



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 5 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 15 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente en funciones del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular sobre el empleo del personal funcionario interino longevo y estatutario temporal (EXP. 277/2018 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente en funciones del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 5 de junio de 2018 y entrada en este Consejo en la misma fecha, solicita, al amparo de los arts. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP) y 138.3 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), preceptivo dictamen sobre la «Proposición de Ley de Iniciativa Popular sobre el empleo del personal funcionario interino longevo y estatutario temporal» (PPL).

La solicitud de dictamen viene acompañada del escrito de fecha 21 de mayo de 2018 (RE de 25 de mayo de 2018), dirigido «a la Mesa del Parlamento de Canarias» (art. 4.1 LILP), presentado por (...), como promotor, y firmado por aquél. En este punto, si bien, de la interpretación conjunta de los arts. 1, 4.1.b) y 4.2 LILP parece inferirse la exigencia de que la iniciativa se presente por una Comisión Promotora con varios miembros, pues al plural alude este art. 4, aun en el entendimiento laxo de que nada impediría que sólo viniera dada por un miembro, concurre en este caso un defecto formal que impide la admisión a trámite de la PPL.

Así, en el escrito presentado por el promotor se señala como domicilio a efectos de notificaciones [art. 4.1.b) LILP], uno radicado en Cádiz. A este respecto, para que

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

los ciudadanos puedan ejercer el derecho fundamental de iniciativa legislativa popular en Canarias, de acuerdo con lo previsto en el art. 1 LILP, han de ser ciudadanos mayores de edad, inscritos en el censo electoral y que gocen de la condición política de canarios. En este caso, este requisito resulta claramente incumplido, a la luz de lo establecido en el art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), según el cual gozan de la condición política de canarios, a los efectos de las previsiones estatutarias y, por ende, de las normativas establecidas con base en ellas, los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes estatales, tengan vecindad administrativa en cualquier municipio de Canarias.

Por ello, la falta de tal condición constituye una causa de inadmisión de la iniciativa presentada por falta de legitimación, tal y como este Consejo se ha pronunciado en el Dictamen 274/2011, de 29 de abril, al cual nos remitimos.

El autor de la iniciativa, además, dirige su escrito al Congreso («ante el Congreso comparece y dice»), esto es, al Congreso de los Diputados, donde, efectivamente, consta que se presentó la misma iniciativa y por el mismo promotor, fue admitida a trámite en 2016 (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, nº D-37, de 24 de octubre de 2016, pág. 59) y, finalmente, declarada la caducidad de la iniciativa este año de 2018 (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, nº D-290, de 2 de febrero de 2018, pág. 42). Igualmente, también se ha presentado la iniciativa ante otros Parlamentos autonómicos (Cantabria, Asturias y Extremadura, en los que consta su inadmisión, así como Andalucía, donde consta su estado como desfavorable y/o no admitido a trámite).

Por otra parte, consta en el expediente texto articulado de la PPL acompañado de la preceptiva exposición de motivos [art. 4.1.a) LILP].

2. Debe tenerse en cuenta que, en aplicación del art. 138.3 RPC tras su modificación (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 135, de 1 de abril de 2015), cuando se trate de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular son dos los dictámenes a emitir por este Consejo Consultivo, ambos con carácter preceptivo. El primero, «con carácter previo a [la (...)] admisión a trámite por la Mesa», teniendo por objeto «determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión» de la iniciativa. El segundo, una vez que la PPL haya sido tomada en consideración, tiene por objeto el fondo del asunto, es decir, la adecuación constitucional y estatutaria de la PPL tomada en consideración.

Nos encontramos, pues, ante el primero de los supuestos, por lo que el parecer de este Consejo se centrará exclusivamente en determinar si el texto de la PPL que

se somete a su consideración adolece de alguna de las causas de exclusión previstas en la normativa autonómica ordenadora de la iniciativa legislativa popular.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales del art. 3 LILP, no es el momento de la acreditación de firmas sustento de la iniciativa, puesto que el art. 6 LILP determina que, admitida la iniciativa, la mesa de la Cámara lo comunicará a la Comisión promotora al efecto de que comience la recogida de firmas.

II

El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 12.5, segundo párrafo, reconoce el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, con remisión a su regulación por Ley del Parlamento de Canarias, de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución (CE). Estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental, aunque de configuración legal (art. 23 CE), normativa que la somete a distintas limitaciones y requisitos de admisión.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que «las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos» (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; y 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

Al respecto, este Consejo ha reiterado que «(...) en cuanto tal, deben ser interpretadas restrictivamente las limitaciones a ese ejercicio, tales como los requisitos formales, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa (...)». «La Cámara tiene la facultad legal de decidir, en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, la posibilidad de decidir sobre el procedimiento, lo que comporta posibilidades limitativas del derecho, lo que permite, al tratarse precisamente de un derecho fundamental, considerar restrictivamente los requisitos de admisibilidad, otorgando una interpretación favorable a su ejercicio» (por todos, cfr. el DCC 335/2015, de 23 de septiembre).

La institución de la iniciativa legislativa popular, como expresión del derecho fundamental de participación política, debe ser interpretada de forma extensiva, lo

que implica, a su vez, que todo lo relativo a las limitaciones y a los requisitos formales de admisión debe ser considerado de manera restrictiva, pues es el Parlamento quien, en última instancia, adopta la decisión política de que se trate; primero, tomándola o no en consideración; luego, si se toma en consideración, tramitando la PPL; y, por último y en su caso, aprobando la ley.

III

1. Señala la exposición de motivos (denominada «Preámbulo» por su promotor,) que se hace necesario *«regular las consecuencias que para la administración puede conllevar la concatenación de contratos y/o nombramientos en fraude»*, así como regular la situación del personal que se mantiene trabajando una vez superados los tres años, todo ello en relación con la Directiva 1999/70, el Acuerdo Marco de Trabajo Temporal y resto de acervo no transpuesto en materia de función pública que reconoce el derecho a la estabilidad.

Además, con esta iniciativa *«se articulan mecanismos de control en la gestión del personal para no crear nuevamente bolsas de empleo en fraude»* y se regularizan las situaciones irregulares, todo ello para dotar de estabilidad al personal que se encuentra en estas situaciones en las distintas Administraciones Públicas.

Aborda con ello la PPL un problema que ha sido objeto de controversia jurisprudencial en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre dos cuestiones que pretende solventar la PPL.

Por un lado, se trata de solventar una situación que venía dada por la situación planteada por algunos organismos públicos en los que las reorganizaciones continuas habían llevado a una utilización abusiva de las diferentes modalidades contractuales para encubrir lo que realmente era una situación de fijeza. Ello dio lugar a que se hubiera construido jurisprudencialmente, por la Sala IV del Tribunal Supremo una categoría de empleados públicos denominados «indefinidos no fijos».

Viene ahora la PPL a crear esta categoría «ex lege» a través de la previsión de que a partir del tercer año de prestación de servicios de forma continua o con acumulación de 24 meses en el plazo de 30 meses de forma discontinua, se convierta a todo trabajador de la Administración en indefinido no fijo (art. 2.1 PPL).

También convierte en indefinidos no fijos a los funcionarios interinos, estatutarios temporales y personal laboral temporal, cuando se incumpla el plazo máximo de 6 meses por razones de urgencia, sucediendo lo mismo con los interinos nombrados por vacante durante más de 3 años (art. 2.2 PPL).

Por otro lado, viene la PPL a afrontar el problema generado por la cuestión relativa a si era conforme al Derecho Comunitario la norma española que excluye la indemnización por extinción del contrato temporal de interinidad, o más bien que no la incluye, en tanto que sí reconoce una indemnización cuando se trata de extinción por causas objetivas de contratos indefinidos.

A tal efecto, la PPL viene a establecer una indemnización por amortización o cobertura de la plaza en cuya ocupación cesa el interino (art. 3 PPL), en las mismas condiciones en las que se indemniza por extinción por causas objetivas de contratos indefinidos prevista en el art. 52 del Estatuto de los Trabajadores.

Ello, en virtud de la Sentencia de 14 de septiembre de 2016 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TSJCE 2016,111), que, sin embargo ha sido matizada por la reciente Sentencia de 5 de junio de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), que viene a avalar la distinción existente en virtud de la naturaleza temporal de la relación de servicio de la interinidad.

Por lo demás, la iniciativa añade determinadas medidas para la celebración de procesos de consolidación extraordinarios para este tipo de empleados públicos (art. 4 PPL), así como medidas sobre movilidad de los mismos (arts. 5, 6 y 8 PPL), acciones y legislación procesal (art. 7 PPL), medidas de control (art. 9 PPL) y de exigencias de responsabilidades por el exceso del límite de contratación de 6 meses del personal temporal (art. 10 PPL).

2. Los límites impuestos al ejercicio de la iniciativa legislativa popular se concretan, en lo que aquí interesa, en la posible concurrencia de las causas de inadmisibilidad previstas en los arts. 2 y 5.3 LILP.

El apartado 3 del art. 5 LILP dispone:

«Serán causas de inadmisibilidad de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular las siguientes:

- a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el art. 2 de esta Ley.
- b) Que no se hayan cumplido los requisitos exigidos en los arts. 3 y 4 de la presente Ley.
(...).
- c) Que el texto verse sobre materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí.
- d) Que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa legislativa.

e) Que sea reproducción de otra iniciativa legislativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura».

Por su parte, el art. 2 LILP, al que remite el art. 5.3.a) LILP, preceptúa:

«Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía.

2. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica.

3. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.

4. Las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

5. La iniciativa legislativa popular.

6. El régimen electoral».

3. En relación con las materias excluidas por el art. 2 LILP y las causas de inadmisión establecidas por el art. 5.3 LILP, aplicadas al contenido de la PPL, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

A. Materia que no sea de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias [arts. 2.1 y 5.3.a) LILP].

El principal título afectado por la regulación material de la PPL es el régimen estatutario de los funcionarios. En materia de Función Pública y, por ende, de régimen jurídico de los funcionarios públicos, el Estado tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de aquéllos (art. 149.1.18 de la Constitución, CE), teniendo tal carácter básico el 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 (TRLEBEP), respecto del que debe señalarse que, conforme establece el número 1 de la disposición final cuarta del TRLEBEP, lo establecido en los capítulos II y III del título III (arts. 16 a 30), excepto el art. 25.2, y en el capítulo III del título V (arts. 78 a 84) sólo producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Mas, el legislador del TRLEBEP ha llevado a cabo una actuación normativa basada en un triple título competencial, tal como se deriva su la disposición final primera al invocar tales títulos competenciales a cuyo amparo el Estado ha dictado aquella norma. Por un lado, se ha fundamentado en el art. 149.1.18 CE para elaborar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; por otro, en el art.

149.1.7 CE, con la finalidad de regular la materia laboral, y, asimismo, en el art. 149.1.13 CE en lo que respecta a los límites presupuestarios en los incrementos anuales de la masa salarial.

Por su parte, la CAC tiene competencia para dictar el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en la citada materia de régimen estatutario de los funcionarios, naturalmente de la Comunidad Autónoma (art. 32.6 del Estatuto de Autonomía, EAC), habiéndose aprobado la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria (LFPC), así mismo modificada varias veces.

Ahora bien, debe analizarse si, efectivamente, se circunscribe la regulación propuesta en la PPL a los límites dentro de los cuales ostenta competencia nuestra Comunidad Autónoma en la materia.

1) Ya desde el artículo primero de la PPL se observa un claro exceso competencial al establecer el ámbito de aplicación de aquélla y las exclusiones de la misma, señalando al efecto, tanto que alcanza a «todo el personal que tenga vínculo con la administración», sin restringirse al de la Comunidad Autónoma de Canarias, con especial aplicación *«Al funcionario interino, estatutario o laboral temporal que tenga vínculo con la misma administración por más de tres años y al funcionario interino, estatutario o laboral temporal que concatene contratos o nombramientos por más de dos años, en una plazo de 6 meses, con especial incidencia en sanidad, educación y justicia, aún con las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas»*. Excluyendo por su parte, además, al siguiente personal: *«a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas. c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. d) Personal militar de las Fuerzas Armadas. e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. f) Personal retribuido por arancel. g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia. h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito»*.

Resulta obvio también, pues, que una regulación autonómica como la pretendida no puede integrar en sus normas la relación de personal excluido de la aplicación de la misma que pertenece a otras Administraciones o Instituciones del Estado, ajenas a la Comunidad Autónoma de Canarias.

2) Por su parte, el artículo segundo PPL establece un vínculo creado *ex novo* consistente en la relación laboral como indefinida no fija, estableciendo esta norma en qué condiciones se reconoce.

Debe decirse al respecto, que es consolidada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al señalar que constituye materia básica la atinente al establecimiento mismo del estatuto del empleado público, cuyas únicas categorías se establecen con carácter básico en el art. 8 TRLEBEP. En tal sentido, la STC nº 156/2013, de 23 de septiembre, si bien aquélla se refería a la categoría de funcionarios eventuales, viene a señalar:

«Ninguna duda cabe acerca de que el citado artículo 12 LEEP (RCL 2007,768) es básico en sentido formal, pues con tal carácter se proclama en la disposición final primera LEEP. Carácter básico que también es posible apreciar en sentido material, en tanto que la norma se limita a establecer los rasgos generales y comunes de un tipo muy concreto de personal al servicio de las Administraciones públicas, como es aquel al que, con carácter temporal, se le encomiendan funciones de confianza y asesoramiento especial, lo que, sin duda, encuentra acomodo en el art. 149.1.18 CE en cuanto que al Estado corresponde definir, siquiera genéricamente, los distintos tipos de personal al servicio de las Administraciones públicas, expresando así un principio estructural organizativo que se proyecta sobre el sector público en su conjunto.»

En ese sentido el TRLEBEP incluye al personal funcionario interino como una clase de empleados públicos diferenciada de los funcionarios de carrera, así como del personal laboral (sea fijo, por tiempo indefinido o temporal), y del eventual, dibujando los términos generales de su estatuto jurídico.

Asimismo, el art. 7 TRLEBEP dispone que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y los convenios, por los preceptos del TRLEBEP que así lo dispongan. Por su parte, el art. 77 establece que la Clasificación del personal laboral se realizará de conformidad con la legislación laboral.

En ambos casos (legislación básica funcionarial y legislación laboral) la competencia es del Estado. Por tanto, el núcleo principal de la iniciativa aborda aspectos materiales concretos cuya regulación no es competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3) El artículo tercero de la PPL también regula materia que excede de la competencia autonómica, viniendo el mismo a vincular el cese de unos empleados

públicos al abono de una indemnización definida en la PPL y limitando, en caso de su no abono, el efecto del cese.

Al respecto, como hemos señalado, el vínculo del empleado público con la Administración viene delimitado por las categorías básicas del art. 8 TRLEBEP, siendo el art. 10 el que regula el interino, que viene dado por las notas de temporalidad y transitoriedad:

«1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

b) La sustitución transitoria de los titulares.

c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses (...).

Dada la situación que determina su acceso, también aparece delimitado con carácter básico su cese en el referido artículo, cuyo apartado 3 señala: *«El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento».*

Por otro lado, ha de señalarse que, precisamente las características que delimitan la categoría del interino conllevan que según jurisprudencia constitucional reiterada quede justificada su distinción con los funcionarios de carrera sin implicar conculcación del art. 14 CE (por todas SSTC 135 y 137/2009, de 15 de junio).

Debe añadirse sobre esta cuestión que, como se señaló anteriormente, el TRLEBEP se dicta, además, con fundamento en el título competencial del art. 148.1.13 CE, viniendo la PPL con la previsión de las indemnizaciones propuestas a incurrir en un exceso competencial.

En relación con esto último, la STC nº 62/2001, de 1 de marzo, si bien sobre retribuciones *estricto sensu* (como tal ha sido considerada la indemnización en la Sentencia de 14 de septiembre de 2016 del TJUE, antes citada), ha venido a entender que corresponde al Estado la fijación por el Estado en la Ley de Presupuestos

Generales de topes máximos globales al incremento de masa retributiva por virtud título contenido en el art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), como en el principio de coordinación con la Hacienda estatal que opera como límite de la autonomía financiera de las CCAA, lo que opera también como límite a la admisibilidad de la PPL por «incurrir en materia de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2.2 y 5.3.a) LILP]».

Pero es que, además, la regulación por el legislador autonómico de estas indemnizaciones implicaría una alteración de la homogeneidad en los derechos económicos de los funcionarios que pretende la normativa básica, así, si bien, una vez más referida a las retribuciones *estricto sensu*, la STC 86/2009, de 23 de febrero, en su fundamento jurídico 3, señala:

«(...) La exclusión del art. 149.1.13ª CE responde al hecho de que el precepto básico que el órgano judicial promotor de la cuestión estima infringido (el art. 24.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) no establece propiamente un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones, sino que regula un aspecto del régimen estatutario de los funcionarios públicos (y no del conjunto de empleados públicos), como es la determinación de un concepto retributivo (por todas, STC 148/2006, de 9 de mayo, F. 6). De modo que no se discute ahora el respeto a aquellos límites al crecimiento de las retribuciones de los empleados públicos que haya podido establecer el legislador estatal, sino la regla general que garantiza la igualdad de uno de sus conceptos, el sueldo. Esa discusión ha de saldarse con la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Según acabamos de recordar, en las SSTC 103/1997, de 22 de mayo, F. 2, y 148/2006, de 9 de mayo, F. 6, hemos afirmado que la nivelación de las retribuciones básicas que figura en el art. 24.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se encuadra sin violencia en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.18ª CE para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de la función pública, en la medida en que con ella se trata de conseguir «una mínima y fundamental homogeneidad» en un aspecto esencial de dicho régimen jurídico: los derechos económicos de los funcionarios. (...)».

Todo ello alcanza a lo regulado en el apartado 4 del artículo sexto que, en materia de movilidad cierra la norma propuesta señalando: *«Si no existiera vacante a disposición se entenderá amortizada la plaza indemnizándose con veinte días de salario por año de servicio conforme el artículo tres»*.

4) Asimismo, excede las competencias autonómicas la regulación pretendida en el artículo cuarto de la PPL, rubricado «consolidaciones extraordinarias», porque viene a reproducir, con alguna variación contradictoria con la normativa básica, el contenido de la D.T. Cuarta TRLEBEP, referido a la consolidación de empleo temporal.

En aplicación de la doctrina sobre las *leges repetitae*, acuñada por el TC y reiterada por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; y 94/2018, de 7 de marzo) hemos señalado, lo siguiente:

«La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]».

Sobre la invasión del ámbito reservado a las competencias del Estado que supone la reproducción de la legislación básica por las Comunidades Autónomas también se pronuncia la STC 123/2013, de 23 de mayo, FJ 8, al señalar lo siguiente:

«No hay duda entonces de que la regulación autonómica recurrida, en la medida que incide directamente en el mencionado diseño institucional básico, resulta contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia. Pues según hemos declarado en otras ocasiones semejantes, las Comunidades Autónomas no pueden adoptar ninguna disposición en el ámbito material reservado a la legislación básica (STC 87/2012, de 18 de abril, FJ 5). Ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, por impedirlo en este caso la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9), y reiterada últimamente entre otras, en la STC 137/2012, de 19 de junio (FJ 2)».

En consecuencia, la regulación pretendida por la PPL en este artículo tampoco es competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5) Asimismo, la regulación pretendida en el artículo séptimo de la PPL invade competencia del Estado al regular un procedimiento jurisdiccional, esto es, legislación procesal (art. 149.6º CE), que es competencia exclusiva del Estado.

Lo mismo cabe decir del contenido de la Disposición Transitoria Primera PPL.

6) Igualmente, el artículo noveno PPL, por las mismas razones que las señaladas en el artículo primero PPL, traspasa los límites competenciales de Canarias al regular la estabilidad con movilidad en educación, sanidad y justicia, imponiendo la regulación al propio Estado y a las otras Comunidades Autónomas [*«El estado dentro de sus competencias y las Comunidades Autónomas con las transferidas (...)»*].

Por todo ello, los aspectos materiales más relevantes sobre los que versa el contenido de la PPL lo constituyen ámbitos ajenos a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado el evidente carácter básico o de competencia estatal de los mismos. Consecuentemente, concurre la PPL en la causa de inadmisibilidad del art. 5.3.a) en relación con el art. 2.1 LILP.

B. Materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2.2 y 5.3.a) LILP].

Como se ha señalado por este Consejo (Dictamen 194/2015) las causas de inadmisibilidad deben ser entendidas de forma restrictiva. Ciertamente, la limitación de naturaleza presupuestaria concurre cuando la iniciativa se proyecta respecto de la «especial previsión de ingresos y gastos, con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad». Cualquier medida de gestión pública tiene al menos efecto reflejo presupuestario, por lo que debe convenirse en que desde esta perspectiva cualquier PPL debiera ser inadmitida, por lo que esta limitación debe quedar restringida a los supuestos en los que el texto de la PPL tuviera formalmente naturaleza presupuestaria y por ello no es aplicable esta causa de inadmisión.

Sin embargo, como se señaló al hilo del límite competencial, el TRLEBEP se dicta, además, con fundamento en el título competencial del art. 148.1.13 CE, viniendo la PPL con la previsión de las indemnizaciones propuestas a incurrir en un exceso competencial y, a la vez, en una afectación de la planificación general de la actividad económica.

Al respecto, la STC nº 62/2001, de 1 de marzo, si bien sobre retribuciones *estricto sensu*, ha venido a entender que corresponde al Estado la fijación por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales de topes máximos globales al incremento de masa retributiva por virtud del título contenido en el art. 149.1.13ª CE (bases y

coordinación de la planificación general de la actividad económica), como en el principio de coordinación con la Hacienda estatal que opera como límite de la autonomía financiera de las CCAA, lo que opera también como límite a la admisibilidad de la PPL por «incurrir en materia de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2.2 y 5.3.a) LILP]».

C. Resto de materias del art. 2 LILP.

Las materias excluidas por los arts. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2.6 LILP (régimen electoral) no forman parte, en ningún caso, de la regulación propuesta en el texto de la PPL. No pueden, por lo tanto, considerarse como causa de inadmisibilidad de la misma.

D. Materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí [art. 5.3.c) LILP].

Tampoco concurre esta causa de inadmisibilidad.

E. Que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición con el mismo objeto de la iniciativa popular o sea reproducción de otra iniciativa con contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma Legislatura [letras d) y e) del art. 5º.3 LILP].

Tampoco existe esta causa de inadmisibilidad.

4. La PPL sometida a dictamen incurre en defectos formales que obstan su admisibilidad, y, además, en las causas materiales de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3.a) en relación con los arts. 2.1 y 2.2 LILP, por lo que, aunque no concurren el resto de las causas de inadmisibilidad, procede la inadmisión de la PPL por la Mesa del Parlamento.

CONCLUSIÓN

Concurren causas formales y materiales de inadmisibilidad que impiden la tramitación, de la Proposición de ley de Iniciativa Popular sobre el empleo del personal funcionario interino longevo y estatutario temporal.