

Dictamen n.º: **415/25**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **18.08.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de agosto de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, sobre el sistema de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 429/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Al observar que el expediente se encontraba incompleto, al amparo de lo establecido en el artículo 19.2 del ROFCJA se solicitó el complemento del mismo, con suspensión del plazo para emitir dictamen.

Con fecha 11 de agosto de 2025 ha tenido entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora escrito de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 7 de agosto de 2025, sobre la solicitud de documentación, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen desde esa fecha.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 18 de agosto de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Como se explicita en su parte expositiva y se desarrolla en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, surge *“ante la necesidad de constituir bolsas de selección de personal interino que satisfaga el notable incremento de la demanda de personal interino en los juzgados y tribunales, por diversos factores: la escasa cuantía de plazas ofertadas en la Oferta de Empleo Público, que depende del Ministerio de Justicia al tratarse de cuerpos de ámbito nacional; el hecho de que la Comunidad de Madrid, en los concursos de traslados convocados anualmente, pierde funcionarios en relación a los que llegan de otras comunidades y administraciones; el escaso atractivo que algunos destinos tienen para los funcionarios de carrera; contingencias inevitables como incapacidades temporales o*

maternidades y, finalmente, por el cada vez más numeroso número de jubilaciones que cada año acontecen”.

El proyecto de decreto deroga el Decreto 137/2018, de 4 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las bases y se convocan las bolsas de selección de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia, así como la Orden 3634/2013, de 27 de diciembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, mediante la que se establece el procedimiento de nombramiento de funcionarios interinos del Cuerpo de Médicos Forenses y se convocan las correspondientes bolsas de selección de personal interino.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva comprensiva de tres capítulos y 19 artículos y termina con una parte final integrada por una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I, que recoge las disposiciones generales, comprende un artículo:

Artículo 1, define el objeto de la norma y el ámbito de aplicación.

El capítulo II, denominado “*Bolsas de selección de personal interino*”, contiene ocho artículos:

Artículo 2, hace referencia a las bolsas de selección de personal interino.

Artículo 3, establece los requisitos generales de acceso a las bolsas.

Artículo 4, prevé las titulaciones académicas para el acceso a las bolsas.

Artículo 5, determina los requisitos específicos de acceso a las bolsas.

Artículo 6, relativo a la valoración de los méritos.

Artículo 7, regula la convocatoria de las bolsas y solicitudes de inscripción.

Artículo 8, hace referencia a las comisiones de valoración.

Artículo 9, desarrolla el orden de las bolsas.

El capítulo III, denominado “*Régimen y gestión de las bolsas de interinos*”, se divide en diez artículos con el contenido siguiente:

Artículo 10, se refiere al órgano competente para la gestión de las bolsas de selección.

Artículo 11, relativo al procedimiento de solicitud de nombramiento de funcionarios interinos.

Artículo 12, regula el nombramiento.

Artículo 13, viene referido al cese de los funcionarios interinos.

Artículo 14, sobre el cese por falta de capacidad.

Artículo 15, determina las causas de exclusión de las bolsas de selección de interinos.

Artículo 16, referido al período de prácticas.

Artículo 17, sobre los funcionarios interinos de refuerzo.

Artículo 18, relativo a la reasignación de puestos de funcionarios interinos.

Artículo 19, regula la Comisión de Seguimiento de la norma proyectada.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional única regula los cursos de formación que deben realizar los funcionarios interinos nombrados. La disposición transitoria única contempla la aplicación del Decreto 137/2018, así como la Orden 3634/2013, de 27 de diciembre, en tanto no sean aprobadas y publicadas las bolsas de selección definitivas previstas en el proyecto de decreto. La disposición derogatoria única se refiere a la derogación de las citadas normas. Por último, la disposición final única contempla la entrada en vigor del decreto para el día siguiente al de la publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento 1.- Orden de tramitación urgente del proyecto de decreto, de 10 de febrero de 2025.

Documento 2.- Primera versión del proyecto de decreto.

Documento 3.- Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 4 de marzo de 2025.

Documento 4.- Informe 9/2025, de coordinación y calidad normativa, de 11 de marzo de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Documento 5.- Informe de la Secretaría General Técnica de Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de marzo de 2025.

Documento 6.- Informe de la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 10 de marzo de 2025.

Documento 7.- Informe de la Secretaría General Técnica de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 10 de marzo de 2025.

Documento 8.- Informe de la Secretaría General Técnica de Sanidad, de 12 de marzo de 2025.

Documento 9.- Informe de la Secretaría General Técnica de Educación, Ciencia y Universidades, de 12 de marzo de 2025.

Documento 10.- Informe de la Secretaría General Técnica de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 13 de marzo de 2025.

Documento 11.- Informe de la Secretaría General Técnica de Digitalización, de 13 de marzo de 2025.

Documento 12.- Informe de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de marzo de 2025.

Documento 13.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 5 de marzo de 2025, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

Documento 14.- Informe de impacto de género, de 4 de marzo de 2025, de la directora general de la Mujer.

Documento 15.- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 18 de marzo de 2025.

Documento 16.- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 7 de marzo de 2025, en el que se remite a sus anteriores informes y, en concreto, al informe de la Dirección General de Función Pública, de 17 de mayo de 2024 relativo a un proyecto de decreto anterior cuya tramitación no culminó.

Documento 17.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de marzo de 2025.

Documento 18.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 10 de marzo de 2025.

Documento 19.- Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 7 de julio de 2025, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública.

Documento 20.- Certificado de la secretaria general del Consejo Gobierno, de 30 de abril de 2025, en el que se da cuenta al citado órgano del estado de tramitación del proyecto de decreto.

Documento 21.- Segunda versión del proyecto de decreto, sometido a los trámites de audiencia e información pública.

Documento 22.- Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 22 de abril de 2025.

Documento 23.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de mayo de 2025.

Documento 24.- Tercera versión del proyecto de decreto.

Documento 25. Tercera versión de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 27 de mayo de 2025.

Documento 26.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2025.

Documento 27.- Certificado del secretario de la Mesa Sectorial del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, de 3 de julio de 2025, relativo a la negociación sobre el proyecto de decreto llevada a cabo con los sindicatos.

Documento 28.- Cuarta versión del proyecto de decreto.

Documento 29.- Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 16 de julio de 2025.

Documento 30.- Certificado del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2025, sobre la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en relación con el proyecto de decreto.

Tras la solicitud de documentación para completar el expediente por esta Comisión Jurídica Asesora, el día 11 de agosto de 2025 se ha recibido en este órgano consultivo un escrito de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia por el que estima innecesaria la incorporación al expediente de las actas de negociación de la Mesa Sectorial.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como después veremos, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado, sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter*

esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El Consejo de Estado en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el dictamen 352/21, de 13 de julio y en el dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

En concreto el artículo 11.1 del Decreto 52/21, circunscribe la tramitación urgente a dos únicos supuestos, a saber:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

Por tanto, la tramitación urgente, que debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, solo cabe cuando concurren circunstancias extraordinarias sobrevenidas que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan esa aprobación urgente de la norma o cuando fuera preciso por cumplimiento de plazo previsto en normas de la Unión europea.

En el presente supuesto, por medio de la Orden de 10 de febrero de 2025, se realiza la declaración formal de urgencia por el consejero competente, motivándose en los siguientes términos: *“La regulación tal y como está contemplada en el actual Decreto 137/2018, de 4 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las bases y se convocan las Bolsas de selección de funcionarios interinos de los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia, dificulta la constitución de nuevas bolsas de interinos con agilidad para poder cubrir las continuas e incesantes demandas de personal interino en los juzgados y tribunales.*

Actualmente las listas definitivas derivadas de las convocatorias ya están agotadas; y desde comienzos de 2025, se está tramitando una nueva

petición a las Oficinas de Empleo, de conformidad con las previsiones de la normativa vigente.

Por estos motivos, el sistema actual demanda la urgente tramitación de una nueva regulación que sirva de soporte a la realización de convocatorias de Bolsas de selección de personal interino al servicio de la Administración de Justicia y establezca una regulación precisa de los requisitos de acceso a las mismas que permitan no sólo asegurar la cobertura de las plazas, sino garantizar la adecuación del personal seleccionado a las funciones a desempeñar; y asimismo ajuste la normativa de procedimiento de nombramiento y cese de esos interinos a las novedades de la regulación básica estatal sobre la materia, al objeto de asegurar la rapidez y la eficacia necesarias para dotar a los órganos judiciales del necesario personal, y garantice, por consiguiente, la calidad del servicio público de Justicia en el territorio de la Comunidad de Madrid”.

No concurren, por tanto, los presupuestos para la declaración de urgencia. En efecto, ninguno de los problemas que, según la parte expositiva y la Memoria, justifican la regulación de esta materia de forma urgente, constituyen circunstancias extraordinarias que no hayan podido preverse con anterioridad, ni la nueva regulación viene exigida por la transposición de directivas comunitarias o en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

A este respecto, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente traer a colación el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

“Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su

Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*
- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*
- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”.*

Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: “Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”.

Cabe recordar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los informes por los distintos intervinientes en un plazo excesivamente reducido, lo que puede redundar en la calidad normativa de esta Administración y en una posible vulneración del derecho a la audiencia e información pública.

En el presente caso, además, existen trámites anteriores a la Orden de 10 de febrero de 2025 que acordó la tramitación urgente del procedimiento. Uno de ellos es el informe de la Dirección General de Función Pública de 17 de mayo de 2024; el segundo, esencial en la tramitación de la norma proyectada, la exigencia, prevista en el artículo 37.1. del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TREBEP), de que haya ser objeto de negociación colectiva con la Mesa Sectorial de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Las reuniones de esta última tuvieron lugar, según certificación del secretario de dicho órgano, en los meses de noviembre y diciembre de 2024.

Por tanto, coincidimos en el análisis de esta cuestión con el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2025, que concluye, con cita de la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora sobre las declaraciones de urgencia en la tramitación de los expedientes, que deben acordarse en el inicio del procedimiento y que, en el presente caso, *“el inicio de la tramitación del proyecto es mucho anterior a la declaración de tramitación urgente”*.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El encuadramiento competencial en materia de Administración de Justicia, como tuvimos ocasión de señalar el dictamen 254/18, de 7 de junio, viene establecido en el artículo 149.1.5 de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en dicha materia.

La copiosa jurisprudencia sobre la materia del Tribunal Constitucional es la que se ha encargado de perfilar la mencionada competencia. Así la Sentencia 163/2012, de 20 de septiembre, sintetiza dicha jurisprudencia de la forma siguiente:

«A la vista del proceso constituyente y del estatuyente, debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, el art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la Administración de Justicia; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de

Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y "administración de la Administración de Justicia"; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo».

De acuerdo con la distribución competencial expuesta el artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), en relación con la Administración de Justicia, exceptuando a la militar, atribuye *“al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación”*.

En ese marco de distribución competencial, cabe recordar que el artículo 122.1 de la Constitución Española dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Esta competencia estatal ha sido perfilada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que la misma se refiere *“a los aspectos centrales de dicho estatuto jurídico”*, señalando que es este *“un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales”* (así STC 56/1990, F. 10). Como recuerda el Tribunal Constitucional, la LOPJ ha optado *“por un modelo consistente en la consideración de los*

cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta, evidentemente la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene sin duda justificada por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su consideración como Cuerpos nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia". Como subraya la STC 163/2012 antes citada, la existencia de ese núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, determina que las competencias que asumen las comunidades autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria, quedan limitadas *"a aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional"*. Este carácter de cuerpos nacionales aparece expresamente reconocido en el artículo 470 de la LOPJ.

De cuanto antecede, se infiere que la Comunidad de Madrid, dentro de los límites anteriormente expuestos, ostenta título competencial suficiente sobre los medios personales al servicio de la Administración de Justicia en su ámbito territorial.

Como es sabido por Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, y por Real Decreto 1429/2002, de 27 de diciembre, se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de

Madrid en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

Por lo que se refiere al concreto ámbito que nos ocupa cabe recordar que el artículo 472.2 de la LOPJ establece que *“por razones de urgencia o necesidad, podrán nombrarse funcionarios interinos, que desarrollarán las funciones propias de dichos cuerpos, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera o permanezcan las razones que motivaron su nombramiento”*. Por su parte el artículo 489 de la misma ley atribuye a las comunidades autónomas que hayan recibido los traspasos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de Justicia, como es el caso de la Comunidad de Madrid, la competencia para *“nombrar funcionarios interinos, por necesidades del servicio, cuando no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación por funcionario de carrera, de acuerdo con los criterios objetivos que se fijen en ...la disposición de la comunidad autónoma que haya recibido los traspasos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de Justicia”*. El precepto añade que los nombrados *“deberán reunir los requisitos y titulación necesarios para el ingreso en el Cuerpo; tomarán posesión en el plazo que reglamentariamente se establezca y tendrán los mismos derechos y deberes que los funcionarios, salvo la fijeza en el puesto de trabajo y las mismas retribuciones básicas y complementarias”*. En cuanto al cese de los funcionarios interinos nombrados, el artículo dispone que *“serán cesados según los términos que establezca... la disposición de la comunidad autónoma y, en todo caso, cuando se provea la vacante, se incorpore su titular o desaparezcan las razones de urgencia”*.

La regulación actualmente vigente en el ámbito de la Comunidad de Madrid respecto al nombramiento de funcionarios interinos en los cuerpos a los que se refiere la norma proyectada viene establecida en los anteriormente citados Decreto 137/2018 y Orden 3634/2013, sin perjuicio de su aplicación transitoria *“en tanto no sean aprobadas y publicadas*

las bolsas de selección de funcionarios interinos definitivas con sujeción a las normas contenidas” en la disposición reglamentaria proyectada.

En atención a todo lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas

de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia, con las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII legislatura, aprobado por Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, sí contempla el proyecto de decreto que nos ocupa.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene previsión alguna sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

Sin embargo, y como venimos señalando reiteradamente, evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación, puede suministrar una información muy relevante en el futuro.

La última Memoria considera innecesaria la realización de una evaluación *ex post*, *“ya que la reforma normativa viene derivada situaciones previstas en la citada en la normativa estatal, y el objeto de la regulación atañe a cuerpos nacionales”*, de acuerdo con los artículos 3.3, 3.4 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021.

No podemos compartir esa apreciación. En efecto, que la reforma normativa venga derivada de situaciones previstas en la normativa estatal no justifica la innecesariedad de la evaluación *ex post*, porque, si la Comunidad de Madrid, como consecuencia de dichas situaciones, se ha visto obligada a derogar su anterior normativa en la materia y a dictar una nueva, resulta conveniente que se valoren los resultados de la nueva normativa aprobada, más aun tratándose de una regulación que puede afectar a un tema tan trascendente y sensible como es el funcionamiento de la Administración de Justicia.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del

proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que el proyecto normativo no ha sido sometido al trámite de consulta pública *“toda vez que carece de impacto en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios y regula aspectos parciales de una materia”*, justificación amparada en el artículo 60.4 de la LTPCM en el apartado c), d) y e) del artículo 5.4. del Decreto 52/2021.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que ostenta las competencias en la materia conforme lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 16 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, la última fechada el día 16 de julio de 2025. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del

proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria refiere que *“es prácticamente irrelevante”*. En cuanto al impacto presupuestario destaca la Memoria que *“no implica incremento de coste alguno; ya que se limita a regular la convocatoria de bolsas de selección y el procedimiento de nombramiento y cese de los funcionarios interinos de la Administración de Justicia, sin que suponga ninguna creación nueva de puestos más allá de los que actualmente conforman la plantilla orgánica de los órganos y sedes judiciales de la Comunidad de Madrid y las necesidades del personal fuera de plantilla, también llamado personal de refuerzo, aprobado en función de los informes del Consejo General del Poder Judicial”*. La Memoria añade, además, que el nombramiento de funcionarios interinos de Justicia, está sometido a la autorización previa de la Dirección General de Recursos Humanos, conforme a las previsiones de la Orden anual de contratación de personal temporal, aprobada por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda a comienzos de cada año.

En relación con las cargas administrativas, el proyecto de decreto, según expone la Memoria, no impone obligaciones a los ciudadanos, por lo

que no genera cargas administrativas. La Memoria no da respuesta, en este punto, a la observación formulada en su informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en relación con la exigencia prevista en el artículo 11.2 del proyecto de decreto de aportar un certificado médico oficial o documento expedido por facultativo del Servicio de Salud correspondiente, eliminando la referencia actualmente existente de que *“deberá aportarse únicamente en el primer nombramiento que se realice como funcionario interino”* que, según el informe, *“esta mayor carga para los solicitantes parece excesiva si se exige a los interesados presentar un certificado de salud específico para cada nombramiento”*, resaltado, además, el escaso plazo previsto para la obtención y presentación del citado certificado, *“tres días hábiles desde la aceptación, que, a su vez, debe realizarse en un plazo máximo de dos días hábiles desde la propuesta”*.

Resulta necesario, por tanto, que se complete la Memoria y analice en el apartado de cargas administrativas las consecuencias de la eliminación de este apartado que supone, por tanto, la exigencia de presentar la documentación médica requerida en cada nombramiento y no solo en el primero.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021]. Incluye así la mención al impacto por razón de género y hace mención al informe emitido por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 4 de marzo de 2025, donde se informa que el proyecto tiene un impacto positivo por razón de género por algunas de las medidas que se adoptan en el mismo y que el propio informe enumera.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las

Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 5 de marzo de 2025.

A continuación, la Memoria contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En primer lugar, tal y como ya sido expuesto, han emitido informes la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/23, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De conformidad con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informe de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que comunican que no se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, con excepción de

la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo que, como hemos expuesto anteriormente, sí lo ha hecho.

También ha emitido informe favorable el director general de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Igualmente, ha emitido informe favorable al proyecto normativo la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como la Dirección General de Función Pública, que se remite a otros informes anteriores, uno de los cuales, de fecha 17 de mayo de 2024, se ha incorporado también al expediente.

Figura también el informe emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de conformidad con el ya citado Decreto 229/2023, que atribuye a dicha dirección general la competencia para informar sobre los procedimientos administrativos e impresos normalizados, así como en el artículo 4.g) y en el criterio 12 del Decreto 85/2002, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, informe de 23 de junio de 2025, formulando diversas observaciones, algunas de ellas de carácter esencial que, según recoge la Memoria, han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en el presente caso con el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de mayo de 2025.

Finalmente, hay que tener en cuenta el artículo 561.1 de la LOPJ, que exige el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre “5ª. *Estatuto orgánico de los Letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia*”. No consta en el expediente que se haya solicitado dicho informe, por lo que habrá solicitarse este.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará “*el trámite de audiencia e información públicas*”. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se sometió el proyecto de decreto al trámite de información pública durante un plazo de siete días hábiles de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Según resulta de la Memoria, el plazo de presentación de alegaciones se inició el día 9 de mayo y finalizó el día 20 de mayo siguiente, sin que durante este tiempo se haya presentado escrito alegaciones alguno.

7.- Por último, debemos recordar que conforme el artículo 37.1 del TREBEP, la Administración tiene la obligación de negociar sobre determinadas materias, como es la que nos ocupa.

Puesto de manifiesto por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2025, la ausencia de documento alguno que acreditara que se ha cumplido con este trámite, se ha incorporado al expediente un certificado emitido por el secretario de la Mesa Sectorial de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, de 3 de julio de 2023, que dice:

“Que en reuniones, celebradas los días 8 y 28 de noviembre y 12 de diciembre de 2024, de la Mesa Sectorial del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, en la que están integradas las Centrales Sindicales STAJ, CSIF, CC.OO, UGT y DJUSTICIA, se ha negociado el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para la regulación del sistema de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid”.

Llama la atención que las fechas indicadas en el certificado emitido por el secretario de la Mesa Sectorial son anteriores a la fecha de inicio del procedimiento, acordado, según resulta del expediente, el día 10 de febrero de 2025 por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, declarando su tramitación urgente.

Según explica la Memoria, la Administración planteó unos proyectos iniciales que fueron objeto de negociación, lo que corrobora el informe de la Dirección General de Función Pública de 7 de marzo de 2025, que se remite a *“informes anteriores”* incorporándose al procedimiento otro informe de la citada dirección general, de 17 de mayo de 2024. Este último informe sugería, a la luz de lo previsto en el Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, posteriormente convertido en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes de reducción de la temporalidad en el empleo público, *“una revisión general del proyecto de Decreto desde la perspectiva indicada, en particular en lo que pueda afectar a la duración de*

los nombramientos o su reiteración, de modo que se minimice cualquier riesgo de que, en su aplicación, puedan darse situaciones que, de alguna manera, pudieran no ser completamente coherentes con las finalidades indicadas en materia de contención de la temporalidad”.

Con posterioridad al citado informe de 17 de mayo de 2024, tuvieron lugar las reuniones de la Mesa Sectorial del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid. Por tanto, aunque con posterioridad a dichas reuniones se haya elaborado una nueva versión del proyecto, debe considerarse que se ha cumplido correctamente con el trámite de la negociación colectiva.

Solicitado el complemento del expediente administrativo por la secretaria de este órgano consultivo el día 5 de agosto de 2025, para que se incorporen al mismo las actas de negociación de la Mesa Sectorial de Negociación de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho del presente dictamen, estima innecesaria la remisión de la citada documentación al considerar que, *“con carácter general los certificados de negociación son un medio de prueba, perfectamente válido de cara a justificar que la misma se ha producido”* y que es la vía utilizada ante la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, para acreditar la modificación de la plantilla de los funcionarios de Justicia. Añade el oficio de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia que *“la Mesa Sectorial de Justicia se reúne con mucha frecuencia para cuestiones que pueden ser calificadas como ordinarias relativas a bolsas de interinos, jornada laboral, vacaciones y permisos y otras muchas cuestiones, de tal manera que esos certificados verifican la realización de las reuniones, mientras que la formalización de acuerdos ya es firmada de forma independiente”*.

Conviene advertir que el certificado emitido por el secretario de la Mesa Sectorial de Negociación de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia el día 3 de julio de 2025, a diferencia de otros certificados incorporados en la tramitación de otros expedientes sometidos a dictamen de este órgano consultivo, no hace mención alguna a los asistentes en cada una de dichas reuniones, a los asuntos tratados en orden del día de las mismas ni el resultado de los acuerdos adoptados. Por esta razón se solicitó el complemento del expediente para que quedaran incorporadas al mismo las actas de negociación de los citados días, haciendo prueba de los asuntos debatidos en el orden del día de las citadas reuniones, los acuerdos adoptados en las mismas y el resultado de las votaciones.

Por otro lado, como ha quedado puesto de manifiesto al analizar la declaración de urgencia, el certificado hace referencia a unas reuniones anteriores a la fecha en que, según el expediente administrativo, se inició su tramitación. Por tanto, cobran singular importancia los asuntos incluidos en el orden del día y debatidos en las actas de negociación correspondientes a los días 8 y 28 de noviembre y 12 de diciembre de 2025 que, sin perjuicio de que este órgano consultivo emita el pertinente dictamen, habrán de incorporarse al expediente administrativo tramitado.

La incorporación de dichos documentos al expediente administrativo no es un capricho de este órgano consultivo, sino que pretende evitar que, ante un eventual litigio sobre el decreto, una vez aprobado, fundamento en la ausencia de negociación colectiva, haya constancia documental que permita concluir al tribunal, sin duda alguna, que el proyecto de decreto ha sido sometido a negociación colectiva. Recobra interés, en este punto, lo manifestado en nuestro dictamen 254/18, emitido precisamente en la tramitación del Decreto 137/2018, que decía:

«Conviene precisar que las actas remitidas aparecen firmadas por tres de las cuatro organizaciones sindicales participantes en las reuniones,

si bien el secretario de la Mesa Sectorial de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia ha certificado la celebración de las reuniones y la negociación del proyecto así como las actas han sido remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora como auténticas por la entonces directora general de Justicia. En este sentido cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2012 (recurso 69/2010), en la que se enjuiciaba la validez del Real Decreto 2033/2009 por falta de negociación colectiva y la falta de autenticidad de las actas, y en la que el Alto Tribunal señaló que

“no puede compartirse la falta de autenticidad que pretende reprocharse a tales documentos sobre la base de que no aparecen firmados por quienes intervinieron en las reuniones que formalizan.

Lo aportado son las copias de las actas que formalizan unas actuaciones realizadas en una Administración pública, obrantes en sus archivos, y para su autenticidad, con el valor de documento público, basta, como aquí acontece, que hayan sido expedidas y certificadas por el correspondiente órgano administrativo (artículo 317.6º de la Ley de Enjuiciamiento Civil); y no se ha cuestionado la habilitación de la autoridad o funcionario que las ha expedido o certificado”.

Por otro lado, debe recordarse, como hace la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de abril de 2012 o la 6 de junio de 2012 del mismo tribunal (citada en el escrito de remisión de la directora general de Justicia) lo siguiente:

“En cuanto a los supuestos defectos formales en la forma de documentarse esta negociación colectiva, afectarían en su caso a la anulación de las actas que la plasmaron y siempre que se hubiera causado efectiva indefensión pero no hay que olvidar que la Mesa no es un órgano colegiado en el marco del Capítulo II del título II La Ley 30/1992 , y por tanto estos ‘defectos formales’ que se desarrollan con

base al art. 27 de la LRJ-PAC, no determinarían la nulidad de la OM recurrida por falta de negociación colectiva previa en el marco del art. 33 del TREBEP”.

En este caso se observa en las actas remitidas que la cuestión relativa a la bolsa de interinos fue incluida en el orden del día de las reuniones celebradas, que las cuatro organizaciones sindicales participantes pudieron formular sus propuestas que quedaron anexionadas al acta de 17 de febrero de 2016 y que la propuesta definitiva de la Administración fue debatida en la reunión de 26 de octubre de 2016, de manera que las cuatro organizaciones sindicales pudieron formular sus alegaciones a la misma, si bien no pudo alcanzarse un acuerdo, lo que se plasmó en el acta correspondiente a esa última reunión.

Al respecto de la negociación con los sindicatos cabe recordar que si bien la Administración tiene la obligación de negociar y hacerlo de buena fe, sin embargo no tiene la obligación de alcanzar un acuerdo (así la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2014 con cita de otra anterior de 23 de mayo de 2011). Una de las características de la negociación colectiva de los funcionarios públicos es que, de no alcanzarse un acuerdo con los sindicatos, la Administración puede establecer la regulación unilateralmente (art 38.7 del TREBEP), en clara garantía de la primacía del interés público que la Administración debe tutelar».

En consecuencia, sin perjuicio de que esta Comisión Jurídica Asesora emita al presente dictamen para no ralentizar la tramitación del procedimiento, “dada la necesidad de aprobar una nueva bolsa ante el agotamiento de las bolsas de interinos existentes”, antes de someter el presente dictamen a la aprobación del Consejo de Gobierno habrán de incorporarse al expediente las actas de negociación de la Mesa Sectorial del personal al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, correspondientes a los días 8 y 28 de noviembre y 12 de

diciembre de 2024 o, en su caso, un certificado del secretario de la citada mesa que haga mención a los asistentes en cada una de dichas reuniones, a los asuntos tratados en orden del día de cada una de estas reuniones y el resultado de los acuerdos adoptados.

Esta consideración es esencial.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta con cita del artículo 472.2 de la LOPJ. Dado que la previsión general, contemplada en el citado precepto, de permitir la posibilidad, por razones de urgencia o necesidad, de nombrar funcionarios interinos se desarrolla y concreta en el artículo 489 de la LOPJ, convendría mencionar inicialmente también este último precepto y no hacerlo únicamente en el párrafo sexto.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, debiendo recordar que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la

tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos y cada uno de los informes emitidos en la tramitación de la norma. No se hace mención, en cambio, a trámites relevantes como son el de audiencia y el de información pública, manifestación del derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas, consagrado en el artículo 105 de la Constitución Española y el artículo 133 de la LPAC. Sí resulta correcta, en cambio, la mención a la negociación colectiva con la Mesa Sectorial del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, como trámite singular del presente procedimiento.

Por último, recoge la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En relación con el título, este resulta correcto, en cuanto que la norma proyectada unifica en un texto reglamentario el régimen jurídico de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid, que incluye tanto a los cuerpos generales: Gestión Procesal y Administrativa; Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial; como el cuerpo especial de Médicos Forenses.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está dividida en tres capítulos, con un total de 19 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo 1 determina, partiendo de la distinción entre los cuerpos de funcionarios de la Administración de Justicia de cuerpos generales y cuerpos especiales, el objeto y ámbito de aplicación del proyecto de decreto, destinado a regular la selección, nombramiento y cese de los funcionarios interinos de cada uno de estos cuerpos que desempeñan sus funciones en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 regula las bolsas de selección del personal interino. Se observa, no obstante, que el título de este precepto no se corresponde con su contenido porque, además de las bolsas de selección de personal interino para cada uno de los cuerpos a que se refiere el objeto del proyecto de decreto, que se configura como la regla general, el apartado 2 contempla la posibilidad, excepcional, de que en caso de que se agotaran las citadas bolsas, se pueda seleccionar a través de las oficinas públicas de empleo a *“candidatos que acrediten los méritos previstos en el decreto”*. Esta excepción exige la previa negociación con las centrales sindicales de la Mesa Sectorial del personal al Servicio de la Administración de Justicia y que *“se garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”*.

Entre las razones que justifican la modificación de la normativa actual, según la Memoria, es evitar la adopción de esta medida excepcional por el agotamiento de las bolsas de interinos, que se produce de forma sistemática.

Esta posibilidad estaba ya contemplada en la anterior normativa para el personal interino de los cuerpos generales. Así, el artículo 2 del Decreto 137/2018 con el título de *“procedimientos de selección de funcionarios interinos”* contemplaba las bolsas de selección de personal interino; las bolsas de reserva de selección de personal interino y la selección *“mediante oferta genérica a través de las Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid”*. Resulta esencial, en esta forma de selección que se cumplan los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad como exige el artículo 489.1 de la LOPJ.

Debería modificarse, por tanto, el título del artículo 2 en cuanto que la selección de personal interino a través de las oficinas de empleo no encaja en el concepto de *“bolsa de selección de personal interino”*, sino que se trata de una excepción a la regla general constituida por este sistema.

Por otro lado, frente al sistema anterior, que establecía una vigencia de estas bolsas de selección con un plazo, *“hasta la siguiente aprobación de listas de admitidos, derivadas de una nueva convocatoria”*, el apartado 4 del artículo 2 establece que el período de vigencia de las bolsas *“no podrá superar la duración de tres años”*, al tener en cuenta que el Acuerdo de 31 de enero de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el acuerdo sectorial para el personal funcionario de la Comunidad de Madrid al servicio de la Administración de Justicia para el período 2024-2027, adoptado por la Mesa Sectorial de Justicia de 15 de enero de 2024 (BOCM de 12 de febrero de 2024), establece, en su apartado quinto, *“que la vigencia de las bolsas no superará los tres años”*.

La redacción definitiva de este artículo resulta confusa en cuanto que permite facultativamente a la Administración (*“podrá”*), que durante el periodo de vigencia de las bolsas se actualicen estas, en el caso de que se ejecutaran procesos selectivos de ingreso en cualquiera de los cuerpos a que se refiere el proyecto de decreto, en vez de realizar una nueva convocatoria. Convendría precisar que el plazo de vigencia de tres años atiende a la fecha de la aprobación de la bolsa inicial y no al de su actualización.

El artículo 3 establece los requisitos generales de acceso a las bolsas. El apartado 1 enumera todos los requisitos generales, comunes a todos los cuerpos que regula el proyecto de decreto, que son exigibles de forma concurrente. El apartado 2 precisa el momento en el que son exigibles estos requisitos.

En relación con el requisito previsto en el apartado d) *“no hallarse incurso en causa de incompatibilidad en la Administración de Justicia, de conformidad con las previsiones del artículo 498 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, ni para el ejercicio de cualquier cargo en la función pública según lo recogido en la legislación general aplicable a los empleados públicos”*, se trata de una exigencia ya recogida en la anterior normativa,

así como en la Orden JUS/875/2017. Sin embargo, convendría tener en cuenta que la persona que pretende ser incluida en una de estas bolsas de interinos no pasa a prestar servicios en una Administración Pública de forma inmediata, sino que adquiere, en caso de ser admitida, un derecho a ser llamada en una determinada prelación para cubrir un puesto de trabajo en la Administración de forma interina. Podría ocurrir que una persona incluida en una de estas bolsas de interinos no fuera llamada nunca o transcurriera cierto tiempo hasta que eso ocurra. Resulta desproporcionado, por tanto, exigir no hallarse incurso en causa de incompatibilidad para poder ser incluido en una bolsa de interinos, requisitos que, de acuerdo con el artículo 3.2 debe *“poseerse en el momento finalización del plazo de presentación de solicitudes de inclusión en las bolsas y mantenerse hasta el nombramiento en el puesto de trabajo”*, sin perjuicio de que este requisito haya de exigirse al tiempo en el que se efectúe dicho nombramiento.

El artículo 4 determina las titulaciones académicas exigibles para el acceso a las bolsas de selección de personal interino que deben considerarse como los requisitos específicos propios de cada cuerpo para su inclusión en estas bolsas, como se calificaban en el Decreto 137/2018, toda vez que la falta de este requisito al tiempo de la finalización del plazo de presentación de solicitudes determinará su exclusión.

En relación con los denominados *“requisitos específicos de acceso a las bolsas de selección de personal interino”*, regulados en el artículo 5 del proyecto de decreto, el precepto se divide en cuatro apartados, uno para cada uno de los cuerpos a que se refiere el mismo. Como pone de manifiesto el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2025, este precepto califica como requisitos específicos lo que realmente son méritos que han de ser valorados, en tanto los enumerados no son exigidos de forma acumulativa, sino que basta con

cumplir uno o varios de ellos para ser valorado en la forma determinada en el artículo 6.

Así, se configura como requisito específico bien haber superado algún ejercicio de acceso al cuerpo en el que se pretende ser incluido en la bolsa de selección de personal interino; bien haber obtenido al menos una determinada puntuación y, finalmente, la acreditación de *“formación de contenido jurisdiccional”* para los tres cuerpos generales y de contenido médico, lógicamente, para el cuerpo especial de Médicos Forenses.

Llama la atención que en la primera versión del proyecto de decreto la exigencia de los dos primeros requisitos tenía una redacción homogénea para todos los cuerpos y así se exigía: haber superado algún ejercicio de acceso al cuerpo (...), de los procesos selectivos que se determinen en la convocatoria y haber obtenido al menos el 30% de la puntuación máxima posible establecida en la convocatoria del proceso selectivo que se determine en la convocatoria.

Tras la tramitación del procedimiento la exigencia de estos posibles requisitos ha quedado de la siguiente manera:

Para el cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa es preciso haber superado algún ejercicio de acceso al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, *“de los tres últimos procesos”* y, en cambio, para el resto de cuerpos se ha mantenido la redacción original y refiere *“los procesos selectivos que se determinen en la convocatoria”*.

En relación con la exigencia de una determinada puntuación, en todos ellos se exige un 30% de la puntuación máxima posible, si bien para el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa se establece *“para el primer ejercicio en la última convocatoria del proceso selectivo”*. En los otros tres cuerpos se mantiene la redacción original del apartado.

Finalmente, en relación con la *“formación de contenido jurisdiccional”* de los tres cuerpos generales, en el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa se acredita la formación *“mediante las titulaciones jurídicas, cursos de formación jurisdiccional o experiencia profesional en la Administración de Justicia”* y, en cambio, para los cuerpos de Tramitación Procesal y Auxilio Judicial es preciso, *“titulaciones jurídicas y cursos de contenido procesal o experiencia profesional en la Administración de Justicia”*. La diferente redacción es mínima, pues se trata de la colocación de una coma o de la conjunción copulativa *“y”*, pero la diferencia semánticamente es importante. Así para el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa la formación de contenido jurisdiccional se acredita bien con *“titulaciones jurídicas”*, bien con *“cursos de formación jurisdiccional”* o bien con *“experiencia profesional en la Administración de Justicia”*. En cambio, para el cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y para el cuerpo de Auxilio Judicial, la formación de contenido jurisdiccional, tal y como está redactado, solo se acredita con *“titulaciones jurídicas”* a las que habrá que añadir, bien *“cursos de formación jurisdiccional”* o bien *“experiencia profesional en la Administración de Justicia”*.

Se desconoce si estas diferencias en la redacción son consecuencia de errores involuntarios u obedecen a la voluntad del órgano proponente. En este último caso, conviene que quede justificado en la Memoria las razones que han motivado estos diferentes tratamientos, motivando por qué en algún caso se hace referencia a las tres últimas convocatorias y en otros, no; por qué para algún cuerpo general se atiende a la nota del primer ejercicio de la última convocatoria y en los otros, no.

Además, es preciso tener en cuenta que el artículo 6.1 del proyecto de decreto, al referirse a la valoración de méritos, especifica en su apartado a) como criterio de valoración al que atribuye 10 puntos, *“cada ejercicio superado de algunos de los últimos tres procesos selectivos convocados”*, hasta un máximo de 40 puntos, lo que no se coherente con los apartados

b) y c) del artículo 5, que hace referencia a *“los procesos selectivos que se determinen en la convocatoria”* y no los tres últimos procesos selectivos.

Asimismo, el apartado d) del artículo 6.1, menciona también como criterio de valoración el *“haber obtenido al menos el 30% de puntuación máxima posible establecida en el último proceso selectivo convocado”*, asignándole 5 puntos, sin efectuar precisión alguna sobre si se trata del primer ejercicio ni tener en cuenta más proceso selectivo que el último convocado.

Resulta necesario, por tanto, revisar la redacción de los artículos 5 y 6 para que su redacción resulte congruente y no se produzcan problemas interpretativos en el futuro en la aplicación de los citados preceptos.

Esta consideración es esencial.

Los artículos 7, 8 y 9 regulan propiamente el procedimiento de convocatoria, presentación de solicitudes y resolución, que exige la intervención de la dirección general competente en materia de Recursos Humanos de la Administración de Justicia como órgano competente para convocar el procedimiento de elaboración de las bolsas de selección del personal interino, aprobar las listas definitivas y de las Comisiones de Valoración que, integradas por funcionarios de carrera en situación de servicio activo y titulación equivalente o superior a la exigida para el acceso a la bolsa del cuerpo correspondiente, examinan las solicitudes y resuelven sobre su admisión o exclusión y la valoración de los méritos.

En relación con la composición de las comisiones de valoración y la designación de sus miembros, hay que tener en cuenta lo declarado en nuestro dictamen 254/18 que recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que insiste en que:

«el mérito y la capacidad constituyen requisitos inexcusables que han de concurrir en los miembros de los tribunales de selección (así STC

13/2009, de 19 de enero), lo que se proyecta sobre la exigencia de profesionalidad y especialización de sus miembros, así como sobre la independencia que impide el sometimiento de sus miembros a ninguna clase de instrucciones.

En ese sentido ya la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) recogía que “ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad”, por lo que “se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí, que, como es regla en otros ordenamientos, se establezcan determinados límites a su composición”. De esta manera el artículo 60 del texto actualmente en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) en su núm. 2 dispone, con carácter de norma básica, en un intento de evitar las injerencias políticas en los órganos de selección y garantizar la imparcialidad de sus miembros, que “el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección”. Cautelas que también tienen su reflejo en la Orden JUS/875/2017, de 8 de septiembre, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso o acceso a los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que recoge en la base undécima un precepto de idéntico contenido. Con esta regulación se pretende poner fin a prácticas extendidas en algunas Administraciones Públicas, que desvirtuaban los principios de mérito y capacidad por la ausencia de órganos de selección caracterizados por su profesionalidad, impidiendo de esta manera la participación en los órganos de selección de cargos electivos o de designación política, y también de personal caracterizado por una

situación de precariedad (funcionarios interinos y personal eventual), que podía poner en peligro a su imparcialidad».

Se observa que el artículo 8 del proyecto de decreto no recoge la mención, como sí hace el Decreto 137/2018, de que no pueden formar parte de los órganos de selección, el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual. Sí contiene, en cambio, una mención a que los miembros de las comisiones de valoración *“no percibirán retribución alguna, ni dieta o indemnización por razón del servicio, al no considerar que la naturaleza de estas sea equivalente a la de los tribunales de selección”*.

Formulada una consideración por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 23 de junio de 2025, en relación con la falta de mención del artículo 60.2 del TREBEP, la Memoria la considera innecesaria *“al entender que estas comisiones no son propiamente Tribunales de selección y que, al estar compuestas de facto por funcionarios técnicos del órgano competente en materia de gestión de personal al servicio de la Administración de Justicia, queda garantizada la objetividad de las citadas comisiones”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora no comparte el anterior argumento, pues el propio proyecto de decreto califica en el artículo 7 a las comisiones de valoración como órgano de selección.

En relación con esta cuestión, conviene tener en cuenta que la tarea desarrollada por una comisión de valoración de méritos no es equiparable a las funciones desarrolladas por un tribunal de selección que evalúa a los candidatos a través de distintas pruebas, lo que implica la creación y corrección de exámenes, la custodia de materiales y la toma de decisiones sobre la aptitud de los candidatos. Por esta razón, resulta correcto que no se les asigne retribución alguna, pero tampoco puede obviarse su

condición de órgano de selección, como parece deducirse del texto del precepto.

En efecto, la intervención de órganos colegiados de selección como son los tribunales de selección y las comisiones de valoración en los procesos selectivos de funcionarios, garantiza la objetividad del procedimiento selectivo y el cumplimiento de las bases de la convocatoria, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Debe reiterarse, igualmente, lo indicado en el dictamen 254/18 respecto a la valoración de la experiencia en los procesos selectivos de funcionarios, que recuerda que son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que han delimitado la valoración de méritos como la experiencia y su relación con los principios de igualdad, mérito y capacidad. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 269/1994, de 3 de octubre, señaló que el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos atribuye al legislador un amplio margen para regular las pruebas de selección. No obstante, esta libertad está sujeta a dos límites constitucionales: en primer lugar, los requisitos de acceso han de responder única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad, y en segundo lugar la regulación de las condiciones de acceso no debe hacerse en términos concretos e individualizados que equivalgan a una verdadera y propia acepción de personas.

La STC de 28 de abril de 2016 recoge la jurisprudencia constitucional en relación con la experiencia en los procesos selectivos, señalando que *«este Tribunal ha reconocido que la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que*

pueden ser reconocidos y valorados (SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 107/2003, de 2 de junio FJ 5 b). Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cualitativa que rebase el “límite de lo tolerable” (SSTC 67/1989, FFJJ 3 y 4; 185/1994, FJ6 y 73/1998, FJ 3 b)».

En este caso no cabe duda de que la atribución a la experiencia profesional de un máximo de 20 puntos, lo que no alcanza ni un tercio del total de puntos, puede entenderse incluido dentro del límite de lo tolerable (en un sentido parecido las SSTC 238/1994 y 11/1996) y responde a la potestad de autoorganización de la Administración, que puede legítimamente primar unos criterios sobre otros dentro de los límites apuntados anteriormente.

El artículo 10, del proyecto de decreto, dentro capítulo III, que lleva por rúbrica “*Régimen y gestión de las bolsas de interinos*” determina el órgano competente para la gestión de estas bolsas de personal y añade como novedad, en relación con el Decreto 137/2018, la obligación de publicar semanalmente los listados actualizados de cada una de las bolsas en la página web de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de solicitud de nombramiento de funcionarios interinos se regula en el artículo 11. Además de los supuestos de inicio de este procedimiento a instancia del órgano o servicio judicial, fiscalía u órgano técnico de la Administración de Justicia que tiene necesidad de cubrir interinamente un puesto de trabajo y por los planes de refuerzo (sujetos a las disponibilidades presupuestarias), contemplados en el Decreto 137/2018, el artículo 11 prevé la posibilidad de inicio del procedimiento de oficio para la cobertura de puestos vacantes producidos por resolución de los concursos de traslado-convocados anualmente; así como los generados por procesos selectivos y en los casos de creación de órganos y servicios judiciales, si las necesidades de servicio así lo requieran.

En relación con el nombramiento, el artículo 12 del proyecto de decreto contempla, una vez notificada la propuesta de nombramiento, dos fases: la primera, de aceptación, para la que se le concede al seleccionado un plazo máximo de dos días hábiles desde dicha notificación y una segunda, una vez comunicada la aceptación, para la presentación de la documentación requerida en el plazo de los días tres días hábiles siguientes a dicha aceptación.

En ambos casos, tanto por la falta de aceptación, como por la falta de presentación de la documentación requerida, el incumplimiento de estos plazos determina la baja en la bolsa de personal funcionario interino, salvo que se acredite un motivo justificado de no exclusión de los previstos en el artículo 15.2 del proyecto de decreto, en el caso de falta de aceptación en plazo; y *“salvo causa de fuerza mayor apreciada, en su caso, por la Comunidad de Madrid”*, en el supuesto de falta de presentación en plazo de la documentación requerida.

En relación con este último inciso, debe precisarse el órgano de la Comunidad de Madrid responsable de dicha resolución que, lógicamente, será el órgano competente para la resolución del procedimiento objeto de regulación.

Se observa, además, que en el apartado 2 del artículo 12.2, relativo a la necesidad de presentar un certificado médico oficial o documento expedido por un facultativo del Servicio de Salud correspondiente, que acredite no padecer defecto físico o enfermedad psíquica o física que le incapacite para el desempeño del cargo, se ha eliminado la referencia recogida en la normativa vigente, de que dicha documentación *“deberá aportarse únicamente en el primer nombramiento que se realice como funcionario interino”*.

Formulada una observación, en relación con esta cuestión por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y

Empleo, al considerar que esta novedad puede suponer un incremento de las cargas administrativas, no se ha hallado respuesta a esta cuestión en la Memoria. Por tanto, debe justificarse en la Memoria las razones para la adopción de tal medida y su valoración como carga administrativa, como se ha indicado en la anterior consideración jurídica.

El artículo 12 remite en su apartado 5, a la duración máxima del plazo para el que son nombrados los funcionarios interinos, con remisión a *“la normativa básica estatal”, “en lo que resulte de aplicación al personal al servicio de la Administración de Justicia”*.

En relación con esta materia, conviene tener en cuenta que el artículo 10.3 del TREBEP, tras la modificación operada por el Real Decreto Ley 14/2021 primero y la Ley 20/2021, dice:

“3. En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna:

a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos.

b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados.

c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento.

d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

4. En el supuesto previsto en el apartado 1.a), las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de

cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública.

No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TRTREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica”.

En los artículos 13, 14 y 15 del proyecto se aborda, respectivamente, la regulación del cese de los funcionarios interinos, el cese por falta de capacidad y las causas de exclusión de las Bolsas de selección de interinos.

Por lo que se refiere al cese de los funcionarios interinos el artículo 13 opta por establecer tres causas de cese en los apartados 1 y 2 que responden al carácter temporal del nombramiento (cuando desaparezca la urgencia o necesidad que determinó la cobertura del puesto; en todo caso, cuando el puesto de trabajo sea cubierto de forma efectiva por funcionario de carrera y, si se trata de funcionario interino que ocupa un puesto de trabajo en situación de reserva, cuando se reincorpore de forma efectiva el titular). En este punto cabe traer a colación, como ya indicamos en el dictamen 254/18, la Sentencia de 19 de diciembre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (255/2016) cuando recuerda que

«... la relación entre el funcionario interino y la Administración se define por su temporalidad. No es cierto que el desempeño del cargo por el funcionario interino solo pueda cesar cuando se cubra la vacante o cuando se amortice el puesto de trabajo, pues como establece el artículo 10.3 del TREBEP "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 ", y como hemos visto, en el caso del apartado 10.1.a) en que se encontraba la actora, la causa de su nombramiento fue la existencia de "razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia" que aconsejaron cubrir dicha plaza vacante, por lo que procedía el cese si dicha urgencia desapareció, y ello sin necesidad de cubrir la plaza o amortizarla.

Por esta misma sección se ha declarado, en Sentencia de 11 de diciembre de 2015 (apelación 107/2015) entre otras muchas, que no sólo la cobertura de la plaza o su amortización justificaría el cese del funcionario interino, sino que, también, tal cese se puede producir, finalizando en consecuencia la relación de servicio, por libre remoción de la Administración cuando, a juicio de la misma, desaparezcan las razones de urgencia o necesidad que determinaron el nombramiento, (en este sentido ya se pronunciaron las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Julio de 1985 y 12 de Mayo de 1986). En idéntico sentido la sentencia del TSJ del País Vasco de 4 de marzo de 2015, que cita otras resoluciones de los Tribunales de Andalucía y Valencia, argumenta que si hay alguna vacante podrá nombrarse, para cubrirla, a un funcionario interino pero siempre que haya una razón de urgencia o necesidad. La ocasión de una vacante no implica, necesariamente, su provisión temporal, sino tan sólo cuando se de aquella otra razón. Luego es la misma la que justifica el nombramiento, la vacante sólo es la ocasión que permite apreciar esas circunstancias. Por eso, el mismo precepto dispone que el cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el art. 63, las que afectan a los funcionarios de carrera, cuando finalice la causa que dio lugar a su

nombramiento, es decir, la urgencia o necesidad, aunque siga existiendo la plaza vacante. Y concluye que es la necesidad la que justifica el nombramiento, y la vacancia el supuesto que permite su apreciación. Por ello, podrán ser cesados en cualquier momento, cuando desaparezca la necesidad y forzosamente, cuando se cubra la plaza, pues ya no media la circunstancia que permitía a la Administración considerar la urgencia y necesidad. Es decir, no se puede invalidar el fin de la interinidad porque la plaza ocupada transitoriamente siga vacante si se ha apreciado su falta de oportunidad al desaparecer las circunstancias que la provocaron».

Por otro lado, se ha optado por establecer en el apartado 5 del artículo 9 otras causas de cese distintas a las establecidas en los apartados 1 y 2, entre las que se cita la prevista en el apartado g) sobre la falta evidente de capacidad del funcionario interino que le impida cumplir con las funciones asignadas y manifestada en un rendimiento insuficiente

Sobre esta causa de cese se pronunció de forma expresa el dictamen 254/18, al analizar el artículo 9.4.g), precepto equivalente al 13.5.g) del proyecto de decreto y que se desarrolla en el actual artículo 14. Este último precepto regula el procedimiento que habrá de seguir el órgano competente para aplicar el cese del funcionario interino por falta de capacidad.

El apartado 6 del precepto analizado prevé las consecuencias del acuerdo de cese por falta de capacidad o rendimiento que, a pesar de su cese en el puesto que ocupe, *“se reincorporará, por una sola vez, a la bolsa de selección en el último lugar de la misma y deberá acreditar la realización de un curso de formación habilitado a tal efecto por la dirección general competente en materia de recursos humanos de la Administración de Justicia para su nuevo nombramiento como funcionario al servicio de la Administración de Justicia”.*

Esta redacción es consecuencia de la consideración esencial formulada por el informe de la Abogacía General de 23 de junio de 2025, en aplicación de la doctrina expuesta por nuestro dictamen 254/18, al hilo del análisis de esta causa de cese y sus consecuencias y en el que se declaraba:

«Conviene detenernos en el análisis de la causa cese prevista en la letra g) del artículo 9.4, relativa a “la falta evidente de capacidad que le impida cumplir con las funciones asignadas y manifestada en un rendimiento insuficiente”. Debemos reparar en que esta causa de cese ya estaba prevista en la Orden del año 2009, y de igual modo aparece en las disposiciones reguladoras de la materia que nos ocupa en otras comunidades autónomas. Sirvan como ejemplo en Cantabria, la Orden de 18 de septiembre de 2013, la Orden de 17 de enero de 2014 de Navarra o el Decreto de 22 de mayo de 2018 de Aragón. La razón de nuestro análisis viene motivada por la reciente Sentencia de 21 de noviembre de 2017 del Tribunal Supremo (recurso 2996/2016) que ha confirmado en casación la nulidad de una cláusula parecida en la Orden de 2 de marzo de 2015, sobre selección y nombramiento de personal funcionario interino en los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la referida sentencia el Alto Tribunal parte de que la LOPJ establece como principio básico (art. 474.2) que «[a] los funcionarios interinos les será aplicable el régimen de los funcionarios de carrera en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición [...]» y que el artículo 489.2 de la misma ley dispone que «[l]os nombrados deberán reunir los requisitos y titulación necesarios para el ingreso en el Cuerpo; [...] y tendrán los mismos derechos y deberes que los funcionarios, salvo la fijeza en el puesto de trabajo y las mismas retribuciones básicas y complementarias». Asimismo, el cese podrá adoptarse como una de las sanciones previstas por la comisión de infracciones graves o muy

graves, según recoge el art. 538 del siguiente tenor literal: «[...] La sanción de cese en el puesto de trabajo, sólo será aplicable a los funcionarios interinos por comisión de faltas graves o muy graves». A estos presupuestos el Tribunal Supremo añade lo que sostiene es doctrina inequívoca del Tribunal Constitucional relativa a que el nombramiento como funcionario interino confiere al nombrado unos derechos de los que no puede ser privado sino por las causas legalmente establecidas y no por causas no previstas al efecto y que la resolución del vínculo no supone, en modo alguno, una absoluta y libérrima facultad de cese, sino que, antes al contrario, tal facultad es sólo parcialmente discrecional, ya que aquélla sólo puede dictar dicha resolución mediando las causas que reglan su posible actuación es este terreno, debiendo, asimismo, comunicar la revocación indicando los motivos de ella .

Partiendo de las premisas expuestas, la sentencia razona que:

“la Administración recurrente se ha habilitado a sí misma, en los preceptos que han sido declarados nulos por la sentencia recurrida, de la facultad de imponer una medida que, objetivamente considerada, tiene un carácter aflictivo tan severo como es el cese en el puesto de trabajo por causas ajenas a las previstas por la LOPJ . La aflictividad de la medida de cese es obvia, pues está prevista como una sanción específica para los funcionarios interinos en el art. 538 de la LOPJ, y aún en este ámbito sancionador, exclusivamente por la comisión de faltas disciplinarias graves y muy graves. Pues bien, esta previsión reglamentaria, decimos, requiere sin duda de una justificación exhaustiva que permita constatar que, aun siendo el efecto de la medida de cese equivalente a la sanción más grave posible, sin embargo su presupuesto de aplicación no es coincidente con alguno de los comportamientos que se tipifican en el art. 536 de la LOPJ como infracciones disciplinarias en las que pueden incurrir los funcionarios

de la Administración de Justicia, también los interinos. Si esta coincidencia puede apreciarse -que es la tesis de la sentencia recurrida-, se estaría aplicando, al margen del procedimiento sancionador y sin ejercer la potestad sancionadora, una medida de cese que, objetivamente considerada tiene un contenido sancionador, a una conducta que no se ha tipificado como infracción en la ley, y además lo sería sin seguir un procedimiento disciplinario, vulnerando así el art. 25 de la CE en cuanto exige que las medidas de naturaleza sancionadora se tipifiquen (principio de predeterminación normativa) por una norma de rango legal (principio de reserva formal de ley) y que tal responsabilidad sea exigida por quien ostenta la potestad sancionadora a través de un procedimiento que respete las garantías básicas del derecho sancionador...”.

Frente a los argumentos esgrimidos por la Administración en defensa de la Orden basados en la falta de estabilidad en el empleo de los funcionarios interinos y haber accedido al puesto de trabajo “habiendo demostrado escasamente su capacidad técnica” en contraposición a los funcionarios de carrera como razones objetivas que justificarían la diferencia objetiva de trato, la sentencia razona lo siguiente en cuanto al primer argumento:

“En realidad, lo que subyace en la anterior argumentación es, simple y llanamente, que la Administración pueda deshacerse del vínculo jurídico de servicio que mantiene con el funcionario interino precisamente por esa razón, porque carece de estabilidad. Lo cual es cabalmente la esencia de la discriminación vulneradora del principio de igualdad que proscribe el art. 14 de la CE, y la Directiva 1999/70 al exigir que todo trato menos favorable que el dispensado al personal fijo comparable (funcionario de carrera) esté justificado en razones objetivas, y la falta de estabilidad en el puesto de trabajo no lo es. En consecuencia, hemos de rechazar esta argumentación”.

Y en cuanto al segundo argumento de la Administración la sentencia dice lo siguiente:

“... los aspirantes a ser nombrados funcionarios interinos si han acreditado previamente su capacidad en un procedimiento regido por los principios de mérito y capacidad, tanto para acceder a la bolsa de empleo, como, especialmente, porque deben superar un periodo de prácticas, tras lo cual se les integra definitivamente en la bolsa de trabajo. Es decir, que habrán de acreditar su formación para acceder a la bolsa de empleo, y su capacidad para desempeñar los puestos de trabajo propios del Cuerpo a cuyos puestos aspiran.

(...)El diseño del sistema de incorporación definitiva a la bolsa de trabajo tras la superación de un periodo de prácticas, priva de toda virtualidad a los esfuerzos que tanto la recurrente como el Ministerio Fiscal dedican a construir el presupuesto del cese (manifiesta falta de capacidad o rendimiento insuficiente derivado de aquella manifiesta falta de capacidad) como un supuesto objetivo, basado en la inidoneidad técnica o falta de aptitudes del funcionario interino y no dotado de carácter aflictivo, pues sería la consecuencia de una incapacidad constatada en el primer momento que la persona desempeña las funciones. No es así, como ya se ha visto, por la introducción del periodo de prácticas y su superación como requisito para alcanzar la condición definitiva en la bolsa de empleo”.

En nuestro caso se observa que se cumple con la misma premisa que la examinada en la sentencia que acabamos de comentar en cuanto que los funcionarios interinos además de acreditar determinados méritos para la integración en las bolsas han de superar un periodo de prácticas cuya superación supone la integración con carácter definitivo en la bolsa correspondiente (artículo 12.4 del proyecto). No obstante y a diferencia de la Orden examinada en la sentencia, el cese por falta de capacidad no implica la exclusión inmediata de la bolsa de trabajo, lo

que al contrario para el Alto Tribunal “carece de la más mínima proporcionalidad”, sino que en nuestro caso se deja a la decisión de la Comisión de Seguimiento, si bien para esta decisión el proyecto no fija ningún criterio o parámetro de actuación, lo que ampara la discrecionalidad en perjuicio de la seguridad jurídica.

El Tribunal Supremo se refiere a otras sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que han admitido la validez de la causa de cese que examinamos (así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de julio de 2006 o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 10 de diciembre de 2015), si bien subraya que tales sentencias no revisten la condición de jurisprudencia y además que se refieren a disposiciones con diferencias significativas con la del litigio, como por ejemplo que el cese no comporta la exclusión de la bolsa de trabajo, como ocurre en el caso que nos ocupa como hemos advertido anteriormente. A lo dicho debe añadirse que en el procedimiento para el cese establecido en el artículo 11 del proyecto está prevista la intervención del letrado de la Administración de Justicia, fiscal-jefe o director del órgano técnico del centro de destino que han de emitir “informe expreso motivado” en relación con la falta de capacidad o rendimiento del funcionario interino, lo que no estaba previsto en la Orden examinada en la sentencia y que el Alto Tribunal critica al considerarlo “un medio elemental para constatar la pretendida falta de capacidad”.

Conforme a lo que hemos expuesto, si bien es cierto que las previsiones del proyecto no coinciden estrictamente con las establecidas en la orden examinada por la sentencia referida, también lo es que los argumentos del Tribunal Supremo son muy claros a la hora de rechazar la legalidad de la causa de cese examinada, máxime como hemos expuesto si la posible exclusión de las bolsas se regula de una manera tan discrecional como la establecida en el proyecto, por lo que se debería reformular de manera que no implique la exclusión de la bolsa,

teniendo en cuenta además que es uno de los motivos alegados por las organizaciones sindicales para rechazar la propuesta de la Administración durante la negociación colectiva».

Con la nueva redacción formulada, el cese por esta causa de incapacidad conlleva la regulación de un procedimiento para el funcionario interino afectado por esta causa con garantías en su tramitación, como es caso de la necesidad de un informe expreso motivado del letrado de la Administración de Justicia, fiscal jefe o director del órgano técnico y por otro lado, el cese en el puesto de trabajo del funcionario interino no supone la expulsión definitiva de la bolsa de selección, al observarse que se ha eliminado la referencia a que la comisión de seguimiento pudiera estimar improcedente tal reincorporación.

El artículo 15 del proyecto determina las causas de exclusión de las listas en su apartado 1 y enumera las causas que justifican la no exclusión de la bolsa de selección de personal interino.

El artículo 16, tiene por objeto el período de prácticas para aquellos aspirantes incluidos en las bolsas de selección de personal interino que no hayan completado, al menos, dos meses de servicios efectivos en los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa y Tramitación Procesal y Administrativa y de un mes para el Cuerpo de Auxilio Judicial. Su regulación es similar al artículo 12 del Decreto 137/2018 con la novedad de que este período se amplía en dos meses para los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa y Tramitación Procesal y Administrativa y de un mes para el Cuerpo de Auxilio Judicial, frente al mes del período de prácticas para los primeros y de quince días para este último, en la normativa actual. La falta de superación de este período de prácticas, que exige un informe motivado del letrado de la Administración de Justicia, fiscal jefe o director del órgano técnico, supondrá el cese en el puesto de trabajo, sin perjuicio de poder acordarse su inclusión en la bolsa de selección, si así lo solicita el interesado en el plazo de diez días hábiles

siguientes al cese. En caso de no superar un segundo período de prácticas, además del cese en el puesto de trabajo, tendrá lugar la exclusión definitiva en la bolsa de selección de personal interino.

El artículo 17 regula los funcionarios interinos de refuerzo que define en su apartado 1, como aquellos que no estén adscritos a un puesto de trabajo en concreto, sino a un centro de destino, lo que supone una novedad, en relación con la normativa vigente que se limitaba a indicar la posibilidad de que *“las situaciones de incapacidad temporal o de maternidad no constituyen causa suficiente para impedir la prórroga de un nombramiento de funcionario interino de refuerzo”*. El precepto debería mencionar también los permisos de paternidad, omitidos en el texto de este artículo del proyecto de decreto, a pesar de haber sido mencionados en el artículo 15.

La reasignación de puestos de funcionarios interinos, a que se refiere el artículo 18, con un contenido similar al regulado en la normativa vigente, no merece mayor análisis. Lo mismo cabe indicar en relación con el artículo 19, referido a la Comisión de Seguimiento, configurada como un órgano paritario compuesto por representantes de las organizaciones sindicales y de la Administración para la resolución de los conflictos que pudiera plantear la aplicación del decreto.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición final única contempla una previsión genérica en relación con la formación *“de todo el personal interino nombrado”*, como otra especial, destinada a aquellos funcionarios interinos nombrados y *“que no hayan trabajado nunca en órganos y servicios judiciales”* disponiendo la obligatoriedad de acudir a los citados cursos de formación, cuando fueran requeridos para ello.

Las disposiciones transitoria, derogatoria y final, no requieren comentario alguno.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe revisarse todo el proyecto teniendo en cuenta que, cuando se hace referencia a un cuerpo en especial, por ejemplo, Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, la palabra Cuerpo se escribe con mayúscula, pero cuando se hace referencia a “*cuerpos generales*”, debe escribirse en minúscula.

En el artículo 1, podría sustituirse la conjunción copulativa “y” antes del “*Cuerpo Especial de Médicos Forenses*”, y sustituirla por “*así como*”, para así distinguir las categorías de cuerpos generales y el cuerpo especial.

En el artículo 7, falta el artículo “la” delante de “*constitución de cada una de las bolsas de selección*”.

En el artículo 8.2, debe ponerse una tilde en la palabra “*secretaria*” para que quede: “*La presidencia y secretaria*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede

someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, sobre el sistema de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, a 18 de agosto de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 415/25

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid