

Dictamen Núm. 192/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de septiembre de 2025 -registrada de entrada el día 2 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el acceso con carácter temporal al empleo público de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos y precedentes normativos de la regulación que se aborda, así como los objetivos de la norma y los títulos competenciales en los que se fundamenta. Se declara igualmente en la parte expositiva la adecuación del texto a los principios de buena regulación.

La parte dispositiva del proyecto está integrada por treinta y un artículos -todos ellos titulados y agrupados en siete capítulos-, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.

El capítulo I, intitulado "Disposiciones generales", cuenta con dos artículos que abordan el "Objeto y ámbito de aplicación" y los "Criterios rectores en la incorporación de personal temporal". El capítulo II, relativo al "Procedimiento de elaboración y funcionamiento de las listas y bolsas de personal temporal", comprende los artículos 3 a 12, que se ocupan de los "Instrumentos de gestión de personal temporal", la "Formación de listas de empleo de personal temporal", la "Formación de bolsas de trabajo de personal temporal", el "Uso compartido de las listas y bolsas de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos", el "Procedimiento extraordinario de formación de bolsas de trabajo de personal temporal", el "Procedimiento excepcional de nombramiento o contratación de personal temporal", la "Obligación de los integrantes de listas de empleo y bolsas de trabajo a relacionarse por medios electrónicos", la "Pérdida de vigencia de las listas de empleo y bolsas de trabajo", la "Ordenación de los candidatos dentro de las listas de empleo y bolsas de trabajo" y la "Reincorporación a las listas de empleo y bolsas de trabajo". El capítulo III, rubricado "Adscripción de personal temporal en el extranjero", contiene los artículos 13 a 15, que tratan de "La adscripción de personal temporal en el extranjero", la "Formación de bolsas de trabajo específicas de personal temporal en el extranjero" y la "Publicidad de la bolsa de trabajo específica". El capítulo IV aborda la "Gestión de las listas de empleo y bolsas de trabajo de empleo temporal" y comprende los artículos 16 a 22, que versan, respectivamente, sobre la "Tramitación administrativa de las peticiones de nombramiento y contratación", la "Comunicación de las ofertas de trabajo", la "Mejora de empleo", las "Limitaciones en los nombramientos y contrataciones", la "Publicidad de la gestión de las listas y bolsas y tratamiento de datos", la "Utilización de las listas y bolsas de trabajo por otras Administraciones, instituciones o entidades del sector público" y los "Criterios

de cese". El capítulo V contempla "El acceso temporal de las personas con discapacidad" y cuenta con un solo artículo -el 23-, titulado "Adaptaciones de puestos de trabajo". El capítulo VI, rubricado "Exclusión y suspensión de las listas de empleo y bolsas de trabajo de personal temporal", engloba los artículos 24 a 26, que se refieren a las "Causas de exclusión de las listas de empleo y bolsas de trabajo", las "Causas de suspensión de llamamiento de las listas de empleo y bolsas de trabajo" y las "Causas de suspensión vinculadas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y de violencia terrorista". El Capítulo VII lleva por título "Excedencia por prestación de servicios en el subgrupo o grupo de clasificación superior" y comprende los artículos 27 a 31, relativos respectivamente a los "Requisitos generales", los "Criterios y procedimiento de elaboración de las listas para prestar servicios en el subgrupo o grupo de clasificación superior", las "Causas de penalización en las listas para prestar servicios en el subgrupo o grupo de clasificación superior y situación de baja temporal", el "Procedimiento del nombramiento temporal para prestar servicios en el subgrupo o grupo de clasificación superior" y la "Coexistencia de listas".

La disposición adicional primera se refiere a los "Órganos competentes y publicidad de las actuaciones de los organismos y entes públicos".

La disposición transitoria primera aborda el régimen aplicable a las "Listas de empleo y bolsas de trabajo existentes y resultantes de procedimientos ya iniciados", mientras que la segunda se refiere al propio de las "Listas de empleo y bolsas de trabajo existentes de la categoría profesional Técnico/a de Educación infantil", en tanto "no finalice el primer proceso selectivo de las plazas vacantes correspondientes a las Escuelas Infantiles integradas".

La disposición derogatoria única deja sin efecto "las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto" en la norma y, "en particular" la "Resolución de 20 de febrero de 2004, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen normas para la adscripción de personal no permanente", la "Resolución de 25 de abril de 2005,

de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen normas para la adscripción de personal no permanente en el extranjero” y el “apartado octavo del Acuerdo de 29 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2006, de la Administración del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos y las bolsas que derivan de dicho apartado”.

La disposición final primera contiene una habilitación normativa genérica al titular de la Consejería competente para la ejecución y el desarrollo del Decreto y la segunda fija su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

Los anexos recogen una agrupación de los concejos asturianos en diversas zonas geográficas, respecto de las cuales los integrantes de las listas de empleo podrán manifestar sus preferencias de adscripción en los términos establecidos en el artículo 4.3 de la norma en proyecto. La zonificación del anexo I tiene carácter general, el anexo II establece las zonas correspondientes al organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias y las específicas para la categoría profesional de Auxiliar de Enfermería y el anexo III, las aplicables en el ámbito del Organismo Autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejera de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, de 1 de marzo de 2024, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general sometida a consulta.

Obra en el expediente una diligencia suscrita por la Jefa del Servicio de Participación y Atención Ciudadana, de 19 de marzo de 2024, en la que se deja constancia de que la iniciativa ha estado sometida a consulta pública previa, sin que se haya recibido ninguna aportación.

Con fecha 9 de octubre de 2024, la titular de la Consejería a quien corresponde la iniciativa de elaboración de la norma, resuelve someter el

proyecto a trámite de audiencia de los interesados y demás personas y entidades afectadas por plazo de diez días hábiles, recibéndose las alegaciones de dos ciudadanos. En sendos informes de fechas 24 de octubre de 2024, la Jefa del Servicio de Administración de Personal, rechaza motivadamente sus observaciones.

Mediante Resolución de la titular de la misma Consejería, de 24 de octubre de 2024, se dispone someter el proyecto de Decreto a audiencia de las organizaciones sindicales con representación entre los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos, por plazo de diez días hábiles. Se reciben, en dicho trámite, las alegaciones de los sindicatos Izquierda Sindical Asturiana (ISA), de la Unión General de Trabajadores (UGT), del Sindicato de Enfermería (SATSE-Asturias) y del Sindicato Veterinario Profesional de Asturias (SIVEPA), que la Jefa del Servicio de Administración de Personal analiza en cuatro informes fechados a 22 de noviembre de 2024.

Con fecha 18 de diciembre de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo interesa de la Dirección General de Empleo Público el sometimiento, a la pertinente negociación, de la norma en proyecto y solicita, asimismo, “informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos, en atención al artículo 21.1 c de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público”.

Obran incorporados al expediente los sucesivos borradores correspondientes al texto del proyecto y, además, la memoria justificativa, la memoria económica y los informes de análisis de impacto normativo en materia de género, de infancia y adolescencia y de familia, que suscribe el Director General de la Función Pública con fecha 27 de diciembre de 2024.

Con fecha 12 de marzo de 2025, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos y Finanzas, libra el informe preceptivo al que se refiere el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

El día 20 de febrero de 2025 la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos del Principado de Asturias informa favorablemente el texto de la norma en elaboración.

En sesión celebrada el día 13 de marzo de 2025, el Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local, a solicitud de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, informa la propuesta de Decreto en sentido favorable.

El día 17 de marzo de 2025, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto de Decreto a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones.

Formulan alegaciones en este trámite el Secretario General Técnico de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Deporte, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Movilidad, Cooperación Local y Gestión de Emergencias, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Comercio y la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos.

Con fechas 12 y 22 de abril de 2025, la Jefa del Servicio de Administración de Personal suscribe sendos informes, con el visto bueno del Director General de Empleo Público, en los que analiza las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas expresando motivadamente las razones que justifican la aceptación o rechazo de las sugerencias aportadas.

Mediante sendas Resoluciones de 8 de mayo de 2025 la titular de la Consejería instructora resuelve dar nueva audiencia a las organizaciones sindicales con representación entre los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como a los interesados y entidades afectadas, por plazo de diez días hábiles, considerando que, como consecuencia de las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas, se han introducido cambios en el texto, en su día publicado.

Según la certificación que figura entre la documentación remitida, la norma en proyecto fue analizada por la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2025.

Con fechas 8 y 28 de mayo de 2025 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita nuevo informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos y de la Comisión Asturiana de Administración Local.

Presenta alegaciones en el nuevo trámite de audiencia, el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias (CODEPA).

El día 23 de mayo de 2025 se reúne la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos del Principado de Asturias que, tras formular observaciones, emite un parecer favorable a la propuesta de Decreto, haciéndose constar en el acta correspondiente el voto en contra de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos, en lo relativo al criterio de cese regulado en el artículo 22 b) de la norma.

Con fecha 4 de junio de 2025, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora remite a sus homólogos de las restantes Consejerías el nuevo texto, al objeto de que formulen cuantas observaciones consideren oportunas, recibándose únicamente la de la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos, que constituye una reiteración de la ya formulada en el ámbito de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos del Principado de Asturias.

En sesión celebrada el día 6 de junio de 2025 el Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local informa favorablemente, por unanimidad, la propuesta de Decreto.

Con fecha 9 de junio de 2025, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos suscribe un informe de observaciones al texto proyectado.

Se incorporan al expediente una nueva tabla de vigencias y un nuevo cuestionario para la valoración de propuestas normativas. Con fecha 9 de junio de 2025, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un

informe en el que señala que “se han cumplido todos los trámites previstos legalmente”, y, por último, concluye que la norma cuya aprobación se pretende “no suscita dudas de legalidad, ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a técnica normativa, tramitación y contenido, por lo que se informa favorablemente”.

El proyecto de Decreto es examinado por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as, que en reunión celebrada el 11 de junio de 2025 lo informa favorablemente.

Formulada la preceptiva consulta a este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2025 el Consejo Consultivo del Principado de Asturias aprueba el Dictamen Núm. 142/2025, en el que se concluye que “el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las restantes observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente”.

Tras introducir en el texto de la norma proyectada algunos cambios, el nuevo texto se somete a la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias el día 19 de septiembre de 2025, sin acuerdo.

Como antecedente relevante, recogido en el preámbulo de la norma, cabe señalar la Sentencia N.º 01140/2021, de 30 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que declaró nulo el Decreto 206/2019, de 27 de diciembre, por el que se regula el acceso con carácter temporal al empleo público de la administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos. Siendo el motivo de nulidad el no haber sometido nuevamente a negociación el texto de la propuesta de decreto, tras la introducción de modificaciones en el mismo, a fin de atender las observaciones formuladas por el Consejo Consultivo.

Tras someterse a negociación colectiva el texto elaborado para ajustarse al dictamen, se estima adecuado, por un criterio de cautela, elevar nueva consulta.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de septiembre de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias la emisión de un nuevo dictamen sobre consulta preceptiva, relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el acceso con carácter temporal al empleo público de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.

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

ÚNICA.- Se formula consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el acceso con carácter temporal al empleo público de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, el cual fue examinado en nuestro Dictamen Núm. 142/2025, al que hemos de remitirnos.

Se advierte ahora que, bajo un criterio estimable de cautela, se somete a dictamen el texto adoptado para ajustarse a nuestro anterior pronunciamiento, tras haberlo sometido de nuevo a la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias.

En el contexto en que se evacúan estos trámites, marcado por la sentencia que anuló la anterior disposición reglamentaria por haberse prescindido de la negociación colectiva tras la introducción de ciertas modificaciones, se revela adecuada la consulta, si bien sujeta al examen preliminar del alcance de esas modificaciones.

Respecto a los trámites posteriores a nuestro Dictamen Núm. 142/2025, se observa que el texto ha sido sometido de nuevo a la Mesa General de Negociación. Este Consejo viene razonando (por todos, Dictamen Núm. 294/2022) que así ha de procederse cuando nos enfrentamos a una materia sujeta a negociación colectiva y, tras el dictamen, “se reconfigura” la disposición reglamentaria dentro de un margen de oportunidad o criterio

“político” y no estrictamente jurídico. No es preciso someterlo de nuevo a la representación sindical cuando, a resultas del dictamen, se introducen en el texto ajustes no sustanciales o impuestos estrictamente por la legalidad, sin perjuicio de la aconsejable cautela.

La cumplimentación de un nuevo trámite de negociación colectiva sugiere que han de respetarse los hitos que regularmente le siguen, incluido el dictamen de este Consejo, aunque en rigor lo que vicia de nulidad la disposición son las modificaciones posteriores al primer dictamen que “no han sido sugeridas por este, son ajenas a los términos de la consulta y, además, ostentan una relevancia sustancial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1993, RJ 1993\102040).

La comparación entre el texto analizado en su día por este Consejo y el que se somete ahora a nuestra consideración evidencia que los cambios introducidos son los precisos para atender tanto a la observación esencial como a algunas de las restantes observaciones formuladas en nuestro anterior dictamen. No se estiman, pues, ajenos a los términos de la anterior consulta o no sugeridos por el dictamen.

Merece también puntualizarse, respecto al carácter “sustancial” de las innovaciones que, tal como se razona en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 6 de mayo de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:1900-, tal sustancialidad conlleva “que los cambios introducidos afecten a aspectos nucleares de lo proyectado, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto. Como dijo la sentencia de este Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (RC 4145/2021), tal sustancialidad deriva de que se trate de una modificación el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública que suponga ‘una modificación esencial de la norma... en su concepción o

estructura', 'en su finalidad' o 'en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo periodo de información pública'".

También viene subrayando el Alto Tribunal de forma reiterada que la introducción en los textos normativos de modificaciones no significativas al final de la tramitación, entre ellas las que obedecen únicamente a la finalidad de atender a las observaciones formuladas por los órganos consultivos, no conlleva infracción procedimental alguna ni obliga a solicitar un nuevo dictamen. Como se expresa en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 9 de mayo de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:1683-, en la que se rechazó la necesidad de recabar un "dictamen complementario" del Consejo de Estado al haberse introducido en el texto del reglamento, tras la consulta, modificaciones no significativas, "conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial formulada por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 3 de junio de 2008 (RCA 67/2006), no procede apreciar la infracción del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la impugnación de disposiciones generales, por el hecho de que se hayan introducido, al aportar definitivamente la norma, modificaciones sobre el texto del proyecto inicial, cuando son consecuencia lógica de la tramitación del procedimiento de elaboración del Reglamento, que corresponden a propuestas realizadas en el trámite de audiencia o a observaciones sugeridas por los organismos consultivos en los informes o dictámenes que emitan". En el mismo sentido se ha pronunciado también este Consejo Consultivo en el Dictamen Núm. 294/2022, en el que expresamos, al abordar la ordenación de unos criterios de preferencia, que "si el baremo que se adopta se aparta del sometido a este Consejo y de las sugerencias que en el dictamen se formulan habrá de formularse nuevamente la consulta, siendo innecesaria cuando el texto que se eleve a la aprobación del Consejo de Gobierno coincida sustancialmente con el ahora dictaminado o se limite a incorporar las sugerencias de este cuerpo consultivo".

En definitiva, este Consejo estima que los cambios propuestos no entrañan modificaciones sustanciales ni ajenas a las observaciones formuladas

en nuestro anterior dictamen, siendo el resultado de haber acogido varias de ellas, por lo que no procede un nuevo pronunciamiento.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, no habiéndose introducido modificaciones sustanciales ajenas a la anterior consulta sino las precisas para acoger las observaciones que se estimó oportuno incorporar, no procede un nuevo examen de fondo de la disposición reglamentaria.”

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.