

A.G.- 26/2025

S.G.C.- 65/2025

S.J.- 66/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con 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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Con fecha 29 de mayo de 2025, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de decreto indicado, cuya tramitación ha sido declarada urgente por Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 10 de febrero de 2025.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 27 de mayo de 2025. Se acompaña una versión anterior de 22 de abril de 2025 y otra denominada “inicial” que nos ha sido remitida sin fecha ni firma.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de mayo de 2025, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, 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).

- Informe 9/2025, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido el 11 de marzo de 2025, de conformidad con lo que resulta del artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

- Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se acuerda la tramitación urgente, de 10 de febrero de 2025.

- Certificado de la Secretaria General del Consejo de Gobierno, de 30 de abril de 2025, del que resulta que *“en su sesión de treinta de abril de dos mil veinticinco, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local y según se desprende del Acta provisional correspondiente a la misma queda enterado del siguiente informe: “Informe sobre 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”.*

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 5 de marzo de 2025.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 4 de marzo de 2025.

- Propuestas de mejora formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 13 de marzo de 2025, en lo que se advierte que ello es “*sin perjuicio de lo que informen otros centros directivos*” de esa Consejería.

- Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del proyecto:

- Educación, Ciencia y Universidades, de 12 de marzo de 2025.
- Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de marzo de 2025.
- Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 10 de marzo de 2025.
- Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 10 de marzo de 2025.
- Sanidad, de 12 de marzo de 2025.
- Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 13 de marzo de 2025.
- Digitalización, de 13 de marzo de 2025.

- Informe de la Dirección General de Función Pública -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 17 de mayo de 2024. Se acompaña otro posterior, de 7 de marzo de 2025, en el que señala que “*por parte de este centro directivo no existen observaciones adicionales a las ya expresadas en informes anteriores*”.

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

- Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 10 de marzo de 2025, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional

primera de la Ley 9/2024 de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2025.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia - Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-, de 18 de marzo de 2025.

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

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto tiene por objeto, según resulta de su artículo 1, *“establecer el procedimiento de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino de los Cuerpos Generales de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial y del Cuerpo Especial de Médicos Forenses al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid”*.

Como se desprende de la propia MAIN, con el proyecto de decreto se persigue *“1º) mejorar la gestión de los procedimientos de selección, nombramiento y cese para dotar del personal funcionario necesario a los órganos y servicios judiciales, fiscalías y órganos técnicos de la Administración de Justicia, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, 2º) Agilizar las convocatorias de selección (que deberán vincularse estrechamente con los procesos selectivos derivados de las ofertas de empleo público) y la gestión de nombramientos y ceses de funcionarios interinos”*.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un total de veinte artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una disposición final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA LEGAL.

El artículo 149, apartado 1, regla 5ª, de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “*Administración de Justicia*”.

El artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, recoge las competencias que competen a la Comunidad de Madrid en relación con la Administración de Justicia, en los siguientes términos:

“En relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde:

“1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación.

2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. A ambas instituciones, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Una adecuada articulación de las competencias estatales y autonómicas sobre la materia exige diferenciar, por un lado, un concepto de Administración de Justicia en sentido amplio, y, por otro lado, un concepto estricto -ligado a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la

ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse-.

Dicha distinción está presente en el proceso constituyente y en el de aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues con la organización de un sistema de autogobierno articulado en torno a un órgano específico -el Consejo General del Poder Judicial- se hacía necesario, antes de proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas, ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, ni en ese autogobierno, garantía de la independencia funcional.

Dicha circunstancia justifica que la asunción de competencias en la materia se articulase con base en la técnica subrogatoria, en virtud de la cual es precisa una previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las Comunidades Autónomas lo que no se reserve al ejecutivo estatal. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno (STC 56/1990, de 29 de marzo).

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional ha establecido las pautas para delimitar el ámbito competencial estatal y autonómico en materia de justicia. Así, en la Sentencia 105/2000, de 13 de abril, establece:

“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, existen un conjunto de medios personales y

materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, 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.

b) El segundo aspecto a resaltar es que la distribución de competencias en esta materia presenta la particularidad de que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de Administración de Justicia en virtud de las llamadas cláusulas subrogatorias. En efecto, en los Estatutos de Autonomía (...) se prevé que las respectivas Comunidades Autónomas ejerzan, en relación con la Administración de Justicia, las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno del Estado. Pues bien, en el F.J. 8 de la STC 56/1990 especificábamos los límites generales a la operatividad de las cláusulas subrogatorias como técnica de atribución de competencia a las Comunidades Autónomas:

A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 C.E., sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial, tema sobre el que posteriormente se volverá.

B) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

C) *En tercer lugar, y esto lo aceptan las Comunidades recurrentes, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: El propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen [sic.] la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional.*

D) *En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.*

E) *En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «administración de la Administración de Justicia»; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia” (el subrayado es nuestro).*

Respecto del alcance que tienen las competencias del Estado y de las Comunidad Autónomas en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia, cabe traer a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 163/2012, de 20 de septiembre, que señala “(...) *En esta misma Sentencia y fundamento jurídico añadimos (y lo reiteramos en la STC 105/2000 al enjuiciar el art. 455 LOPJ en su redacción original y después, de nuevo, en la STC 253/2005, al examinar el vigente art. 471 LOPJ, introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, así como en la STC 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 6) que la Ley Orgánica del Poder Judicial 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» (STC 56/1990, FJ 10).

De acuerdo con nuestra doctrina, «la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego» (STC 253/2005, FJ 7). El juego de las cláusulas subrogatorias quedará limitado, así, a aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional” (énfasis añadido).

A la vista de lo expuesto y a fin de delimitar el régimen legalmente aplicable, y en lo que se refiere al caso que nos ocupa, debe atenderse a lo establecido la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). En concreto, su artículo 472.2, según el cual “*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*”.

Debemos mencionar también el artículo 489 de esta LOPJ, que dispone:

“1. El Ministerio de Justicia o, en su caso, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los trasposos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de Justicia, podrán nombrar funcionarios interinos por necesidades del servicio, cuando no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación por funcionario de carrera y siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

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

b) La sustitución transitoria de los titulares.

c) El exceso o acumulación de asuntos en los órganos judiciales.

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse de acuerdo con los criterios objetivos que se fijen en la orden ministerial o, en su caso, la disposición de la Comunidad Autónoma que haya recibido los traspasos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de Justicia mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2. 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.

Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados que tendrán efectos retributivos conforme a lo establecido en la normativa vigente para los funcionarios de la Administración General del Estado. Este reconocimiento se efectuará previa solicitud del interesado.

3. Serán cesados según los términos que establezca la orden ministerial o, en su caso, la disposición de la Comunidad Autónoma y, en todo caso, cuando se provea la vacante, se incorpore su titular, desaparezcan las razones de urgencia o se cumpla el periodo máximo establecido en el apartado 1.c).

4. Periódicamente, la Administración competente, previa negociación con las organizaciones sindicales, analizará la conveniencia o no de prorrogar el refuerzo, comprobando que aún persiste el exceso o acumulación de asuntos pendientes. Al cabo de tres años desde el nombramiento, se propondrá su conversión en las relaciones de puestos de trabajo como incremento de plantilla si se constatará que la necesidad de personal tiene carácter estructural”.

En este mismo sentido, el artículo 30 del Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (en lo

sucesivo, Real Decreto 1451/2005), establece que el Ministerio de Justicia o, en su caso, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los traspasos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia podrán nombrar funcionarios interinos, por razones de urgencia o por necesidades del servicio, cuando no sea posible, con la celeridad exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionario de carrera, de acuerdo con los criterios objetivos que se fijen en la orden ministerial o, en su caso, la disposición de la comunidad autónoma que haya recibido los traspasos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.

Sentado cuanto antecede, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta, dentro de su ámbito territorial, competencias sobre los medios personales al servicio de la Administración de Justicia -materia sobre la que incide el decreto proyectado-.

Dichas competencias fueron materializadas a través del Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, sobre traspaso de 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 del Real Decreto 1429/2002, de 27 de diciembre, sobre 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.

En concreto, en la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de estas competencias, aprobó 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 (en adelante, Decreto 137/2018) y 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 (en lo sucesivo, Orden 3634/2013). Ambos textos serán derogados por el proyecto remitido

para informe con el objetivo de mejorar la gestión de esta materia de acuerdo con la experiencia adquirida durante los últimos años.

Cabe señalar, por último, que la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21.g), establece que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar, mediante decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud de su Estatuto de Autonomía.

Por tanto, la Comunidad de Madrid goza de competencia para regular las materias que constituyen el objeto del texto proyectado.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y TRAMITACIÓN.

El proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Visto que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

En lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el ya mencionado Decreto 52/2021 que, en el apartado 2 de su artículo 1, señala que es de aplicación a “*los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros*”, siendo por tanto aplicable al proyecto normativo que nos ocupa.

Igualmente, debemos tener en consideración lo dispuesto lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

En la tramitación del proyecto de decreto objeto del presente informe, tal y como consta en la MAIN aportada, no se ha sustanciado el trámite de consulta pública *“al considerarse que el proyecto carece de impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios y regula aspectos parciales de una determinada materia”*, todo ello de conformidad con el apartado c) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021.

Al respecto, se hace necesario revisar la ficha de resumen ejecutivo en lo referido a los trámites de participación (*“Se ha prescindido del trámite de consulta pública, de conformidad con los artículos 4.2 d), 9.2 y 11.3 b) 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 relación con el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, al carecer de impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios y regular aspectos parciales de una determinada materia”*), al no ser correctos los artículos que se citan, ya que los dos primeros no se refieren al trámite de consulta pública, sino a los de audiencia e información pública.

Respecto de la omisión de trámite de consulta pública en base al artículo 11.3.b) de la Ley 52/2021, se ha de tener en cuenta lo manifestado al respecto por la Comisión Jurídica Asesora, entre otros en dictamen 341/2024, de 6 de junio: *“(…) La Memoria justifica la ausencia de este trámite, remitiéndose al artículo 11.3b del Decreto 52/2021, al haberse tramitado por vía de urgencia. Sin embargo, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de*

Madrid, solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública estaría amparada en esos motivos previstos en la citada ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal no básica, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos”.

Entrando en el examen de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de una MAIN en su modalidad ejecutiva, fechada el 27 de mayo de 2025 en su última versión, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada MAIN, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En la misma línea, los más recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros, precisan que la MAIN “*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”.

Constan los informes de impacto social a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De igual forma constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de la Dirección General de Función Pública, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Presupuestos, todas ellas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como el de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia -Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-.

Asimismo, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe 9/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 7 de mayo de 2025, se acordó la apertura de los trámites de audiencia e información pública durante un plazo de siete días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Portal de Transparencia, no habiéndose recibido alegaciones según resulta del Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de mayo de 2025, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021.

Por último, de la MAIN y parte expositiva del proyecto de decreto se desprende que el mismo *“ha sido objeto de negociación con las centrales sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid”*, si bien no consta en el expediente ningún documento al respecto, por lo que se hace necesario completar el expediente con dicho extremo.

Al respecto cabe recordar, como ya dijera la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 254/2018, de 7 de junio, 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 EBEP), en clara garantía de la primacía del interés público que la Administración debe tutelar”*.

Debe señalarse también que la propuesta del decreto está incluida en el plan normativo de la XIII Legislatura, (2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, con fecha 20 de diciembre de 2023, así como que, según señala la MAIN, *“atendiendo al ámbito objetivo de regulación, no prevé 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. Lo que se subraya en consonancia con los artículos 3.3, 3.4, 6.1 i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”*.

A propósito de este último aspecto, es menester recordar que contemplar la forma de hacer dicha evaluación resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), y que, a su vez, puede considerarse integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora advierte que *“el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que 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»* (entre otros, en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

Para finalizar, respecto a la declaración de urgencia que afecta a la tramitación del proyecto que nos ocupa, conviene traer a colación el criterio que fuera expuesto por el Consejo de Estado 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 ya 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 han 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 trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa".

Y en análogo sentido, los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 233/2015, de 6 de mayo, 387/2016, de 6 de septiembre, y 253/2017, de 19 de junio. En este último se expone además cuanto sigue:

“En la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites” (el resaltado es propio).

En similares términos se pronuncia el Dictamen 120/2019, de 28 de marzo, al indicar que *“la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos ha de afectar a todos los trámites del procedimiento”*; asimismo, recuerda que *“La declaración de urgencia ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada”* (el subrayado es nuestro).

El más reciente Dictamen 333/2024, de 6 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, reitera que *“la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento”*. En la misma línea, si bien de forma más detallada, el Dictamen 341/2024, de 6 de junio, advierte:

“La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La urgencia debe estar debidamente justificada y razona, tal y como recuerda 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”.

En este sentido, conviene advertir que, si bien la declaración de urgencia de realizó por Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 10 de febrero del 2025, consta en el expediente remitido un informe de la Dirección General de Función Pública -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 17 de mayo de 2024, lo que evidencia que el inicio de la tramitación del proyecto es mucho anterior a la declaración de tramitación urgente.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, directrices) que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

Respecto al **título**, de conformidad con la directriz 6, se ha identificado correctamente como “*Proyecto de decreto*”. De igual forma se ajusta a la directriz 7ª, al ser el título claro y conciso y reflejar con exactitud y precisión la materia reglada.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las directrices 12 y 13.

También se indica que el proyecto de decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: “(...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”. No obstante lo anterior, sería conveniente ahondar en la justificación ofrecida de adecuarse el proyecto en su tramitación a los principios de buena regulación, pues en cierta medida se limita a reproducir el contenido del artículo 2 del Decreto 52/2021.

Por otro lado, la directriz 13ª expresa que “*deberán destacarse en la exposición de motivos los aspectos más relevantes de la tramitación*”. En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 681/2022, de 3 de noviembre, señala que “*deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma*”. No obstante, por su relevancia,

convendría incluir una referencia a la realización de los trámites de audiencia e información pública.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el proyecto que se somete a informe se compone, como hemos visto, de un total de veinte artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una disposición final.

Con carácter previo al análisis de esta parte dispositiva, se considera adecuado formular las siguientes consideraciones previas de carácter general:

1. De acuerdo con lo previsto en la directriz 80ª, según la cual *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*, sería conveniente revisar el texto remitido en este sentido. Así, por ejemplo, la referencia que se hace a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en el artículo 3, podrá hacerse de forma abreviada, al igual que ocurre con la que se hace al 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, en la disposición transitoria única.

2. Es preciso significar que en diversos preceptos del proyecto de decreto se reproducen -de manera no siempre exacta- distintos artículos del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en lo sucesivo, TREBEP), de carácter básico. En este sentido podemos citar, el artículo 3 del decreto proyectado en relación con los requisitos generales de acceso a las bolsas y el artículo 14 en relación su cese.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En el mismo sentido se recoge el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:

“(…) gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas.

Debe revisarse el Proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.

Al hilo de lo expuesto, debieran reformularse los preceptos del decreto proyectado que no sigan el mismo orden sistemático, o no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la directriz 4^a, que bajo el epígrafe “*Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias*”, dispone: “*No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)*” (el subrayado es nuestro).

Realizadas estas consideraciones previas, nos referiremos a continuación exclusivamente a aquellos artículos de la parte dispositiva sobre los que es preciso hacer algún tipo de observación.

El **artículo 2** que aparece bajo el título de “*Bolsas de selección de personal interino*”, establece en su apartado segundo que “*Si se agotaran las bolsas indicadas, se podrá acudir, previa negociación con las centrales sindicales de la Mesa Sectorial, a las oficinas de empleo para poder seleccionar candidatos que acrediten los méritos previstos en el decreto*”.

En este sentido debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 489.1 de la LOPJ que dispone que “*la selección de funcionarios interinos, habrá de realizarse de acuerdo con criterios objetivos (...) mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principio de igualdad, mérito, capacidad y publicidad*”. por lo que será conveniente establecer algún tipo de garantía para que, en el caso de tener que acudir a las oficinas de empleo en los términos previstos en el artículo 2.2 del texto proyectado, el cumplimiento de estos principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad sea efectivo. Así, por ejemplo, el artículo 2.3 del vigente Decreto 137/2018 alude a los méritos previstos en el artículo 3, base quinta.

Al respecto sería conveniente referirse a la “*Mesa Sectorial de Personal Funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid*”, en vez de “*Mesa Sectorial*”.

Así mismo, en este artículo 2, se observa cierta reiteración entre los apartados 1 y 3, toda vez que el primero de ellos se refiere a la constitución de bolsas de selección de todos los Cuerpos enumerados en el artículo primero (entre los que se incluye el Cuerpo Especial de Médicos Forenses) para posteriormente, en el apartado 3, volver a referirse a la bolsa de este Cuerpo Especial de Médicos Forenses, pudiendo solventarse esta reiteración si se advierte expresamente que el apartado 1 va referido exclusivamente a la constitución de bolsas de los Cuerpos Generales del artículo 1 (Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial).

No obstante, para una mejor sistemática, se sugiere suprimir el apartado 3, pues aunque hace referencia al hecho de que la constitución de la bolsa específica del cuerpo especial de Médicos Forenses, se conforma de “*quienes reúnan los requisitos generales y de titulación exigidos en el decreto*”, estos requisitos se recogen de forma concreta en los artículos 3 y 4 para cada uno de los cuerpos a los que se refiere el proyecto, por lo que a todas luces se hace innecesario.

De mantenerse, sería conveniente igualmente, para una mejor sistemática alterar el orden de los apartados 2 y 3.

El **artículo 3** del texto proyectado regula los “*Requisitos generales de acceso a las bolsas*”, y lo hace de conformidad con lo que resulta del artículo 56 del TREBEP, de aplicación supletoria tal y como resulta del artículo 474.1 y 2 de la LOPJ según el cual:

“1. El personal funcionario de carrera de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se regirá por las normas contenidas en esta ley orgánica, en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre Función Pública.”

2. 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 no les será de aplicación el régimen de clases pasivas”.

El citado artículo 56 del TREBEP exige en su apartado 1.e), para poder participar en los procesos selectivos, *“Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”*, que permite acceder a los empleos públicos a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, con las excepciones que se determinan.

No obstante, dicho precepto, como se ha indicado, es de aplicación supletoria, en tanto que el artículo 491 de la LOPJ, cuya regulación es prevalente, dispone que la condición de funcionario de carrera de los cuerpos regulados en su libro VI se adquiere y pierde con los mismos requisitos y en los mismos supuestos que los contemplados en el libro V para el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, entre los cuales se encuentra la posesión de la nacionalidad española (artículo 443.2.b)). Del mismo modo, el artículo 493 de la LOPJ permite rehabilitar a aquellos funcionarios *“que hubiesen perdido la condición de tales, como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad española o por incapacidad permanente para el servicio, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó”*.

En consonancia con lo anterior, la base séptima de la Orden JUS 7875/2017, de 8 de septiembre, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso y acceso a los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (en adelante, Orden JUS 7875/2017), exige estar en posesión de la nacionalidad española como requisito de los candidatos para ser admitidos al proceso selectivo.

De conformidad con lo anterior, se ha de suprimir en el apartado 1.c) la referencia a *“En caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente, que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, en el texto proyectado se añaden requisitos adicionales a los previstos en este artículo 56 del TREBEP y lo hace de conformidad con lo que establece el apartado 3 de este artículo 56 del TREBEP según el cual *“Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general”*.

En lo que respecta a la edad, se fija en la letra a) del apartado 1 un mínimo de dieciséis años para todos los cuerpos, a excepción del de auxilio judicial, para el que se eleva a dieciocho años *“al amparo de lo establecido en el artículo 56.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; atendiendo a las funciones atribuidas a este cuerpo en el artículo 478 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y particularmente a su carácter de agentes de la autoridad”*. A este respecto, debe indicarse que la base 4.2 de la Orden JUS 7875/2017 contempla una edad general de dieciséis años, sin establecer tal distinción. Por otra parte, la condición de agente de la autoridad también se atribuye al cuerpo de gestión procesal y administrativa en el artículo 476.1.c) de la LOPJ, si bien el artículo 478.1.c) de la LOPJ confiere al cuerpo de auxilio judicial el carácter de policía judicial, por lo que debería revisarse y, en su caso, reforzarse la justificación ofrecida.

En lo que se refiere a la letra e), parece contemplar dos supuestos sin relación entre sí. Además, el relativo a la sanción por falta muy grave genera inseguridad jurídica, entre otras cuestiones, al desconocerse si puede serlo en virtud de cualquier infracción administrativa o por causas concretas.

Dentro de los requisitos que exige el artículo 56 del TREBEP para poder participar en los procesos selectivos se encuentra el de *“poseer la titulación exigida”*, requisito éste que en el texto proyectado viene explicitado en su **artículo 4**, respetando en general lo previsto a estos efectos en el artículo 475 de la LOPJ y demás normativa de aplicación. No obstante, siendo correcta la equivalencia que se efectúa en la letra a) de considerar equivalente al título de diplomado universitario la superación de tres cursos completos de una licenciatura, atendiendo a lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley 30/1984, que dispone *“A efectos de lo*

dispuesto en esta Ley, se considerará equivalente al título de Diplomado universitario el haber superado tres cursos completos de licenciatura”, se ha de advertir que ello solo es aplicable plenamente a las titulaciones en que su plan de estudios se estructuran por cursos completos, no así cuando el plan de estudios se estructura en créditos, sin separación de su carga lectiva global en cursos académicos, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

Así, se sugiere reformular el apartado, suprimiendo el inciso *“A estos efectos, se considera equivalente al título de diplomado universitario la superación de tres cursos completos de licenciatura”,* a fin de dar cabida en una posible equivalencia referida a que se acrediten los créditos necesarios en estudios de grado universitario.

Adicionalmente, debe revisarse la redacción del apartado 1.c), advirtiéndose de que la referencia que se hace en el mismo a la Orden Ministerial de 4 de noviembre de 1996, sobre reconocimiento de equivalencia del certificado de estudios primarios, expedido con anterioridad a la finalización del curso 1975-76, con el título de Graduado Escolar, a los solos efectos de acceso a empleos públicos o privados y de promoción en ellos, debe hacerse a la Orden de 4 de febrero de 1986, referida a esa misma materia.

Finalmente, en el apartado 1.d), el artículo 475 de la LOPJ exige, para el cuerpo de médicos forenses, no solo estar en posesión del título de graduado o licenciado en medicina, sino también la especialidad en medicina forense. No obstante, dicha especialidad no figura ni en el artículo 3 de la Orden 3634/2013 ni en las convocatorias de los procesos selectivos correspondientes (*vid* Orden PJC/1446/2024, de 10 de diciembre, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, mediante oposición, en el Cuerpo Nacional de Médicos Forenses).

El **artículo 5** establece los requisitos específicos de acceso a las bolsas, si bien del tenor de su contenido se advierte que, en lugar de requisitos de obligada observancia, se enuncian los méritos objeto de valoración que se desarrollan en el artículo 6.

De conceptuar los criterios de valoración como requisitos específicos, todos los contemplados resultarían exigibles a cada uno de los candidatos, lo que conduciría a la exclusión de aquellos aspirantes a incluirse en la bolsa que no cumplieran los mismos. En cambio, en este caso, basta con cumplir con alguno de dichos méritos para obtener la puntuación prevista en el artículo 6.

Al respecto, se advierte la incoherencia apreciada entre el párrafo introductorio del artículo 5 en que se indica que los candidatos a ser integrantes de los distintos tipos de bolsa *“deberán cumplir, además, los requisitos específicos que se detallan a continuación”*, con lo dispuesto en las letras a), b) y c) que expresan que deberán *“reunir alguno de los siguientes requisitos”*.

Así pues, este artículo 5 podría suprimirse e integrarse su contenido en el artículo 6.

De mantenerse ambos preceptos, desde un punto vista puramente formal, en el primer párrafo del artículo 5 sería conveniente sustituir la expresión *“tipos de bolsas”* por *“cada una de las bolsas”*.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que los requisitos específicos son los mismos para cada una de las bolsas de los Cuerpos Generales, podría valorarse la posibilidad de referirse conjuntamente a los tres cuerpos, aclarando convenientemente que *“la superación de algún ejercicio de acceso”* y el *“haber obtenido al menos el 30% de la puntuación máxima posible”* deberá entenderse referida a los procesos selectivos que se correspondan con cada uno de los cuerpos a los que el candidato pretenda acceder a su bolsa.

Así mismo del análisis conjunto de este artículo 5 y del **artículo 6** (“Valoración de méritos”) resulta la siguiente consideración.

El artículo 5.a) señala que para poder acceder a la bolsa del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa se requerirá reunir alguno de los siguientes requisitos:

“1º) Haber superado algún ejercicio de acceso al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, de los procesos selectivos que se determinen en la convocatoria.

2º) Haber obtenido al menos el 30 % de la puntuación máxima posible establecida en la convocatoria del proceso selectivo que se determine en la convocatoria.

3º) Acreditar formación de contenido jurisdiccional mediante las titulaciones jurídicas, cursos de contenido procesal o experiencia profesional en la Administración de Justicia”.

Posteriormente, el artículo 6 establece como criterios de valoración en sus apartados 1.a) y 1.d) los de “*Por cada ejercicio superado de algunos de los últimos tres procesos selectivos convocados: 10 puntos por examen superado hasta un máximo de 40” y “Por haber obtenido al menos el 30% de puntuación máxima posible establecida en el último proceso selectivo convocado: 5 puntos”, respectivamente.*

Pues bien, no se alcanza a entender la referencia que en el artículo 5.a) se hace a “*los procesos selectivos que se determinen en la convocatoria*”, toda vez que éstos habrán de ser necesariamente los últimos tres procesos selectivos convocados para el caso de la superación de algún ejercicio y el último proceso selectivo convocado para el caso haber obtenido al menos el 30% de la puntuación máxima.

Y ello ha de ser así porque la convocatoria no podrá establecer criterios diferentes a los previstos en el decreto proyectado y, por ejemplo, otorgar 10 puntos por ejercicio superado en los últimos cuatro procesos selectivos convocados u otorgar 5 puntos por haber obtenido al menos el 30 % de puntuación máxima posible en los dos últimos procesos selectivos convocados.

Lo señalado para poder acceder a la bolsa del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, es también aplicable al acceso a las Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, al Cuerpo

de Auxilio Judicial y al Cuerpo de Médicos Forenses, a que se refieren los apartados b), c) y d), respectivamente, del artículo 5. Nuevamente, esta circunstancia aconseja refundir ambos preceptos, suprimiendo el actual artículo 5 e integrándolo en el artículo 6.

Por otro lado, que sería conveniente que la MAIN ofreciera alguna justificación sobre el criterio de valoración consistente en “*Haber obtenido al menos el 30% de la puntuación máxima posible establecida en la convocatoria del proceso selectivo que se determine en la convocatoria*”, novedoso respecto a la normativa vigente. Asimismo, para evitar dudas interpretativas, debería concretarse si el porcentaje se refiere a la puntuación máxima posible para el conjunto de ejercicios de la convocatoria o si basta con la de uno de los ejercicios que lo integran (lo cual, atendiendo al bajo porcentaje fijado, sería más bien un demérito y no resultaría recomendable, pues permitiría obtener puntuación y acceder a la bolsa a candidatos que hubiesen realizado ejercicios de forma muy deficiente).

Por último, se advierte que mientras que en artículo 5 se establece como posible requisito específico a cumplir por solicitante el de “*Acreditar formación de contenido jurisdiccional mediante las titulaciones jurídicas, cursos de contenido procesal o experiencia profesional en la Administración de Justicia*”, el artículo 6 señala como criterio de valoración el de “*acreditar la realización de cursos de formación jurisdiccional*”, por lo que, en aras a una mayor seguridad jurídica, deberá aclararse qué tipo de curso serán objeto de valoración, toda vez que el concepto de “*cursos de contenido procesal*” parece más restrictivo que el de “*cursos de formación jurisdiccional*”.

El **artículo 7** hace una descripción no detallada del procedimiento a seguir desde la convocatoria para constitución de cada una de las bolsas a que se refiere el texto proyectado hasta la aprobación de las correspondientes listas definitivas.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 7 y el **artículo 8** son reiterativos en cuanto a que ambos se refieren a la forma en la que han de presentarse las solicitudes y los documentos que acrediten los requisitos de acceso, pudiendo su contenido recogerse en un solo artículo.

Bastaría con adicionar en el artículo 7 una referencia al plazo, expresándose que se “(...) *determinará en la convocatoria la forma y el plazo en que han de presentarse las solicitudes (...)*”, así como revisar el título de este artículo único, de modo que pasara a referirse a la “*Convocatoria y solicitudes de inscripción en las bolsas*”.

En el **artículo 9** podría ser conveniente señalar expresamente que, de conformidad con el artículo 60.2 del TREBEP, que tiene carácter de norma básica, no podrán formar parte de las comisiones de valoración que en este artículo se regulan, el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual.

En el apartado 4, se sugiere suprimir el fragmento “*que se rigen por la Orden de 16 de marzo de 2022, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establece el importe de las asistencias por participación en órganos de selección del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid*”, tanto para evitar la obsolescencia normativa en caso de que se derogue dicha orden como por el hecho de que dichos tribunales de selección no se rigen de forma principal por la referida orden, que se limita a regular el importe de las asistencias, sino por la Orden 1285/1999, de 11 de mayo, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban instrucciones relativas al funcionamiento y actuación de los Tribunales de selección en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, y demás normas concordantes.

Por su parte, el apartado 5 regula los lugares en que se publicará la composición de las comisiones de valoración, entre los que no figura el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en tanto que el apartado 6 remite su organización y funcionamiento a lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo II de la Ley 40/2015.

A tales efectos, el artículo 15.3 de la Ley 40/2015 dispone que “*El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento*”.

Por su parte, el artículo 45.1.b) de la Ley 39/2015 requiere la publicación “*Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos*”. Al mismo tiempo, el artículo 46 de la Ley 39/2015 permite, de manera facultativa, “*establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial*”.

Ciertamente, en los artículos 3.Cuarta.4 del Decreto 137/2018 y 3.Tercera.4 de la Orden 3634/2013 no se prevé la publicación en el boletín oficial y existe algún pronunciamiento judicial que tampoco lo ha considerado exigible (e.g., STS de 8 de noviembre de 2011, rec. 505/2009), si bien consideramos más adecuada dicha publicidad.

En el **artículo 10** se señala que “*En caso empate primará la primera letra del primer apellido, comenzando por la letra correspondiente al resultado del sorteo, del año en el que se aprueben las bolsas definitivas*”. Sin embargo, parece más conveniente que se refiera a la letra que se corresponda con el momento en que se aprueben las bolsas definitivas, pues si la bolsa definitiva se aprueba, por ejemplo, en febrero de 2026, y la resolución por la que se hace público el resultado del sorteo tiene lugar en marzo de 2026, en caso de empate deberá primar la letra que resultara del sorteo celebrado en 2025, que será la vigente en febrero de 2026.

Se advierte de la errata apreciada en el párrafo 2 al omitirse la preposición “*de*”, en la expresión “*En caso empate*”.

El **artículo 12** establece el procedimiento de solicitud de nombramiento de funcionarios interinos, estableciendo en su apartado 1 que el órgano competente remitirá la solicitud de nombramiento “*a la correspondiente Unidad Administrativa y de Coordinación del Proyecto Cívitas o, en su defecto, a la dirección general competente en materia de recursos humanos de la Administración de Justicia*”, siendo conveniente que se aclare si la remisión de la solicitud a un lugar u otro es una alternativa o solo en el caso de que no pueda hacerse a la correspondiente

«Unidad Administrativa y de Coordinación del Proyecto Cívitas» podrá dirigirse a la dirección general competente en materia de recursos humanos de la Administración de Justicia.

El **artículo 13** regula el régimen aplicable a los nombramientos como funcionarios interinos de los integrantes de las bolsas, señalando su apartado 1 que una vez efectuada la propuesta de nombramiento deberá ser aceptada en el plazo de dos días hábiles, no señalándose, sin embargo, en el texto proyectado la forma en la que deberá realizarse esta aceptación, debiendo, por tanto, completarse el proyecto en este sentido.

A propósito de esta cuestión, los artículos 8.1 del Decreto 137/2018 y 7.1 de la Orden 3634/2013 prevén que, en el plazo de tres días desde la notificación de la propuesta de nombramiento, el interesado presente la documentación que se determina ante la dirección general competente. Por el contrario, en el proyecto sometido a informe, este trámite se desdobra en dos, de modo que primero debe procederse a la aceptación en el exiguo plazo de dos días hábiles para, una vez realizada esta, presentar la documentación en el plazo de tres días hábiles. A fin de simplificar la tramitación y reducir cargas innecesarias, se sugiere volver a unificar ambos trámites del apartado 1 y 2 en uno solo, confiriendo un plazo único – deseablemente, más amplio que el de dos días- para la aceptación y presentación de la documentación.

Otra novedad del texto proyectado consiste en que el apartado 1 posibilita que la propuesta de nombramiento a los integrantes de las bolsas se formule *“por cualquier medio que permita la constancia de la misma”*, computándose desde ese momento el plazo de dos días hábiles para aceptarla. Dicha fórmula contraviene la normativa básica estatal en materia de procedimiento administrativo común, que exige que la notificación de los actos administrativos, como condición de eficacia de los mismos, se realice en los términos previstos en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015.

Por ello, debe suprimirse la previsión referida, retomando la fórmula empleada en los artículos 8.1 del Decreto 137/2018 y 7.1 de la Orden 3634/2013, cuya derogación se pretende, en los que se hace referencia a la notificación de la propuesta de nombramiento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Así mismo, en este apartado 1, podría ser conveniente hacer referencia al artículo 16 del texto proyectado en el que se establecen los motivos que pueden justificar la no exclusión de la bolsa en caso de que no se aceptara el nombramiento.

Por otra parte, en el apartado 2.a) de este artículo 13, la remisión que se hace al artículo 4, deberá hacerse también al artículo 3 del proyecto de decreto. En cualquier caso, si se hace una referencia expresa a la obligación de presentar una “*Declaración jurada de no haber sido condenado por delito doloso a penas privativas de libertad*” –referencia que resulta injustificada e inadecuada, ya que se trata de uno más de los requisitos previstos en los artículos 3 y 4, por lo que bastaría con una remisión general a los mismos-, de acuerdo con lo que hemos señalado en las consideraciones generales de este informe, esta referencia deberá ser completada con “*a menos que se hubiera obtenido la cancelación de antecedentes penales o la rehabilitación*”, tal y como establece el artículo 3 cuando regula los requisitos generales de acceso a las bolsas.

Finalmente, en el apartado 4, se plantea la conveniencia de suprimir el inciso “*tanto por vacante como por sustitución*”, a no ser que se justifique dicha precisión, pues tales causas son solo dos de los supuestos que permiten en nombramiento de funcionarios interinos en la Administración de Justicia, junto con el exceso o acumulación de asuntos en los órganos judiciales, de conformidad con los artículos 472.2 y 489.1 de la LOPJ.

El **artículo 14** regula el cese de los funcionarios interinos y lo hace dentro del marco que establece el artículo 10 del TREBEP, de carácter básico, y en el ejercicio de la potestad de autoorganización que corresponde con carácter general a la Administración.

En este sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 4120/2024, de 5 de abril de 2024, en la que se advierte que:

"El cese del funcionario interino no es, por tanto, absolutamente libre o discrecional para la Administración, sino que se supedita legalmente a la concurrencia de una de estas dos condiciones: la provisión del puesto por funcionario de carrera o la desaparición de las razones de urgencia que motivaron, en su día, el nombramiento.

También debemos recordar que, según jurisprudencia absolutamente reiterada, la Administración no tiene el deber de mantener al interino en su puesto de trabajo hasta que se cubra por funcionario de carrera o desaparezcan las razones de urgencia que motivaron el nombramiento, sino que el deber de la Administración es el de no mantenerlo en ese puesto cuando haya funcionario de carrera o hayan desaparecido las razones de urgencia que justificaron el nombramiento en su día. Dicho en otros términos, la continuación de la prestación de servicios por el interino está supeditada a que no se produzca las condiciones resolutorias de su nombramiento, porque la permanencia en la función no es un derecho que se pueda reconocer al funcionario interino en régimen de igualdad respecto al de carrera, ya que, aunque les es de aplicación por analogía el régimen general de los funcionarios de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, ello es con excepción del derecho a la permanencia en la función entre otros, con carácter general.

Entre esas causas que determinan la concurrencia de una causa para el cese del funcionario interino ha de encontrarse la modificación de la RPT que amortice el puesto de trabajo que ocupa el interino, y, ello, sin perjuicio de que en virtud de la potestad de autoorganización que ostenta la Administración, en este caso local, pueda considerar necesario crear otro puesto de trabajo dotado con características esenciales distintas para ser provisto según los procedimientos reglamentarios correspondientes. Y es que se reconoce a la Administración una potestad de autoorganización caracterizada por amplias facultades discrecionales que le permiten organizar los servicios a su cargo en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos, pero que, no obstante, no se encuentra exenta de límites ni del control jurisdiccional que, en este ámbito, opera utilizando las técnicas derivadas de los Principios Generales del Derecho, que también informan potestad discrecional, siendo especialmente relevante el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado

en el artículo 9.3 de la Constitución , que podría vulnerarse por causas tales como la infracción legal, el error de hecho patente y debidamente acreditado, la ausencia de toda justificación del criterio adoptado, o la desviación de la actuación administrativa respecto a los fines que la justifican."

En particular y en lo que se refiere al apartado 3 en el que se señala que *“Los funcionarios interinos nombrados para sustituir transitoriamente a los titulares de los puestos, se mantendrán durante el tiempo estrictamente necesario, cesando en cuanto se reincorpore de forma efectiva el titular o cuando cambie la causa que motivó el nombramiento”*, debemos hacer referencia a lo que advierte la Sentencia del Tribunal Supremo 40/2020, de 20 de enero, según la cual:

“SÉPTIMO.- La presente sentencia, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, ha establecido en los precedentes fundamentos la interpretación de aquellas normas sobre las que el auto de admisión consideró necesario el enjuiciamiento del presente recurso de casación por esta Salsa Tercera del Tribunal Supremo y, conforme a ello, declarará:

1.º) que el cese de un funcionario interino debe vincularse a alguna de las circunstancias expresamente contempladas en la norma de aplicación y, particularmente, el cese funcionario interino nombrado por sustitución de un funcionario de carrera con reserva de plaza o puesto solo debe producirse con ocasión de la ocupación efectiva de la plaza o puesto por el funcionario de carrera sustituido o por otro funcionario de carrera para el caso de que el titular inicial pierda el derecho a la reserva del puesto de trabajo y se realice una convocatoria al efecto o existe un mecanismo legal de adjudicación”.

Por lo demás, en el apartado 2 no se alcanza a comprender el inciso *“y solo se podrán realizar en puestos vacantes”*, que carece de sentido en relación con las propuestas de cese, por lo que debería suprimirse.

En el apartado 5, como cuestión de estilo, en la letra b) podría sustituirse *“La imposición de sanción firme por falta muy grave impuesta vía disciplinaria”* por *“La imposición de sanción firme por la comisión de falta disciplinaria muy grave”*. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo

538 de la LOPJ permite el cese de los funcionarios interinos no solo por la comisión de faltas muy graves, sino también de faltas graves.

En la letra g), debería suprimirse la frase “*En todo caso, se entenderá la existencia de esta causa cuando el funcionario interino haya sido cesado por falta de capacidad más de una vez*”, pues el cese se produce cada vez que se declare la falta de capacidad regulada en el artículo 15, con independencia de si es la primera o posteriores ocasiones en que tiene lugar (y ello sin perjuicio de la exclusión de la bolsa en este segundo supuesto, ex artículo 15.6, que es un supuesto distinto al del cese).

Por último, la inclusión de oficio en las bolsas de interinos prevista en el apartado 6 debería depender de la causa del cese, en consonancia con lo previsto en el artículo 16.1, pues resultaría improcedente su inclusión singularmente en los casos de falsedad, sanción por falta disciplinaria muy grave, jubilación o incapacidad. En consecuencia, deben armonizarse ambos preceptos.

El **artículo 15** establece la posibilidad de cese del funcionario interino cese por falta de capacidad, posibilidad ésta ya prevista en el Decreto 137/2018, y sobre el que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ya se pronunció en su Dictamen 254/18, de 7 de junio, en los siguientes términos:

“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 proscribiera 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 afflictivo, 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”.

Pues bien, lo señalado en este dictamen es aplicable *mutatis mutandis* al texto ahora proyectado, toda vez que no obstante establecerse en éste un procedimiento suficientemente garantista, el apartado 6 de este artículo 15, señala que en el caso de que este “*procedimiento finalice con el cese del funcionario interino, y si así se estima por la comisión de seguimiento, éste se reincorporará, por una sola vez, a la bolsa de selección en el último lugar de las mismas*”, no fijándose, por tanto, por un lado, los criterios que van a dar lugar a que la comisión de seguimiento acuerde o no la reincorporación del funcionario interino a la bolsa y reconociéndose implícitamente, por otro, que en caso de la apertura de un nuevo procedimiento que finalice con el cese del funcionario interino, éste será excluido en todo caso de la bolsa correspondiente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Adicionalmente, en relación con el curso de formación a que se refiere el artículo 15.6, sería conveniente establecer de forma más detallada las características del mismo.

En lo que respecta a la primera frase del apartado 4, a fin de ajustar su contenido a la normativa básica estatal (artículo 82 de la Ley 39/2015), se sugiere (i) hablar de notificación en lugar de traslado de la propuesta de resolución, (ii) aludir al trámite de audiencia en lugar de a la

formulación de alegaciones y (iii) omitir la mención al “previo” examen del expediente, pues este es un derecho del interesado que puede ejercer en cualquier momento del procedimiento, sin que afecte ni preceda al cómputo del plazo de diez días de audiencia. De este modo, se indicaría que *“Posteriormente, se dictará la correspondiente propuesta de resolución, que se notificará al funcionario interino, concediéndole trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles”*.

El **artículo 16** regula las causas de exclusión de las bolsas de selección de interinos, debiendo añadirse la prevista en el apartado i) del artículo 14.5 (*“La declaración de incapacidad permanente”*), así como hacer referencia a otras causas de exclusión que se recogen a lo largo del texto proyectado y, por último, concretar en el apartado 2.e) a qué órgano de la Comunidad de Madrid le corresponderá apreciar la concurrencia o no de las razones de fuerza mayor a las que se refiere este apartado.

Como apunte formal, en el apartado 4, la palabra «bolsa» debe figurar en minúscula.

El **artículo 17** regula el periodo de prácticas aumentando en el apartado 3 el tiempo de duración de los mismos respecto a los recogidos en el Decreto 137/2018. En este punto, sería conveniente que la MAIN definitiva justificara ese aumento.

Por último, en relación con las **disposiciones de la parte final** debe advertirse que las mismas están ordenadas según establece la directriz 34 y ajustan su contenido a lo que al efecto establecen las directrices 39, 40, 41 y 42, respectivamente, debiendo señalarse exclusivamente lo siguiente:

- La remisión que se hace en la **disposición adicional única** al artículo 15 deberá hacerse al artículo 17. Por otra parte, se impone la obligación de acudir a cursos de formación, pero no se establece consecuencia alguna en caso de incumplimiento ni se indica dónde se contempla. Desde el punto de vista formal, se ha omitido una coma en *“Se procurará la formación, tanto presencial como online”*.

- En la **disposición transitoria única**, sorprende que no se haga referencia al régimen que resulta de la Orden 3634/2013 en relación con el Cuerpo de Médicos Forenses. Por su parte, la cita al Decreto 137/2018 debería hacerse abreviada, en consonancia con la directriz 80. Y, cuando se alude a la “*sujeción a las normas contenidas en el decreto*”, debería especificarse “*en el presente decreto*”.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente 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**, una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial contenidas en este informe y sin perjuicio de las demás observaciones que en el mismo se señalan.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**