inconstitucional el art. 22.3 LMFP que autorizaba al Gobierno central a establecer "los requisitos y condiciones para el acceso a los funcionarios españoles de los Organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado", porque "...la vía de acceso -gubernativa- prevista en el artículo impugnado es un procedimiento extraño -extravagante-, personal y particularizado (supuesto el respecto a esos funcionarios españoles en el extranjero), fuera de los criterios generales establecidos en el art. 19 de la Ley, precepto al que no hace referencia alguna el art. 22.3, y que, consiguientemente, ha de provocar su declaración de inconstitucionalidad por desconocer la reserva constitucional del art. 103.3 de la CE que, como se ha repetido, limita a la Ley la competencia para regular el acceso a la función pública" (STC 99/1987, de 11 de junio, F.J. 3).

Dada la similitud de la remisión al reglamento del art. 1 PPL con el precepto declarado inconstitucional para esta Sentencia, la doctrina contenida en ella es plenamente trasladable al art. 1 PPL.

### III

Desde la perspectiva material, tampoco la PPL se ajusta a la normativa constitucional ni a la ordinaria.

Respecto a esta última, debe indicarse, que, fruto del ejercicio de las indicadas competencias estatales, es el art. 19.1, de carácter básico, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, LRFP, que dispone que todo el personal de las Administraciones Públicas debe ser seleccionado mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. En la misma línea se pronuncia la Disposición Adicional 9ª de la LOGSE, de especial aplicación a la cuestión por tratarse de funcionarios docentes.

La Disposición Transitoria VIª LRFP permite que en las convocatorias de acceso a la función pública, que deberán ser libres y públicas y respetar los criterios de mérito y capacidad, se valoren los servicios efectivos prestados por el personal interino y contratado temporalmente.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril ha precisado que en esas pruebas no es posible aplicar a este personal la puntuación obtenida en la valoración de servicios prestados para completar la puntuación mínima en los ejercicios de la fase de oposición.

La D.T. VIª.4 LRFP permite que se convoquen pruebas de acceso específicas a la función pública para el personal contratado con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

Como ya se ha indicado, el art. 1 PPL realiza la integración del personal interino, contratado y sustituto. El reglamento establecerá las condiciones y requisitos de esa integración, pero ésta ya está dispuesta por la ley que se pretende que apruebe el Parlamento. Su eficacia dependerá de su desarrollo reglamentario.

Está fuera de duda que lo que se pretende es una integración pura y simple, por vía legal y reglamentaria, porque, en otro caso, la ley sería innecesaria. Corroboración esta afirmación la Exposición de Motivos de la PPL. En definitiva, lo que la PPL establece es la omisión total de procedimiento selectivo público para los profesores contratados, interinos y sustitutos, bajo la fórmula de la "estabilidad", lo que constituye una vulneración de los derechos constitucionales de cuantos ciudadanos pretendan acceder a las plazas de funcionarios, como un paso más de los llamados "Pactos de Estabilidad" a los que hace referencia la Exposición de Motivos de la PPL, cuya legalidad constitucional y ordinaria ya es dudosa, pese a su carácter de temporalidad.

Esta integración por vía legal y reglamentaria es inconstitucional porque "...el mandato de integración autonómica sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido, traspasa los límites impuestos, para la racionalización de las Administraciones Públicas en la Disposición Transitoria sexta de la Ley de Medidas de la Función Pública, que permite convocar "pruebas específicas" en ciertos casos y con las limitaciones temporales allí señaladas, pero en modo alguno habilita a una integración automática..." (STC 302/1993, de 21 de octubre; F.J. 3).

Esta integración que pretende el art. 1 PPL, al establecer como requisito fundamental para ella el mantener una relación de servicios con la Administración autonómica, establece una desigualdad de trato incompatible no sólo con la legislación básica sino también con los principios de mérito y capacidad para el

acceso a la función pública, por ello el art. 1 PPL es contrario al art. 23.2 y, específicamente, al 103.3 de la Constitución y lesiona el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas de los ciudadanos que, reuniendo los mismos requisitos de titulación para el acceso a la función docente, no mantienen una relación de servicios con la Administración. En tal sentido la STC 93/1995, de 19 de junio, F.J. 7 abunda en tal conclusión.

Por último, la Ley territorial Canaria respeta tal conclusión puesto que la Ley 2/87 de la Función Pública Canaria, remite al art. 11 que, a su vez, lo hace al art. 1º y éste, por último, remite al art. 11 de la Ley 30/1984, o sea, a la Ley estatal.

En resumen, el art. 1 PPL contradice los arts. 14, 23.2 y 103.2 de la Constitución y el art. 19.1, de carácter básico, de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, además del art. 32.3 del EAC. Y, además, la inconstitucionalidad del art. 1 PPL se comunica al art. 2 PPL, el cual es instrumental al primero.

## C O N C L U S I O N E S

1.- La Proposición de Ley incurre en causa de inadmisibilidad, por ser de contenido similar a la anteriormente presentada en la misma legislatura.

2.- La Proposición de Ley no se ajusta a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía de Canarias, al afectar competencias propias del Estado.

3.- La Proposición de Ley tampoco se ajusta a la Constitución ni al marco legal ordinario en cuanto a su contenido material, vulnerando además la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional.