

Expediente Núm. 165/2008
Dictamen Núm. 92/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de julio de 2008, examina el expediente relativo a la celebración de un Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del Convenio de colaboración

El instrumento convencional sometido a consulta lleva por título “Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral”. Figuran como firmantes del mismo la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno del Principado de Asturias y el Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria.

Su texto contiene una parte expositiva, siete cláusulas y un anexo.

En el expositivo del Convenio se enuncia el propósito de ambas Comunidades de favorecer la movilidad interadministrativa de su personal laboral fijo, “dentro de los límites establecidos en la normativa laboral y en los respectivos convenios colectivos”, y se afirma, sobre estos últimos, que “exigen la firma de un acuerdo o convenio entre ambas Administraciones para su puesta en práctica”.

En cuanto a las cláusulas, la primera refleja el compromiso de las dos Comunidades Autónomas de garantizar que, en los respectivos concursos de traslados, diez puestos, de los correspondientes a las categorías profesionales que aparecen homologadas en el anexo I del Convenio, puedan ser ocupados por personal laboral fijo de una u otra Administración, para lo cual se obligan a introducir las modificaciones necesarias en la correspondiente relación o catálogo de puestos de trabajo. La misma cláusula faculta a la Comisión Mixta de Vigilancia y Control que se crea a “revisar, para cada proceso de provisión, el número de puestos de trabajo destinados a estos procesos de movilidad (...), así como la tabla de homologación de categorías profesionales del anexo I”. En la cláusula segunda, enunciada “requisitos y méritos para la provisión de los puestos”, se señala, respecto del personal que pretenda participar en los concursos de traslados convocados por otra Administración distinta de la de origen, que deberá cumplir “los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias” y “sujetarse a los sistemas, procedimientos y requisitos del Convenio Colectivo de la Administración a la que pretenda incorporarse”; asimismo se establece, respecto de las víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, que tendrán derecho a la “adjudicación preferente de un puesto de trabajo vacante de la respectiva categoría profesional homologada en el anexo I” y que aquélla se efectuará, a solicitud de la interesada, “de modo inmediato”, sin necesidad de participar en los concursos de traslados. La cláusula tercera estipula que al personal que se integre en la otra Administración le será de aplicación el convenio colectivo de ésta y quedará en

la Administración de origen en la situación de “excedencia voluntaria por servicios en otra Administración”, y precisa que “cualquier pronunciamiento judicial firme que modifique la clasificación profesional de este personal surtirá efectos exclusivamente en la Administración a que dicho pronunciamiento venga referido”. La cláusula cuarta especifica que la gestión de los concursos se llevará a cabo en dichas Administraciones por los órganos competentes de cada una de ellas y que la Administración de origen deberá expedir las certificaciones correspondientes a su personal y facilitar a la de destino una copia compulsada de todos los documentos que obren en el expediente personal de quienes resulten adjudicatarios en el concurso. En la cláusula quinta acuerdan las partes la creación de una Comisión Mixta de Vigilancia y Control -que estará formada por dos miembros designados por cada una de las Administraciones- y enuncian cuáles serán sus funciones. La cláusula sexta declara que la aplicación del Convenio “no comportará ningún gasto extraordinario” y, finalmente, la cláusula séptima, relativa a la vigencia del Convenio, dispone que ésta se iniciará al día siguiente al de su firma y se prolongará durante dos años, prorrogándose automáticamente por años naturales de no mediar denuncia de ninguna de las partes, la cual deberá efectuarse, en su caso, con una antelación de dos meses respecto a la fecha de finalización de la vigencia del Convenio.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente los siguientes documentos, cronológicamente ordenados:

a) Memoria económica, suscrita por el Director General de la Función Pública de la Consejería de Economía y Administración Pública con fecha 16 de enero de 2007, en la que se expresa que el Convenio “no supone incremento de plantilla, ni coste económico adicional en materia de personal”.

b) Informe de la Jefa del Servicio de Economía y Programación de la Consejería de Economía y Administración Pública, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, de 1 de febrero de 2007, elaborado a solicitud de la Dirección General de la Función Pública. Respecto a las

repercusiones financieras derivadas de la celebración del Convenio, se señala en el informe mencionado que “la posibilidad de cobertura de las vacantes por personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y no por personal de nuevo ingreso, podría suponer la asunción de unos derechos retributivos consolidados superiores a los costes que generaría el personal de nuevo ingreso”. Además, considera la informante que “la situación de excedencia voluntaria por servicios en otra Administración Pública no aparece recogida en el V Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias, ni en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”.

c) Informe del Director General de la Función Pública de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, de fecha 19 de mayo de 2008, en relación con la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que “se autoriza la celebración del Convenio de Colaboración entre las Comunidades del Principado de Asturias y Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral”. Se refleja en el citado informe, como antecedente del convenio cuya suscripción se propone, la adhesión de las Administraciones autonómicas cántabra y asturiana al Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas. En cuanto a la necesidad de suscribir el pretendido convenio de colaboración, significa el autor del informe que los convenios colectivos por los que se rige el personal laboral de las Administraciones Públicas interesadas “supeditan la efectividad del principio de movilidad interadministrativa del personal laboral a la previa suscripción de un convenio de colaboración”, y señala, respecto a la naturaleza jurídica del instrumento convencional propuesto, que, “no obstante la literalidad de su (...) rúbrica (Convenio de Colaboración entre las Comunidades...), (...) ni se suscribe entre tales entidades, sino entre sus respectivas Administraciones (...), ni tiene por objeto `la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas´ (entiéndase de las Comunidades Autónomas) a

que se refiere el artículo 21.1 de nuestro Estatuto de Autonomía (...), ni (...) puede tampoco reputarse como un acuerdo de cooperación con otras Comunidades Autónomas a que se refiere el segundo apartado del mismo precepto". Estima que tal consideración "resulta no sólo de su contenido (...), sino del mismo Acuerdo Marco (...) del que este instrumento trae causa". Finalmente concluye que, tratándose de "un convenio de colaboración entre dos Administraciones Públicas de los regulados en el artículo 6 de la (...) Ley 30/1992, no se reputa preceptivo por esta Dirección General el dictamen del Consejo Consultivo", y argumenta que "otra conclusión sería, además de incongruente con el criterio que hasta la fecha ha mantenido el Consejo de Gobierno, de severas consecuencias prácticas al hacer descansar sobre el citado órgano (...) la obligación de informar la totalidad de propuestas de suscripción de instrumentos de naturaleza análoga, los cuales debieran ser, bien comunicados, bien previamente autorizados por las Cortes Generales". En apoyo de su razonamiento aduce que Castilla-La Mancha y Cantabria ya han suscrito un convenio de colaboración interadministrativo con "idéntico contenido" al que ahora se pretende, y que "el Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas -al que el que nos ocupa da cumplimiento- se suscribió por la Administración del Principado y las restantes Administraciones Públicas no constando que haya sido informado por nuestro Consejo Consultivo. No resultaría pues jurídicamente pacífico que, habiendo sido firmado un Acuerdo Marco por un sujeto (la Administración del Principado de Asturias), lo fuera por otro (la Comunidad Autónoma) el instrumento tendente a hacerlo efectivo y del que es proyección".

d) Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se autoriza la celebración del instrumento convencional pretendido y se designa a la titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno como representante de la Administración del Principado de Asturias para su suscripción.

e) Propuesta de Convenio de colaboración entre las Comunidades

Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral.

f) Documento en el que la Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas refleja las observaciones formuladas por la citada Comisión, en su reunión de fecha 3 de julio de 2008, a propósito del expediente relativo a la autorización por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la celebración del Convenio de colaboración. En él se hace constar que el expediente debe completarse con el informe de fiscalización previa de la Intervención General y se reseña que en la reunión “celebrada el 5 de febrero de 2007 fue objeto de estudio este mismo asunto, si bien en aquel momento se planteaba como una solicitud de autorización a la Junta General del Principado de Asturias para prestar el consentimiento a la firma de un Convenio con la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral. Se entiende, por tanto, que en este momento el expediente debería ser retomado en los mismos términos entonces propuestos”. Concluye, finalmente que “el expediente, una vez completo, debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”.

g) Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se solicita autorización de la Junta General para prestar consentimiento a la firma del Convenio de colaboración.

h) Informe de la Intervención General del Principado de Asturias, de fecha 4 de julio de 2008, en el que se indica que “la suscripción del mencionado Convenio podría implicar un aumento de las obligaciones financieras para la Administración del Principado de Asturias cuya determinación resulta imposible realizar en estos momentos, al desconocerse el personal que pueda acceder a los puestos de la Administración del Principado de Asturias ni el personal propio que acceda a puestos de la Administración de Cantabria. Consecuentemente, de conformidad con lo establecido en los artículos 54.1 y 56.7 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, no es el momento procesal oportuno para proceder a la fiscalización previa del

gasto que pudiera generar la suscripción del referido Convenio”.

i) Certificación de la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas, de fecha 8 de julio de 2008, en la que, tras reproducir las observaciones formuladas por la citada Comisión con motivo del examen, en la reunión celebrada el día 3 de julio de 2008, del expediente relativo al Acuerdo por el que se autoriza la celebración del Convenio de colaboración, se expresa que “analizado el Acuerdo se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

Se adjunta, asimismo, al expediente una copia del Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas, cuya naturaleza, según se indica en los párrafos que preceden a su clausulado, sirviéndole de introducción, es la de un “pacto multilateral”, en principio abierto a la participación de las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas, y regido por el principio de reciprocidad, lo que “implica que las Administraciones Públicas que lo suscriban se vinculan al cumplimiento del Acuerdo en todos sus puntos y aspectos y de forma recíproca entre todas ellas”. La suscripción del Acuerdo supone para las Administraciones que a él se incorporen, según la cláusula segunda, el compromiso de adoptar “las medidas que permitan abrir un 5%, como mínimo, de sus puestos de trabajo a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas que lo suscriban, excluidos aquellos colectivos (...) que tienen regímenes específicos de movilidad”. Los mismos criterios se aplican a la movilidad del personal laboral, a tenor de la cláusula novena del Acuerdo, “en la medida que lo permita la normativa laboral y los convenios colectivos aplicables en cada Administración Pública”. Consta en el expediente que al citado acuerdo se ha incorporado la Administración del Principado de Asturias, previa autorización del Consejo de Gobierno, con fecha 23 de junio de 2006.

3. Mediante escrito de 24 de julio de 2008, registrado de entrada el día 31 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que

emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a la celebración de un Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria y Principado de Asturias y se requiere de este Consejo Consultivo que emita dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra i), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra i), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El Consejo Consultivo centra su dictamen en la calificación del Convenio, en la medida en que ésta puede ser determinante en la declaración de su competencia sobre la consulta solicitada y, subsiguientemente, condiciona el procedimiento que ha de regir la prestación del consentimiento en obligarse.

El artículo 13.1, letra i), de la Ley reguladora del Consejo establece que éste será consultado preceptivamente en lo que respecta a “Convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras comunidades autónomas”. Según nuestro Estatuto de Autonomía, “El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales” (artículo 21.1). Asimismo, “podrá establecer también

acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales” (artículo 21.2). Todo ello con fundamento en el artículo 145.2 de la Constitución, que remite a los Estatutos la regulación de los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas pueden celebrar dichos convenios, aunque sujeta su conclusión a una intervención de las Cortes Generales, ya como órgano al que ha de informarse de esa actividad (convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas), ya como órgano que ha de autorizarla (supuestos de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas).

Por su parte, el artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía dispone que corresponde a la Junta General del Principado “Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución. El Consejo de Gobierno dará cuenta a la Junta General del resto de los convenios y acuerdos que obliguen al Principado”.

Por tanto, la Constitución y el Estatuto de Autonomía contemplan dos tipos de convenios que el Principado puede celebrar con otra u otras Comunidades Autónomas: los que tienen por objeto la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas, y los acuerdos de cooperación, instrumento convencional intercomunitario que desborda la gestión de servicios propios. En ambos casos su firma corresponde al Presidente del Principado, de conformidad con el artículo 15, apartado b), de la Ley de 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

A la vista del Convenio sometido a nuestro dictamen y del procedimiento seguido en su tramitación, cabe preguntarse si la tipología expuesta agota todas las manifestaciones posibles de la actividad convencional entre Comunidades Autónomas o si existe algún otro tipo de instrumento de colaboración intercomunitaria diferente de los dos anteriores. Pues hay que tener presente, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, que el número 2 del artículo 145 de la Constitución no

es un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, “supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”. Resulta entonces posible que, atendiendo a la naturaleza del instrumento convencional, a su objeto y contenido, existan supuestos a los que, dentro del marco constitucional y estatutario expuesto, no les sería aplicable en sentido estricto su regulación concreta.

El título del instrumento que examinamos es el de “Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria”. Ahora bien, en un primer texto de la propuesta del Acuerdo por el que se autoriza la celebración del Convenio, de 19 de mayo de 2008, se hace referencia al artículo 11 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado), que, en su apartado 1 establece que “La Administración del Principado de Asturias podrá celebrar convenios de colaboración con otras Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias” y, en su apartado 2, dispone que “Corresponde al Consejo de Gobierno autorizar la celebración, modificación, prórroga o extinción de los convenios, así como designar a quien haya de representar a la Comunidad Autónoma para su suscripción”. En consonancia con estos preceptos, es el Consejo de Gobierno el órgano institucional que, en la fase de conclusión del Convenio, autoriza la prestación del consentimiento para obligarse y designa la autoridad -Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno- que lo manifiesta; en ningún caso, con buen criterio, aparece como firmante el Presidente en su calidad de representante del Principado de Asturias (artículo 15 de la Ley de 6/1984). Por lo que respecta al texto del Convenio, además de constar como firmantes del mismo la mencionada Consejera y su homónimo de Cantabria, ambas partes exponen que se trata de un instrumento entre las Administraciones de una y otra Comunidad Autónoma, y más concretamente, al regular en su cláusula quinta la

Comisión Mixta de Vigilancia y Control, se establece que “estará formada por dos miembros designados por cada una de las *Administraciones firmantes* de este Convenio”.

En un texto posterior, de 3 de julio de 2008, aunque no se modifica el contenido del Convenio ni tampoco las autoridades que lo firman, la propuesta de acuerdo omite la referencia al mencionado artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado y, en su lugar, se alude al artículo 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias como fundamento jurídico para “solicitar a la Junta General autorización para prestar consentimiento a la firma de un Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral”.

Esta confusión sobre la naturaleza jurídica del Convenio en cuestión y sobre el órgano autorizante y el procedimiento a seguir para su celebración obliga a realizar las siguientes precisiones.

El bloque constitucional, formado, a estos efectos, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sólo contempla, según lo antes expuesto, dos tipos de convenios entre Comunidades Autónomas, los que tienen por objeto la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas, y los acuerdos de cooperación al margen de la gestión de servicios propios. Ciertamente, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado, en su artículo 11, prevé que *la Administración* del Principado de Asturias podrá celebrar convenios de colaboración con otras Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que constituye un desarrollo normativo del artículo 6, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo (en adelante LRJPAC), que establece que “La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”. Sin embargo, esta Ley, aun teniendo

carácter básico, no forma parte del bloque constitucional, que es el canon al que debe ajustarse el artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado; además, no contiene autorización alguna para que puedan establecerse convenios entre Administraciones autonómicas, sino que regula el procedimiento de celebración de los que la Administración General del Estado concluya con éstas. No cabe que, so pretexto de convenios de colaboración entre Administraciones públicas de Comunidades Autónomas, se obvие y eluda el instrumento que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía establecen para convenir el Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de uno y otras, y menos aún para adoptar acuerdos de cooperación entre dichos entes. En principio, la colaboración de la Administración del Principado de Asturias con otra u otras Administraciones autonómicas “en el ámbito de sus respectivas competencias” no es materialmente distinta de un convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas “para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas”. Por tanto, *prima facie*, el Convenio sometido a consulta se enmarca en el tipo de convenios regulados en el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía y este Consejo Consultivo es competente para dictaminar sobre el mismo, habida cuenta de que, más allá de cualquier precisión ulterior sobre su calificación, es un convenio que vincula al Principado de Asturias con otra Comunidad Autónoma -Cantabria- y el artículo 13.1.i) de nuestra Ley reguladora establece, sin hacer distinciones, que el Consejo será consultado preceptivamente en lo que respecta a “Convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras comunidades autónomas”, con la finalidad de auxiliar al Consejo de Gobierno en la calificación de estos instrumentos; aspecto que condiciona el procedimiento que ha de regir la prestación del consentimiento en obligarse por ellos.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del Convenio

Sentada la competencia del Consejo para dictaminar sobre cualquier

acuerdo de colaboración o de cooperación que obligue al Principado de Asturias con otra Comunidad Autónoma, hemos de pronunciarnos sobre la concreta calificación jurídica que merece el Convenio sometido a consulta, que se articula con una mixtura de formas y procedimientos, los genuinos a la vez de un convenio entre dos Comunidades Autónomas y entre sus dos Administraciones.

Según acabamos de exponer, en principio y con carácter general, no cabe diferenciar entre convenios suscritos por el Principado con otras Comunidades Autónomas y los que desee realizar su Administración con otras Administraciones autonómicas. Para ambos existe aparentemente un único cauce, que es el establecido en el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, y aun cuando nuestra normativa autonómica guarde silencio al respecto, al contrario de otras que ordenan la actividad convencional propia, queda fuera de este precepto un supuesto como el que se somete a nuestro dictamen, que formaliza un acuerdo interadministrativo, un acuerdo de colaboración de la Administración del Principado con otra Administración autonómica, que es mera concreción o complemento de las cláusulas de un Acuerdo Marco suscrito por dichas Administraciones y otras con la del Estado, y cuyo objeto atañe a la competencia de autoorganización interna de la Administración, sin extenderse a lo que es propio de la gestión y prestación de servicios *ad extra*. Este régimen especial se deducirá siempre que en el marco de dicho Acuerdo, y ajustándose estrictamente a sus términos, la Administración del Principado de Asturias celebre con otra u otras Administraciones autonómicas un convenio sucesivo sobre la misma materia, sin ampliar su alcance so pretexto de que se realiza “en el ámbito de sus respectivas competencias”; pues, de lo contrario, la firma de un acuerdo marco estatal podría servir para soslayar los instrumentos y procedimientos sobre convenios intercomunitarios establecidos en los artículos 21 y 24.7 de nuestro Estatuto de Autonomía.

TERCERA.- El procedimiento de celebración del Convenio

De cumplirse estos requisitos, un convenio interadministrativo

autonómico como el que se pretende celebrar no tendría que someterse al procedimiento agravado que establece el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía, sino a los trámites dispuestos en el artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado. De este modo cobra sentido dicho precepto en relación con el artículo 6 de la LRJPAC.

En efecto, aquel artículo 11 alude, en general, a la posibilidad de que la Administración del Principado de Asturias celebre convenios de colaboración con otras Administraciones públicas. La manera de entender incluidos aquí también los realizados con otras Administraciones autonómicas -en cuanto modalidades convencionales diferentes de los convenios y acuerdos de colaboración intercomunitaria previstos en el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía y referidos en el artículo 12 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado- es interpretar el mencionado artículo 11 de esta Ley como desarrollo normativo del artículo 6 de la LRJPAC, que tiene carácter de legislación básica. Este precepto no incluye en su ámbito de aplicación los convenios de colaboración entre Administraciones autonómicas, sino entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, pero en tales convenios confluyen y coinciden voluntades autonómicas. En consecuencia, a los convenios que suscriba la Administración del Principado de Asturias con otras Administraciones autonómicas sólo cabrá atribuirles una entidad singular y un régimen diferenciado del de los acuerdos de colaboración intercomunitarios, *ex* artículo 21.1 del Estatuto, si se inscriben en un convenio o acuerdo marco de colaboración multilateral, previamente suscrito por la Administración General del Estado (o por los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma) con las Administraciones autonómicas, entre las que han de encontrarse las firmantes de dichos convenios, y siempre que la intervención de la Administración como signataria del convenio se justifique en razón de su competencia de autoorganización.

El Convenio entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria, sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral, cumple los requisitos acabados de enunciar. En primer lugar, se

circunscribe al ámbito de la competencia de autoorganización de la propia Administración pública del Principado de Asturias. En segundo lugar, se celebra entre dos Administraciones autonómicas, como concreción del “Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas” aprobado el día 26 de septiembre de 2003, con fecha de entrada en vigor de 1 de enero de 2004, suscrito por la Administración de Cantabria el día 17 de febrero de 2004, y al que se incorporó la Administración del Principado de Asturias el día 23 de junio de 2006. Un Acuerdo Marco que auspiciaba el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, hoy derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante Estatuto básico del empleado público), cuyo artículo 84, apartado 1, dispone que “Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración”. Y, en tercer lugar, el Convenio no desborda los términos del Acuerdo Marco; su objeto es la “movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral” y la cláusula novena del Acuerdo Marco se refiere a esta materia, al prever que se “impulsarán los mecanismos y medidas necesarias para facilitar la movilidad del personal laboral entre las Administraciones Públicas firmantes de este Acuerdo Marco aplicando los criterios anteriormente establecidos para el personal funcionario, en la medida que lo permita la normativa laboral y los convenios colectivos aplicables en cada Administración Pública”.

En consonancia con la calificación expuesta, la tramitación del Convenio debe ceñirse a lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado, actuando como parte asturiana la Administración autonómica, y correspondiendo al Consejo de Gobierno autorizar la prestación del consentimiento para celebrarlo y designar a quien haya de

manifestarlo, sin perjuicio de que, conforme a los artículos 24.7 del Estatuto de Autonomía y 236 del Reglamento de la Junta General, el Consejo de Gobierno dé cuenta a la Junta General del Convenio suscrito y de que se proceda a comunicarlo al Senado, a tenor del artículo 8.2, *in fine*, de la LRJPAC, en la medida en que constituye un instrumento convencional complementario del “Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones Públicas”.

CUARTA.- Observaciones al contenido del Convenio

En el expositivo del texto sometido a dictamen se cita el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, relativo a la movilidad de “funcionarios de las distintas Administraciones Públicas”, que ha sido derogado por el Estatuto básico del empleado público, por lo que la referencia indicada debería sustituirse por la correspondiente al artículo 84 de esta norma.

En el apartado 1.1 de la cláusula primera se comprometen las partes a garantizar que, “en sus respectivos concursos de traslados, diez de los puestos de trabajo de las categorías profesionales que figuran en la tabla de homologación que se incorpora como anexo I (...) se oferten para que puedan ser ocupados por personal laboral fijo de ambas Administraciones”. La cláusula segunda, a la que remite la novena, del Acuerdo Marco de referencia establece que las partes firmantes se comprometen a promover medidas que “permitan abrir un 5%, como mínimo, de sus puestos de trabajo”. Al objeto de ajustar el Convenio al Acuerdo Marco, sería deseable que aquella garantía de oferta de puestos de trabajo se formulase como un porcentaje y no como un número fijo, ya que pudiera suceder que, en función del total de plazas, el número establecido no alcance la proporción mínima de puestos comprometidos.

El tercer y cuarto párrafo de la cláusula segunda, relativa a los “requisitos y méritos para la provisión de los puestos”, encontrarían mejor

acomodo sistemático en una cláusula independiente, pues tratan otra cuestión, la movilidad por razón de violencia de género, que se hace efectiva por un cauce distinto al del sistema de provisión de puestos de trabajo mediante concurso. Además, el tercer párrafo de esta cláusula reproduce, aunque alterando su literalidad, la legislación contenida en el Estatuto básico del empleado público. Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, al objeto de preservar la homogénea aplicación de la normativa básica, la transcripción de ésta debe hacerse de forma literal, sin introducir modificaciones.

En el segundo párrafo de la cláusula tercera, convienen las partes que el personal laboral que pase a ocupar un puesto en una Administración distinta a la de origen quedará en esta última en “la situación de excedencia voluntaria por servicios en otra Administración Pública”. Ni el Estatuto de los Trabajadores ni el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias actualmente en vigor contemplan dicha situación, que no puede crearse al margen del acuerdo con la representación de los trabajadores. Por ello, la expresión entrecomillada debe sustituirse por una referencia a la situación que corresponda según el convenio colectivo aplicable al personal laboral de las Administraciones interesadas.

Advertimos, asimismo, que el Convenio Colectivo para el Personal de la Administración del Principado de Asturias no contempla ninguna situación a la que pueda pasar el personal laboral del Principado de Asturias que se integre en otra Administración por el procedimiento de concurso, con la única salvedad de la situación de excedencia voluntaria por interés particular, que comporta importantes restricciones tanto en lo que respecta a los requisitos que debe reunir el solicitante -en concreto, 5 años de antigüedad- como, sobre todo, en lo que afecta a su duración máxima -2 años-.

Por último, la remisión que se realiza en la cláusula quinta al “punto 1.2”, debería ser más precisa y hacerse a la cláusula primera, apartado 1.2.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que la Administración del Principado de Asturias ostenta competencia para la celebración del Convenio de colaboración con la Administración de Cantabria sobre movilidad interadministrativa del respectivo personal laboral, sin perjuicio de su obligación de dar cuenta del mismo a la Junta General del Principado y al Senado.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.