

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR SUPERA EL TRÁMITE DE LA TOMA EN CONSIDERACIÓN

Víctor J. Vázquez

En una reciente y exhaustiva tesis doctoral sobre la iniciativa legislativa popular en España, Ángel Fernández Silva¹ dedica unas páginas esclarecedoras a la dinámica de esta institución de democracia semidirecta, dentro de un sistema de partidos como el andaluz, donde, hasta hace poco, una fuerza política ha disfrutado durante años de una posición hegemónica para la gobernabilidad. La conclusión del autor es que, al ya marcado carácter residual que padece esta institución en el sistema político español, y en los sistemas autonómicos, en contextos como el andaluz su virtualidad, en la práctica, no pasa de lo simbólico. De hecho, a pesar de que no han sido pocas las ocasiones en las que la ciudadanía andaluza ha puesto en marcha iniciativas de este tipo, dieciocho, en concreto, sólo en dos ocasiones, dichas iniciativas fueron tomadas en consideración, para ser rechazadas en ambos casos por la mayoría de gobierno en la Cámara.

Desde luego, no son sólo las limitaciones materiales y procedimentales con las que desde su origen se ha integrado esta institución en el ordenamiento jurídico español, las que han determinado su lugar subalterno, y su escaso, por no decir nulo, valor como elemento regenerador de la vida democrática; también nuestra propia cultura política y parlamentaria ha orillado, la contribución de las ILP a la discusión legislativa. La ausencia de cualquier tipo de privilegio procesal en el trámite de estas propuestas no ha sido, en este sentido, compensado con una práctica parlamentaria que atienda al valor democrático que posee cualquier iniciativa de este tipo.

Como es conocido, el Parlamento Andaluz, con la intención de revitalizar la institución, modificó el régimen de la iniciativa legislativa popular a través de la aprobación de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos (BOPA núm. 795, de 1 de diciembre de 2011), una modificación que ha coincidido con el incremento de estas iniciativas, mas no con el éxito de las mismas. En cualquier caso, como hemos podido ver con otras instituciones de derecho parlamentario, era de esperar que la radical transformación acaecida en el sistema de partidos andaluz, tuviera también consecuencias en la dinámica de esta institución, y, en definitiva, que se dieran las cir-

¹ “La Iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, Tesis doctoral dirigida por Augusto Martín de la Vega y defendida en septiembre de 2019 en la Universidad de Salamanca.

cunstances para que alguna de las iniciativas planteadas supere el hasta ahora inquebrantable techo de la toma en consideración. Pues bien, ese momento ha llegado con la toma en consideración, favorable en este caso, de la ILP relativa a aplicación del *sistema de concurso, consistente únicamente en la valoración de méritos, que regirá en la convocatoria de procesos selectivos para la definitiva estabilización del empleo público temporal en la Junta de Andalucía, de funcionarios interinos en la Administración General, Administración de Justicia y Administración Educativa, así como del personal eventual de la Administración Sanitaria, a tenor del artículo 61.6 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*, cuyo resultado en el Pleno se saldó de forma favorable con el apoyo de los grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía, y la abstención del resto de los grupos. De esta forma, vamos a asistir a la primera discusión en comisión de una ILP, inaugurando igualmente el procedimiento previsto por el artículo 125 del Reglamento, modificado expresamente en 2014², para permitir la defensa de la iniciativa por parte de sus promotores, tanto durante el procedimiento de toma en consideración, como en el propio debate en comisión³.

Como se detalla en la exposición de motivos de esta propuesta de ley, el objetivo de la misma es consolidar como funcionarios públicos, a través de una oferta empleo específica, al ingente número de interinos que ahora mismo desempeñan sus funciones en la administración andaluza. Subrayaban los promotores, a este respecto, la insistencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y también de los propios jueces nacionales, en que es contrario al derecho de la Unión el abuso de la figura de la interinidad por parte de las administraciones públicas. La propia Ley del Estatuto Básico del Empleado Público afirma expresamente en su artículo 10 que son funcionarios interinos los nombrados para «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», del tal forma que la paradójica “consolidación” de ciertas interinidades no estaría sino normalizando, en opinión de los promotores, una inequívoca ilegalidad. Por otro lado, como es conocido, la Ley 13/2017, de Presupuesto Generales del Estado, prevé que además de la tasa de reposición ordinaria, las administraciones públicas puedan también disponer adicionalmente de una tasa para estabilizar el empleo temporal, en concreto, hasta un 90 por ciento de las plazas que, ya dotadas presu-

² 1 Reglamento aprobada por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2014

³ A este respecto, el 125.3 del Reglamento establece que “Una vez tomada en consideración y acordado su envío a la comisión competente, dicho representante podrá estar presente en las comparencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de Comisión donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el Pleno. Tendrá derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que éstos”.

puestariamente, hayan sido ocupadas ya sea de forma temporal o ininterrumpida en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016, lo cual supondría para la comisión promotora, una habilitación legal expresa para dotar de cobertura presupuestaria a una oferta de empleo público de estas características.

Justificada la necesidad de no amortizar dichos puestos de trabajo desempeñados en interinidad en la obligación de satisfacer los servicios públicos vinculados a los mismos, la exposición de motivos se centra en el que puede considerarse el punto más controvertido de esta propuesta, que es el de que la oferta de empleo sea a través del régimen de concurso público. Así, será determinante, en relación a los méritos valorados en la convocatoria, la experiencia laboral acumulada por quienes han desempeñado en régimen de interinidad estas funciones⁴. Frente a las lógicas objeciones que pueden plantearse desde la perspectiva de la exigencia de mérito y capacidad como criterios de acceso a la función pública, que consagra el artículo 103 de la Constitución, se apela por parte de la comisión promotora a la excepción que contempla el artículo 61.6 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que, como es conocido, prevé que “en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso, que consistirá únicamente en la valoración de méritos”. De tal forma que el artículo 3 de la propuesta de ley prevé que “esta Ley deberá concretarse en la publicación de una Oferta de Empleo Público extraordinaria para la definitiva estabilización del empleo temporal, así como en las correspondientes convocatorias de procesos selectivos específicos que se aprueben en aplicación de dicha Oferta de Empleo Público, cuyo sistema selectivo de personal funcionario de carrera o personal estatutario, se ajustará en cada caso a lo dispuesto en el artículo primero de esta Ley”.

⁴ A este respecto, la ley se refiere en su artículo 2 al ámbito subjetivo de aplicación de la siguiente forma. “La presente Ley será de aplicación a la totalidad de plazas ocupadas por funcionarios interinos de la Administración General de la Junta de Andalucía, funcionarios interinos de la Administración de Justicia de la Junta de Andalucía, funcionarios interinos de la Administración Educativa de la Junta de Andalucía y personal eventual de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, que conforme al apartado Uno.6 del artículo 19 de dicha Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, estando dotadas presupuestariamente cumplan alguno de los requisitos descritos a continuación: 1. Que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016. En concreto, se señalan sectores como los regulados en las letras A) (Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), B) (Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de personal estatutario), O) (plazas de personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales). 2. Que, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal, en los términos previstos en la Disposición Transitoria Cuarta 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.

Además de esta opción por la modalidad de concurso público, donde sólo sean valorados los méritos de los aspirantes para la estabilización de este personal temporal, y a cuyos problemas jurídicos haremos mención más adelante, la propuesta de ley integra en sus disposiciones transitorias otra previsión igualmente controvertida, y que prevé que se anulen para ser subsumidas dentro de esta oferta de empleo público las convocatorias de “las plazas de funcionarios interinos de la Administración General de la Junta de Andalucía, de funcionarios interinos de la Administración de Justicia de la Junta de Andalucía, de funcionarios interinos de la Administración Educativa de la Junta de Andalucía o de personal eventual de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía incluidas en el Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, cuyo proceso selectivo de concurso-oposición no haya concluido en virtud de sus respectivas convocatorias”. Es decir, que dichas plazas serán detraídas de dicho Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, para incluirlas en la Oferta de Empleo Público que debe aprobarse en aplicación de la presente Ley. En definitiva, la propuesta de ley, de aprobarse, afectaría a retroactivamente convocatorias ahora mismo abiertas y, obviamente, a las expectativas de quienes hayan firmado las mismas.

Como se ha señalado, esta primera ILP plantea diversos problemas que tienen que ver, fundamentalmente, con la forma en la que restringe la posibilidad de participar en las pruebas de acceso a la función pública. A este respecto lo cierto es que de la legislación vigente, pero también de propia la jurisprudencia constitucional puede deducirse un principio general que impone la apertura de cualquier prueba de acceso, cuyas excepciones han sido admitidas de forma muy residual. Concretamente, en relación con el uso de la interinidad o de la experiencia laboral como criterio determinante para evaluar los méritos de los postulantes, el Tribunal Constitucional ha sido explícito a la hora de declarar la inadecuación constitucional de aquellas convocatorias en la práctica vedadas a quienes no posean esa cualificación⁵. Sí será posible, no obstante, una consideración ponderada y razonable de la experiencia, que en la práctica no delimite de forma desproporcionada las opciones de quienes no hayan podido prestar servicios para la administración. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional:

“la finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse a priori constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un periodo más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada,

⁵ Entre otras: STC 67/1989; 27/2012.

arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, esta viene impuesta en atención a un interés político legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública, pero siempre que no pueda considerarse desproporcionada la valoración cuantitativa que se ha otorgado a ese mérito en las bases de la convocatoria”⁶.

En todo caso, también debe señalarse que la jurisprudencia constitucional no cierra del todo la puerta a las ofertas de empleo público a través del procedimiento de concurso, si bien, ha condicionado su adecuación constitucional a que dichas pruebas restringidas estén dirigidas a satisfacer:

“la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado”⁷.

Ahora bien, como es obvio, no nos encontramos aquí ante su supuesto donde la convocatoria de una oferta de empleo público tenga como razón de ser esta redistribución de competencia a la que alude la jurisprudencia constitucional, y lo cierto es que si tomamos en consideración el cariz de la propuesta, bien puede concluirse que los destinatarios de esta oferta estarían estrictamente constreñidos al personal interino de la administración andaluza, por lo que cabe afirmar que nos encontramos ante un ILP que plantea dudas fundadas en cuanto a su constitucionalidad.

Del mismo modo, tal y como se ha señalado más arriba, el hecho de que la propuesta de ley prevea la afectación de convocatorias de empleo público ya abiertas, plantea igualmente serias dudas, no ya sólo de oportunidad, sino también desde la propia perspectiva constitucional, y en concreto desde las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, cuya quiebra afectaría en este caso a las propias expectativas de quienes hayan decidido participar en las convocatorias ya abiertas.

No cabe duda de que los problemas aquí señalados serán objeto de discusión ya durante la tramitación en comisión de esta propuesta de ley, cuyos visos de prosperar entiendo que son pocos. En cualquier caso, no deja de ser noticia que por primera vez una iniciativa legislativa popular haya podido ser objeto de un debate de fondo en el Parlamento andaluz. Es muy probable, como empezábamos diciendo, que la nueva configuración del sistema de partidos en Andalucía, facilite que este hecho deje de ser una excepción en el futuro.

⁶ STC 107/2003.

⁷ STC 27/2012.