

A.G.- 27/2025

INFC.: 2025/1122

S.G.C.- 54/2025

S.J.:127/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el **proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, de registro, calificación e inscripción de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

## INFORME

### ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.**- A la citada petición de informe, recibida el 8 de mayo de 2025, se acompañaba la siguiente documentación:

- El señalado proyecto de decreto.
- Resolución de 14 de febrero de 2024, de la Ilma. Sra. Directora General del Servicio Público de Empleo, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de consulta pública por un plazo de quince días hábiles.



- Memoria relativa al trámite de consulta pública del proyecto de Decreto, suscrita por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Economía y Empleo el 1 de marzo de 2024.
- Certificación emitida el 13 de marzo de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General del Consejo de Gobierno, relativa a la autorización previa de este órgano para publicar el proyecto de Decreto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a los efectos del trámite de consulta pública.
- Recopilación de las observaciones presentadas durante el trámite de consulta pública (19 de marzo al 10 de octubre de 2024) por la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM); el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI Comunidad de Madrid); la Asociación Empresarial de Entidades Empleadoras y Prestadoras de Servicios de Empleo, Asistenciales y Educativos de Fundación ONCE (AECEMFO); y Plena Inclusión Madrid (Federación de Organizaciones de personas con discapacidad intelectual o del desarrollo de Madrid).
- Resolución de 11 de julio de 2024, de la Ilma. Sra. Directora General del Servicio Público de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante un plazo de quince días hábiles.
- Recopilación de las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública por la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM); la Confederación Empresarial de Madrid-CEO (CEIM); el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI Comunidad de Madrid); la Asociación Empresarial de Entidades Empleadoras y Prestadoras de Servicios de Empleo, Asistenciales y Educativos de Fundación ONCE (AECEMFO); Plena Inclusión Madrid (Federación de Organizaciones de personas con discapacidad intelectual o del desarrollo de Madrid); y el sindicato Comisiones Obreras (CC.OO.).



- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 11 de septiembre de 2024.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 12 de septiembre de 2024.
- Informe de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, emitido el 16 de septiembre de 2024 por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, emitido el 23 de octubre de 2024 por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Informe 67/2024 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 19 de septiembre de 2024.
- Informe favorable de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 17 de septiembre de 2024.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 27 de septiembre de 2024.
- Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 16 y 25 de septiembre de 2024 por las Consejerías de Educación, Ciencia y Universidades; de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de Cultura, Turismo y Deporte; de Vivienda, Transportes e Infraestructuras; de Medio Ambiente, Agricultura e Interior; de Sanidad y de Presidencia, Justicia y



Administración Local, en las que sus respectivas Secretarías Generales Técnicas manifiestan la voluntad de no formular observaciones al proyecto de decreto, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

- Observaciones remitidas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización el 25 de septiembre de 2024, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos (Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 24 de septiembre de 2024.
- Orientaciones de la Agencia Española de Protección de Datos para la aplicación de la disposición adicional octava y la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.
- Tres versiones de la Memoria de análisis del impacto normativo del proyecto de decreto, firmadas por la Ilma. Sra. Directora General del Servicio Público de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) los días 6 de noviembre de 2024, y 19 de febrero y 6 de mayo de 2025.
- Finalmente, se aportaba el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 15 de abril de 2025.



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA.- LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO**

De acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante, RDLeg 1/2013), *“los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente”* (art. 43.1).

Se configuran legalmente, junto con los enclaves laborales, como centros orientados al empleo protegido para promover el ejercicio del derecho al trabajo de personas con discapacidad, siguiendo las pautas generales sentadas por el artículo 42 de antigua Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

En su plantilla habrá, al menos, un 70% de personas con discapacidad, sin incluir el personal dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social -es decir, los servicios orientados a superar las barreras, obstáculos o dificultades de los trabajadores con discapacidad en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, o en la permanencia y progresión en el mismo, así como los servicios dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva- (arts. 37.2.b) y 43.2 del RDLeg 1/2013). En este sentido, el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, regula las unidades de apoyo a la actividad profesional que se integran en los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo (en adelante, Real Decreto 469/2006).



Tienen la consideración legal de centros especiales de empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos ya mencionados, son promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad de alguna de las entidades antecitadas, ya sea de forma directa o indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que, en todos los casos, sus estatutos o acuerdos sociales recojan la obligación de reinvertir íntegramente sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social (art. 43.4 del RDLeg 1/2013).

Los centros especiales de empleo pueden crearse tanto por organismos públicos y privados como por empresas; en particular, las administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias y mediante el estudio de necesidades sectoriales, pueden promover su creación y puesta en marcha, ya sea directamente o en colaboración con otros organismos o entidades, y fomentar la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidad, vigilando que sean empleadas en condiciones de trabajo adecuadas (art. 45 del RDLeg 1/2013).

La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que presten sus servicios en los centros especiales de empleo es de carácter especial, conforme al artículo 2.1.g) de Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante, ET) y se rige por el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo (en adelante, Real Decreto 1368/1985).

Cabe reseñar, asimismo que, en atención a las especiales características de los centros especiales de empleo, se permite que las administraciones públicas establezcan a su favor



ciertas compensaciones económicas, siempre que aquellos reúnan las condiciones de utilidad pública e imprescindibilidad y carezcan de ánimo de lucro (art. 44 del RDLeg 1/2013).

Cierra el marco normativo estatal el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido (en adelante, Real Decreto 2273/1985), todavía vigente en todo lo que no se oponga al RDLeg 1/2013.

## **SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL**

La Comunidad de Madrid ostenta, en virtud de los artículos 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía (EAM, en adelante) y 149.1.7 de la Constitución (CE, en adelante), la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral.

En virtud de aquella previsión estatutaria, mediante el Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de Sociedades Anónimas Laborales y programas de apoyo al empleo, se traspasaron a la Comunidad de Madrid los servicios y funciones necesarios para desarrollar los programas de apoyo al empleo, incluyendo la integración laboral del minusválido (ap. B. III del Anexo).

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, Ley de Empleo), establece el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. De acuerdo con el artículo 7.2 de esta ley, *“en su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales”*. En especial, la Ley de Empleo encomienda a los servicios de empleo,



prioritariamente, procurar el acceso de los trabajadores discapacitados al empleo ordinario, el mantenimiento del empleo, la mejora de su empleabilidad a lo largo de su ciclo laboral y su desarrollo profesional, así como la sostenibilidad del empleo protegido (art. 54.1).

Por su parte, el artículo 7 del Real Decreto 2273/1985 prevé que “*la creación de Centros Especiales de Empleo exigirá su calificación e inscripción en el Registro de Centros que la Administración Central, o, en su caso, las Administraciones Autonómicas, crearán dentro de su ámbito de competencias*”, lo que, en el ámbito autonómico madrileño, dio pie a la aprobación del Decreto 96/1997, de 31 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 96/1997). El proyecto examinado pretende regular más detalladamente el funcionamiento de dicho Registro, con la consiguiente derogación de esta norma.

Las competencias en materia de empleo se ejercen actualmente por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en virtud del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

En particular, el artículo 27.2.f) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 230/2023) atribuye a la Dirección General del Servicio Público de Empleo “*la ejecución de las competencias administrativas en materia de calificación, registro, certificación y control de los centros especiales de empleo y de las empresas de promoción e inserción laboral*”.

En consecuencia, la regulación del Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid encaja dentro de su ámbito de competencias.

Ahora bien, sin perjuicio de esa valoración positiva, ha de recordarse que el deslinde de competencias en materia laboral entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido



precisado por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones. Así, la Sentencia 81/2017, de 22 de junio (F.J. 2) señala lo siguiente:

*“De acuerdo con nuestra doctrina, corresponde al Estado la competencia exclusiva en legislación laboral sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, de manera que éstas “únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia” (SSTC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3, y 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2)” (énfasis añadido).*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha examinado en varias ocasiones la cuestión de si las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas pueden ejercerse, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no sólo como función ejecutiva *stricto sensu*, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La STC 31/2010, de 28 de junio (F.J. 61) resuelve esta cuestión en los siguientes términos:

*“La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)” (énfasis añadido).*

En este sentido, el artículo 28.2 del EAM, tras señalar que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia laboral, precisa: *“En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado”* (énfasis añadido).



La señalada distribución de competencias en materia laboral, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional ya expuesta, junto a la normativa estatal en materia de centros especiales de empleo citada en la anterior consideración jurídica servirá como parámetro para analizar el contenido de este proyecto de decreto.

### **TERCERA.- CONTENIDO Y FINALIDAD DEL PROYECTO**

Considerando la exposición de motivos del proyecto de decreto, en la que se asevera que “*el vigente Decreto 96/1997, de 31 de julio, por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid, presenta carencias relevantes en aspectos que afectan a la regulación sustantiva así como a cuestiones procedimentales (...)*”, el proyecto examinado pretende “*regular la organización y funcionamiento del Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid, así como el procedimiento para la calificación e inscripción de los Centros Especiales de Empleo que operen en la Comunidad de Madrid*” (art. 1), atendiendo a los cambios introducidos en los requisitos de los centros especiales de empleo por el RDLeg 1/2013 y a la obligada tramitación telemática de los procedimientos administrativos conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en lo sucesivo).

De acuerdo con este propósito, el nuevo decreto se estructura en tres capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “Disposiciones generales” (arts. 1 y 2).
- Capítulo II: “Registro e inscripción” (arts. 3 a 14).
- Capítulo III: “Actuaciones de seguimiento y control” (arts. 15 a 17).

Tras la parte expositiva y los 17 artículos distribuidos en los tres capítulos ya mencionados, el proyecto se cierra con una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria, y dos disposiciones finales.



## **CUARTA.- RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO**

**I.-** Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos tipos de entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de dicha potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución (art. 128.1 de la Ley 39/2015).

En el caso de la Comunidad de Madrid dicha competencia originaria corresponde, como es sabido, al Consejo de Gobierno como resulta del artículo 22.1 del EAM, que atribuye al Gobierno “*el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*”, y reitera el artículo 34.2 in fine del EAM y los artículos 18 y 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid -en lo sucesivo, Ley 1/1983-. Todo ello no impide el ejercicio de la potestad reglamentaria de atribución a otros órganos.

Por otra parte, según el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, adoptarán la forma de decretos del Consejo de Gobierno las disposiciones reglamentarias emanadas de dicho órgano.

Como se ha indicado antes, el artículo 7 del Real Decreto 2273/1985 prevé que “*la creación de Centros Especiales de Empleo exigirá su calificación e inscripción en el Registro de Centros que la Administración Central, o, en su caso, las Administraciones Autonómicas, crearán dentro de su ámbito de competencias*”, lo que se llevó a la práctica con el Decreto 96/1997.

La creación de ese registro dio cumplimiento al mandato contenido en la citada normativa estatal, por lo que su aprobación correspondió al Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983.



El presente proyecto pretende derogar y sustituir al Decreto 96/1997, por lo que su aprobación mediante decreto del Consejo de Gobierno es adecuada.

En todo caso, la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud de sus competencias en materia laboral al amparo del Decreto 38/2023, mientras que la elaboración y tramitación del proyecto corresponde a la Dirección General del Servicio Público de Empleo (art. 27.2.f) del Decreto 230/2023).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del proyecto examinado.

**II.-** En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015 y en el antes mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (art. 1.2). Igualmente, debe tomarse en consideración 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).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado tres versiones de la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) en su modalidad ejecutiva, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, 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, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”* (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre; y 16/2024, de 18 de enero y 734/2024, de 21 de noviembre, entre otros, se incide



en esta idea precisando que la MAIN “*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*”.

Cabe reseñar, adicionalmente, que la aprobación del decreto por el que se regula el registro, calificación e inscripción de Centros Especiales de Empleo en la Comunidad de Madrid figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, y así se refleja en la MAIN.

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN la descarta en la medida en que considera que la naturaleza y contenido de la norma proyectada no la requiere “*en base a los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo*” (pág. 26). Sería deseable incorporar una motivación más acabada sobre este extremo en la precitada MAIN.

A propósito de esta cuestión, 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 adelante, 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 de la Comunidad de Madrid 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).



Asimismo, en su más reciente Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, la meritada Comisión ha advertido cuanto sigue:

*“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya 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” (el resaltado es propio).*

En otro orden de cuestiones, se ha cumplido el trámite de consulta pública, al amparo de los artículos 133 de la Ley 39/2015, 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 y 60 de la Ley 10/2019, tal y como se señala en la MAIN. Igualmente, se han observado los trámites de audiencia e información pública, amén de consultar al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad al amparo del artículo 3.1.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Cabe apuntar, en este momento, que, a tenor de lo señalado en la MAIN, la Asociación de Empresarios de Limpieza de Madrid (AELMA) ha formulado observaciones en relación con esta iniciativa normativa que, sin embargo, no constan en el expediente. Asimismo, se afirma haber efectuado sendas comunicaciones al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid, sin que tampoco consten dichas comunicaciones. Se hace necesario, en consecuencia, completar adecuadamente el expediente con tales extremos.



Asimismo, se ha incorporado al expediente el informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 19 de septiembre de 2024 (informe 67/2024).

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, relativo a la remisión del proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, habiendo presentado observaciones la Consejería de Digitalización.

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y sendos informes de impacto por razón de género (Dirección General de Igualdad), sobre la infancia, la adolescencia y la familia (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad), y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y de accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad).

Por último, se ha recabado informe de la delegación de protección de datos de la Consejería proponente, así como el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (de acuerdo con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid).

## **QUINTA.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

Procede a continuación analizar el articulado del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “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 la



Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

El análisis se verá indudablemente condicionado por lo ya expuesto acerca del alcance de la competencia normativa de la Comunidad de Madrid en materia laboral y, en particular, por la obligación de ceñirse, en el ejercicio de dicha potestad, a la aprobación de reglamentos de organización interna y ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, sin alterar en lo sustancial la normativa estatal en esta materia, singularmente recogida en el RDLeg 1/2013 y en el Real Decreto 2273/1985.

También resulta obligado reseñar, en esta sede, que los artículos 43 y siguientes del precitado RDLeg 1/2013, en los que se regulan los Centros Especiales de Empleo, constituyen una regulación dictada al amparo de *“la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución* (ex disposición final primera), perspectiva desde la que también ha de ser tomada en consideración la valoración del proyecto sometido a consulta.

Lo mismo acontece respecto a la necesaria adaptación a la Ley 39/2015 que se postula (así se explica en la parte expositiva del decreto proyectado: *“desde la entrada en vigor del reglamento autonómico se han producido importantes modificaciones de la legislación sobre procedimiento administrativo que han tenido su culminación en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, que obligan igualmente a completar aquellos aspectos insuficientemente regulados y a adecuar la normativa de la Comunidad de Madrid a la nueva realidad procedural”*). No está de más recordar que esta



norma se fundamenta en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”, como determina la disposición final primera del referido texto legal.

Como se ha comentado antes, el proyecto examinado consta de una parte expositiva o preámbulo, seguida de 17 artículos distribuidos en tres capítulos y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria y dos disposiciones finales.

El **preámbulo o parte expositiva**, responde formalmente a las pautas sentadas por las directrices 12<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup>, pues cumple la función de describir su contenido y alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación.

Por otra parte, se pone de manifiesto que el proyecto se ajusta a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la 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*”.

(Énfasis añadido). En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.



Hay que señalar que el párrafo 19º de la parte expositiva, en relación con la tramitación de este proyecto, alude al informe del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras. Sin embargo, este informe no consta en el expediente y tampoco se menciona en la MAIN.

La Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, regula el citado Consejo y le atribuye, entre otras funciones, la de informar los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 8/1993 (art. 46.5.d). Estando el objeto de este proyecto muy alejado del ámbito de aplicación de la Ley 8/1993 - que se refiere al planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma (art. 2)-, no parece que ese Consejo, adscrito a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras (disp. ad. 2ª del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno) deba emitir informe preceptivo sobre el proyecto examinado.

En cualquier caso, de haberse recabado tal informe, deberá incorporarse al expediente, además de hacerse constar oportunamente en la MAIN tal extremo. En caso contrario, deberá omitirse en el preámbulo la mención al citado informe del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras.

Desde una perspectiva formal, pueden añadirse las siguientes observaciones sobre la parte expositiva del proyecto:

- La cita de la Constitución (pfo. 2º) debe realizarse siempre por su nombre, “Constitución Española”, sin añadir “de 1978” (directriz 72ª).
- Las competencias de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en el ámbito laboral no derivan del Decreto 230/2023, sino del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, lo que ha de tenerse en cuenta en el párrafo 4º del preámbulo. Adicionalmente, las funciones de la Dirección



General del Servicio Público de Empleo en materia de centros especiales de empleo figuran en el artículo 27.2.f) del Decreto 230/2023 (no en el art. 27.1.f), como indica en el mismo pfo. 4º del preámbulo).

- La cita del Decreto 96/1997 (pfo. 10º) ha de completarse, indicando que es una norma aprobada por el Consejo de Gobierno (directriz 74<sup>a</sup>).
- La directriz 80<sup>a</sup> permite abreviar la segunda y sucesivas citas de una misma disposición. En la parte expositiva se cita el RD Leg 1/2013 en dos ocasiones (pfos. 5º y 11º) pero la última se ha abreviado de forma distinta a la pautada en aquella directriz, pues se alude únicamente al título de la disposición, sin mencionar el tipo, número, año y fecha; se sugiere ajustarse a lo prescrito en la mencionada directriz para citas posteriores de una misma disposición, tanto en el preámbulo como en el articulado del decreto.
- La cita de la Ley 39/2015 en el párrafo 14º debería abreviarse en los términos de la directriz 80<sup>a</sup>, como ya se recoge en el párrafo 12º.

Como se ha indicado antes, la parte dispositiva del proyecto se compone de 17 artículos, organizados en tres capítulos, cuyo análisis se centrará en los aspectos que merecen alguna observación.

El **capítulo I** lleva por rúbrica “*Disposiciones generales*” y abarca los dos primeros artículos del proyecto, de naturaleza marcadamente organizativa, en los que se abordan el objeto de la norma y la adscripción y naturaleza del Registro de Centros Especiales de Empleo (en adelante, el Registro).

En el último inciso del artículo 2.2 se sugiere sustituir la expresión “*...en la Comunidad de Madrid*” por “*...en su territorio*”, con el fin de evitar repetir la denominación de la comunidad autónoma.



El **capítulo II** (“*Registro e inscripción*”) constituye el núcleo del decreto, abarcando la mayor parte de sus preceptos (arts. 3 a 14).

Se sugiere revisar el título “*Registro e inscripción*”, pues el primer término no parece el más apropiado a su contenido. Cabe proponer en su lugar “*calificación e inscripción*” o “*procedimiento de calificación e inscripción*”.

Se observa en este capítulo la intención de abordar con mayor detalle cuestiones ya reguladas en el Decreto 96/1997, al mismo tiempo que se adapta esta disposición a las novedades introducidas por el RDLeg 1/2013 y por la Ley 39/2015.

En relación con la redacción de este capítulo conviene traer a colación la directriz 4<sup>a</sup>, que no considera correcta la mera reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, podrían crear confusión en la aplicación de la norma. Señala esta directriz que “[d]eberán 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) ”.

En virtud de estas pautas de técnica normativa, resulta obligado sugerir la revisión de varios artículos del capítulo II del proyecto, que reproducen o incluyen con algunas modificaciones concretas, a nuestro juicio innecesariamente, el contenido de la normativa estatal en materia de centros especiales de empleo.

Así ocurre en el artículo 3, que resume las disposiciones del RDLeg 1/2013 relativas a los requisitos de los centros especiales de empleo y el concepto legal de persona con discapacidad (arts. 43 y 35), además de incluir cuestiones ya reguladas en los reales decretos 1368/1985 y 469/2006 o en la normativa de protección datos personales. Todo ello da lugar a un artículo excesivamente largo, que desborda la finalidad del proyecto.



Con el fin de evitar repeticiones innecesarias, se hace extensiva esta observación a los artículos 4.1, 9 y 13.2 del proyecto, cuyo contenido, amén de reiterativo, constituye una innecesaria remisión a numerosas disposiciones legales.

Sin perjuicio de esta previa sugerencia, y retomando el estudio del meritado artículo 3 del proyecto, no podemos sino advertir que la redacción propuesta supone una ampliación de los requisitos que actualmente contiene el Decreto 96/1997, con el ánimo, según se indica, de adaptar y actualizar su contenido a las previsiones que sobre los centros especiales de empleo fueran introducidos por el RDLeg 1/2013 y, ciertamente, así acontece en lo tocante al contenido que incorpora en las letras d) y e).

Por el contrario, los apartados a) -exigencia de disponer de personalidad jurídica propia e independiente de las personas físicas o jurídicas que constituyan los centros-, b) -referente al objeto social y actividades a desarrollar por aquellos que pretenden ser calificados como centros especiales de empleo- y f) -relativo a las características del centro de trabajo- del artículo 3 del proyecto implican una serie de novedades regulatorias cuya exigencia debe reconsiderarse, en la medida en que constituyan requisitos sustantivos de los centros especiales de empleo que no encuentren amparo en la normativa estatal, pues ello desbordaría el marco competencial expuesto en la consideración jurídica segunda, que circunscribe la actividad normativa autonómica en la materia al dictado de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios.

A mayor abundamiento, puede traerse a colación la sentencia 727/2023, de 1 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 3191/2021), reiterada por otras posteriores, que rechazó que la normativa gallega pudiese exigir requisitos adicionales para la inscripción de centros especiales de empleo en dicha comunidad autónoma (concretamente, que se requiriese una determinada forma jurídica):

*“Así las cosas, se observa que la normativa autonómica, singularmente, el artículo 10 del Decreto Gallego 500/2010, que determina la imposibilidad de la inscripción en el registro de Centros Especiales de Empleo no resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 43.4 del*



Texto Refundido de la Ley de derechos de las personas con discapacidad, tras la reforma introducida en el año 2017 por la Ley de Contratos del Sector Público, que se dicta por el Estado al amparo del art. 149.1.1 CE.

*La secuencia normativa, como hemos visto, se inicia con la Ley de Galicia de asistencia social, que da lugar a que con posterioridad se publique en el año 2010 el Decreto de Registro de Centros Especiales de Empleo de Galicia, mientras que la normativa estatal dictada al amparo del título competencial del artículo 149.1.1 CE da lugar a la modificación del artículo 43.4º del Texto Refundido de la Ley de derechos de personas con Discapacidad, mediante la reforma operada en la Ley de Contratos del Sector Público, del año 2017, que traspone la Directiva 2014/24/CE.*

*La lectura del artículo 10 del Decreto de Galicia permite concluir que su contenido no es acorde con las previsiones del art. 43.4º del Texto Refundido de la Ley general de derechos de personas con discapacidad. El art. 10, según se ha expuesto, únicamente prevé la inscripción como Centro Especial de Empleo a las reseñadas entidades que enumera de forma taxativa, asociaciones, fundaciones y corporaciones. Por su parte, el art. 43 de la Ley general de discapacidad - en su redacción a partir de 2017- reconoce como centros especiales de empleo, no solo a los que revistan la forma antedicha, sino también a aquellas sociedades mercantiles que cumplan determinados requisitos y condiciones que allí se expresan. Se evidencia así que la norma estatal establece una delimitación más amplia que la autonómica de los entes que pueden tener la consideración de centros especiales de empleo.*

*Y cuando el artículo 43.4º del Texto Refundido establece un régimen uniforme y común a los centros especiales de empleo este régimen ha de respetarse por las Comunidades Autónomas. La igualación de todos los Centros especiales de formación y la aceptación de aquellos que presenten forma mercantil en las condiciones expresadas es una opción estatal, de modo que la limitación previa por la Comunidad Autónoma, de admitirse, vulneraría la finalidad igualadora pretendido por el art. 149.1.1 CE. En suma, como se dijo en la STC 173/1998, FJ 9, "si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas", pues no es excluyente del ejercicio de competencias autonómicas, pero puede incidir en su eficacia.*



*De lo expuesto se desprende que el artículo 10 del Decreto Autonómico de Galicia, en cuanto no permite el acceso al registro de Centros Especiales de formación a la entidad recurrente, únicamente por razones subjetivas - por revestir la forma de una sociedad mercantil- no es acorde con lo dispuesto con el artículo 43.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, pues, como admite la Xunta de Galicia, este último precepto permitiría la inscripción controvertida por observar la recurrente todos los requisitos que se contemplan. Lo que nos lleva a concluir que, dado que el Estado ha establecido las condiciones básicas en lo relativo a la configuración de los Centros Especiales de Empleo, ex artículo 149.1.1 CE, el Decreto Autonómico de Galicia en cuanto contradice la legislación estatal pierde su eficacia y resulta desplazado por la legislación estatal” (el subrayado es añadido).*

De este modo, se considera que la inclusión de nuevos requisitos de los centros especiales de empleo en el decreto proyectado, adicionales a los contemplados en la normativa estatal, no tendría adecuado encaje en el vigente orden constitucional de competencias. Esta observación afecta, además, a todos aquellos aspectos de la regulación del proyecto en que se exijan requisitos que se deriven de los anteriores.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En su apartado c), el artículo 3 del proyecto hace referencia a la presentación de una “*declaración responsable*”, si bien no se trataría propiamente del concepto definido en el artículo 69 de la Ley 39/2015. Al mismo tiempo, se exige acompañar a la declaración responsable el correspondiente estudio económico –exigencia acorde con lo previsto en el artículo 7.2 del Real Decreto 2273/1985-, lo que haría innecesaria aquella y aconseja su supresión, bastando con la presentación del referido estudio. Esta observación se hace extensible al artículo 7.c) del proyecto.

Por lo demás, es constante la utilización de la expresión “*declaración responsable*” en el texto sometido a consulta (así, en el artículo 7, letras c) y h), artículo 8, artículo 13 o artículo 17.2 i), sin que se compadezca con la definición legal de esta figura; así, el precitado artículo 69 de la Ley 39/2015, en su apartado 1, señala: “*(...) se entenderá por declaración responsable el*



documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”, al tiempo que su apartado 3 prevé “Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”, mientras que, en el texto proyectado, la declaración responsable se configura, más bien, como un documento que se adjunta a la pertinente solicitud. Se sugiere, por ello, emplear otra denominación, a fin de evitar cualquier tipo de confusión terminológica.

Asimismo, debiera revisarse el tercer párrafo de la letra e) del artículo 3, que exige que el personal de las unidades de apoyo a la actividad profesional forme parte de la plantilla del centro especial de empleo; exigencia que, s.e.u.o., no figura en el artículo 43.2 del RDLeg 1/2013 ni en los reales decretos 2273/1985 y 469/2006. Buena muestra de ello lo constituye la previsión que integra la letra e) *in fine* de dicho precepto, en tanto señala que “*con carácter excepcional, se podrá externalizar la prestación de determinados servicios de rehabilitación y terapéuticos*”, a cuyos efectos la MAIN (pág. 17), manifiesta que la misma se incorpora tras las sugerencias u observaciones vertidas durante el trámite de audiencia, pero sin justificar la diferencia de trato con los restantes servicios del artículo 3 del Real Decreto 2273/1985. En todo caso, al tratarse de una exigencia no prevista en la normativa estatal, resultaría extrapolable a este tercer párrafo lo ya señalado a propósito de las letras a), b) y f) del artículo 3 del proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se observa, de otra parte, que el apartado g) del reiterado artículo 3 incorpora un requisito exigible a las entidades promotoras de los centros especiales de empleo, consistente en cumplir la cuota de reserva de puestos de trabajo del 2 por ciento para personas con discapacidad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 42.1 del RDLeg 1/2013 (“*Las empresas*



públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad”), al tiempo que se impide la adopción de las medidas alternativas previstas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (en lo sucesivo, Real Decreto 364/2005).

Nuevamente la MAIN (pág. 17) no explicita las causas que motivan la inclusión de tal requisito, ni su adecuado acomodo a la normativa vigente, pues se limita a señalar que se incorpora esta propuesta en tanto formulada durante la sustanciación del trámite de audiencia.

Dicho esto, no se aprecia que tal previsión se ajuste a lo preceptuado en el artículo 1 del precitado Real Decreto 364/2005, a cuyo tenor:

*“1. Las empresas públicas y privadas que estén obligadas a contratar personas con discapacidad en los términos previstos en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos, podrán excepcionalmente quedar exentas de esta obligación, tal y como prevé el referido artículo, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 83.2 y 3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, bien, en ausencia de aquéllos, por opción voluntaria del empresario, por los motivos establecidos en el apartado siguiente, siempre que en ambos supuestos se aplique alguna de las medidas sustitutorias, alternativa o simultáneamente, que se regulan en este real decreto, en desarrollo de la mencionada Ley 13/1982, de 7 de abril.*

*2. Se entenderá que concurre la nota de excepcionalidad en los siguientes supuestos:*

*a) Cuando la no incorporación de un trabajador con discapacidad a la empresa obligada se deba a la imposibilidad de que los servicios públicos de empleo competentes, o las agencias de colocación, puedan atender la oferta de empleo presentada después de haber efectuado todas las gestiones de intermediación necesarias para dar respuesta a los requerimientos de aquélla y concluir la con resultado negativo, por la inexistencia de demandantes de empleo*



*con discapacidad inscritos en la ocupación indicada o, aun existiendo, cuando acrediten no estar interesados en las condiciones de trabajo ofrecidas en dicha oferta.*

*b) Cuando existan, y así se acrediten por la empresa obligada, cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motiven la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla de la empresa. Como acreditación de dichas circunstancias, los servicios públicos de empleo podrán exigir la aportación de certificaciones o informes de entidades públicas o privadas de reconocida capacidad, distintas de la empresa solicitante.*

*3. Las empresas señaladas en el apartado 1 deberán solicitar de los servicios públicos de empleo competentes la declaración de excepcionalidad con carácter previo a la adopción de las medidas alternativas reguladas en este real decreto (...)*

*4. La declaración de excepcionalidad a que se hace referencia en este artículo tendrá una validez de tres años desde la resolución sobre ella. Transcurrido el plazo de validez de la declaración de excepcionalidad, las empresas deberán solicitar una nueva declaración, en el caso de persistir la obligación principal” (el subrayado es propio).*

Del precepto transscrito se desprende que, si bien el cumplimiento alternativo del requisito exigido en el artículo 42 del RDLeg 1/2013 resulta excepcional, es un derecho de la empresa el solicitar medidas alternativas ante determinadas circunstancias, independientemente que se resuelva la solicitud concediendo o no su pretensión.

Habiéndose dictado el citado Real Decreto 364/2005 al amparo del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral, conforme dispone su disposición final tercera, no resultaría factible que el proyecto que nos ocupa excluya la posibilidad de adoptar tales medidas alternativas, por lo que se conmina a revisar tal extremo. A mayor abundamiento, el artículo 17.2.e) del proyecto relaciona, entre la información que debe figurar en la memoria que han de presentar los centros especiales de empleo, las “*Medidas alternativas aprobadas*”, lo que resultaría contradictorio con tal exclusión.



Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, no se aprecia que el apartado h) del artículo 3 integre, en puridad, un requisito para obtener la calificación como Centro Especial de Empleo (*“informar a las personas con discapacidad contratadas que sus datos personales relativos al tipo y grado de discapacidad serán comunicados a la dirección general competente (...) a los efectos de las consultas y comprobaciones que deban llevarse a cabo para la acreditación del cumplimiento de requisitos y obligaciones inherentes a la condición de Centros Especiales de Empleo (...)”*), por lo que se sugiere su reconsideración. Se observa, a tal efecto, que la misma previsión se integra en el artículo 15.k) del proyecto, ubicación que se revela más adecuada en tanto referido este último precepto a las obligaciones de los centros especiales de empleo.

En cuanto al artículo 5 (*“Iniciación del procedimiento para la calificación e inscripción en el Registro de Centros Especiales de Empleo”*), hay que señalar que su redacción se asimila a unas instrucciones para cumplimentar una instancia ante la Administración, al margen de reproducir innecesariamente el contenido de algunos artículos de la Ley 39/2015 (arts. 14.2, 43.2 y 68.4). Así pues, se sugiere la revisión de este artículo en aras de una mayor simplicidad normativa.

Descendiendo a su contenido concreto, el primer párrafo exige que las solicitudes de iniciación se presenten en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid, previsión que no se acomoda a lo establecido en la normativa básica estatal, que permite la presentación en cualesquiera registros públicos.

En efecto, el artículo 16.4.a) de la Ley 39/2015 dispone que *“Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1”*.



En desarrollo del anterior, el artículo 37.3.b) del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo (en adelante, Real Decreto 203/2021), declara que *“Los registros electrónicos admitirán: (...) b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el párrafo anterior dirigido a cualquier Administración Pública”*.

Por ende, no puede limitarse en el decreto proyectado la posibilidad de presentación de las solicitudes de calificación al Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid. Ello exige la revisión de los tres primeros párrafos del precepto proyectado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, en el tercer párrafo del artículo 5 debe revisarse igualmente su primera frase, en la que se indica que *“La solicitud (...) se firmará, en todo caso, por las personas indicadas en el apartado anterior, sin perjuicio de que puedan ser presentadas por terceras personas a los únicos efectos de presentación de la solicitud, si bien éstas últimas no ostentarán, en ningún caso, la condición de interesado o representante en el procedimiento”*. En primer lugar, por cuanto que los representantes no adquieren la condición de interesados en el procedimiento, de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Ley 39/2015, sin perjuicio de que deban entenderse las actuaciones con ellos. En segundo lugar, al no alcanzarse a comprender la expresión *“sin perjuicio de que puedan ser presentadas por terceras personas a los únicos efectos de presentación de la solicitud”*, como supuesto diferente al de *“las personas indicadas en el apartado anterior”* (nótese que el precepto no se divide en apartados sino en párrafos), que alude a los interesados y sus representantes, puesto que la presentación de solicitudes exige la acreditación de la representación a tenor del artículo 5.3 de la Ley 39/2015, por lo que no puede haber terceras personas distintas de los interesados o sus representantes que presenten la solicitud. Y, en tercer lugar, ya que la identificación y firma de los interesados y sus representantes en el procedimiento se rige por los artículos 11 de la Ley 39/2015 y 26 a 36 del Real Decreto 203/2021, exigiendo el apartado 2.a) del primero el uso obligatorio de firma para la presentación de solicitudes, en tanto que el artículo 32 del Real Decreto 203/2021 regula la acreditación en la actuación por medio de representante.



Finalmente, el sexto párrafo del artículo 5, además de remitirse innecesariamente a la normativa básica estatal relativa al rechazo de las notificaciones por medios electrónicos, no guarda relación con el objeto del precepto, que se refiere a la iniciación de los procedimientos, por lo que debería eliminarse.

En otro orden de cuestiones, el incremento del plazo máximo para resolver el procedimiento de calificación e inscripción en el Registro hasta un máximo de cuatro meses, consignada en párrafo tercero del artículo 6 del proyecto, frente a los tres meses del Decreto 96/1997 (art. 4.6), choca con la observación de la MAIN, que señala a este respecto que “*[e]l plazo para resolver las solicitudes de calificación se reduce de seis a cuatro meses (...)*”. Esta observación de la MAIN debe corregirse, amén de justificar el citado incremento en el plazo de resolución de la solicitud de calificación.

Otra diferencia notable con la anterior regulación es el sentido estimatorio del silencio administrativo (art. 6, pfo. 3 del proyecto), frente al sentido desestimatorio del artículo 4.6 del Decreto 96/1997, si bien ello se adecúa a lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015.

Al margen de las anteriores observaciones, cabe apuntar que los dos primeros párrafos del artículo 6, en la medida en que se limitan a atribuir las competencias para instruir y resolver el procedimiento de calificación e inscripción en el Registro a la dirección general competente en materia de fomento y promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad, se cohonestan con lo previsto en el artículo 2.1, que adscribe dicho Registro a la mencionada dirección general, por lo que nada cabe objetar.

La documentación que debe acompañar a la solicitud de calificación e inscripción en el Registro se enumera en los artículos 7 (documentación general), 8 (la relativa a los trabajadores discapacitados) y 10 (la relativa a los centros de iniciativa social). Deben recordarse en relación con estos dos últimos preceptos las pautas de la directriz 32<sup>a</sup>, aplicables a las enumeraciones incluidas en un artículo.



Al margen de lo anterior, se recomienda insertar el contenido del artículo 10 como segundo apartado del artículo 7, aunque limitándose a enumerar la documentación adicional que han de presentar los centros especiales de empleo de iniciativa social y revisando la redacción para hacerla más clara e inteligible. Dicha reubicación del artículo 10 permitiría eliminar la letra i) del artículo 7.

El artículo 8, por su parte, relaciona la documentación que adicionalmente ha de presentarse en relación con los trabajadores con discapacidad.

A propósito de la declaración responsable cuya presentación se exige en este precepto, no podemos sino remitirnos a las observaciones vertidas con ocasión del examen del apartado h) del artículo 3 del proyecto. Asimismo, se desconoce la razón por la cual ha de tratarse de una declaración responsable *“de la persona representante legal del interesado”* y no del propio interesado, por lo que debería suprimirse el inciso entrecomillado.

Por otro lado, su párrafo tercero señala que *“los certificados de discapacidad deben aportarse en todo caso, cuando se trate de resoluciones, certificados o tarjetas emitidas por otras Comunidades Autónomas distintas de Madrid”*, lo que parece diferenciar entre las resoluciones, certificados o tarjetas en función de si han sido emitidos por la Comunidad de Madrid, de las resoluciones, certificados o tarjetas emitidas por otras comunidades autónomas. Este distinto tratamiento vulneraría lo establecido en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, en que se reconoce como derecho de los interesados el *“no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”*, sin distinguir en atención a la Administración de procedencia. Por ello, debe rectificarse tal extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, interesa destacar que algunos datos requeridos al solicitante en el artículo 9 para tramitar la calificación e inscripción del centro especial de empleo no figuran en la normativa estatal. Así, la información relativa a la situación de solicitante de hallarse al



corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias “*a los efectos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*”, con la Comunidad de Madrid o con la Seguridad Social, no tiene paralelo en el artículo 7 del Real Decreto 2273/1985.

La exigencia de esos datos al solicitante requiere, al menos, la oportuna justificación en la MAIN. La misma observación es extensible al artículo 13.2, que reproduce los requerimientos del artículo 9 para el caso de un cambio de titularidad del centro especial de empleo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, la individualización de supuestos que se contiene en el precepto en cuestión resulta innecesaria, pues el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015 consagra genéricamente el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo “*A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas*”. En análogo sentido, el artículo 28 de la Ley 39/2015.

Específicamente, en lo que respecta a los datos tributarios, se requiere la autorización expresa del interesado para su consulta o, en su ausencia, el deber de aportación de los mismos. Sin embargo, el artículo 95.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone que “*(...) la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos. Cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información*”.

Estas mismas observaciones se hacen extensibles al artículo 13.

En relación con el artículo 11 (“*calificación e inscripción*”) cabe señalar que el primer apartado puede eliminarse por superfluo, resultando además técnicamente cuestionable referirse a “*la titularidad de la calificación*”, pues dicha calificación no es propiamente un bien, derecho o interés respecto del que proceda hablar de titularidad.

Por otra parte, en el artículo 12, la remisión del apartado 3.b) al “*artículo 12*” para referirse a los cambios de titularidad de los centros especiales de empleo debe hacerse al artículo 13. En cuanto al apartado 3.b), en su actual redacción, exigiría comunicar cualquier transmisión de acciones o participaciones sociales, aun cuando no sea significativa ni produzca cambio de titularidad.

En relación con el deber de presentar la solicitud de cambio de titularidad que regula el artículo 13 ante el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid, nos remitimos a lo expuesto a propósito del artículo 5 acerca de la posibilidad de presentación en otros registros administrativos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por su parte, el artículo 14 pasa a individualizar las causas de descalificación de los centros especiales de empleo –explicándose en la MAIN que se hace para mayor seguridad jurídica-, frente a la fórmula general empleada por el artículo 8 del vigente Decreto 96/1997, consistente en que “*el Centro Especial de Empleo deje de reunir los presupuestos y requisitos que hubieran determinado su calificación e inscripción como tal en el Registro, o bien haya quedado acreditado por cualquier medio su situación de inactividad productiva con carácter indefinido*”. En todo caso, se observa que se incluyen determinadas causas de descalificación que son adicionales al incumplimiento de los requisitos exigibles a los centros especiales de empleo o a su inactividad, como las consignadas en sus letras h) o j), por lo que podría entenderse que regulan aspectos sustantivos que exceden de la competencia autonómica en la materia, en los términos que hemos venido explicando a lo largo del presente informe.

El apartado 2 del artículo 14 prevé la iniciación de oficio del procedimiento de descalificación, salvo en el supuesto previsto en el apartado 1.c), relativo a la renuncia expresa del centro, en donde se producirá a instancia de parte -también podría producirse a instancia de parte en el supuesto del apartado 1.b)-. Sin embargo, el cuarto párrafo de ese



apartado solo regula el plazo máximo de resolución del procedimiento y los efectos de su incumplimiento para el caso en que dicho procedimiento se haya iniciado de oficio.

Por otra parte, en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 14 se indica que, tras el acuerdo de inicio, se concederá trámite de audiencia al centro interesado para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. Si bien dicha previsión coincide con el tenor del artículo 82.2 de la Ley 39/2015, se sugiere concretar ese plazo dentro del marco que permite dicho precepto.

Para terminar, desde un punto de vista formal, y sin perjuicio de las anteriores observaciones, se recuerda la conveniencia de dividir los artículos en apartados conforme a la directriz 31<sup>a</sup>, lo que resulta especialmente aplicable a los artículos 5, 6, 8, 9 y 10.

El **capítulo III** (“*Actuaciones de seguimiento y control*”) integra los artículos 15 a 17 y plantea ciertas contradicciones con la normativa estatal en lo relativo a la memoria anual que deben presentar “[T]odos los centros especiales de empleo calificados e inscritos...” (art. 17.1), so pena de incurrir en causa de descalificación y cancelación registral (art. 14.1.e).

El Real Decreto 2273/1985 únicamente exige la presentación de esta memoria “[c]uando los Centros Especiales de Empleo reciban de las Administraciones Pùblicas subvenciones o ayudas o cualquier tipo de compensación económica, cualquiera que sea su naturaleza” (art. 13), y así se recoge en nuestro Decreto 96/1997 (art. 7) y en las disposiciones dictadas por otras comunidades autónomas<sup>1</sup>.

Como se ha expuesto en la consideración segunda de este informe, la capacidad normativa de la Comunidad de Madrid en materia laboral debe limitarse, a tenor de la jurisprudencia

<sup>1</sup> A título ilustrativo pueden citarse el Decreto 41/2022, de 24 de mayo, por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla- La Mancha (art. 12) y el Decreto 36/2023, de 19 de abril, por el que se regula la calificación y el registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 15.6).



constitucional, a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, “*de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado*” (art. 28.2 *in fine* del EAM).

En consecuencia, procede adaptar el artículo 17, y, por ende, los artículos 14.1.e) y 15.e) del proyecto a lo previsto en el Real Decreto 2273/1985 en lo concerniente a la exigencia de la memoria anual; de lo contrario el proyecto excedería de las competencias normativas de la Comunidad de Madrid en esta materia.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La posibilidad de solicitar la colaboración de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Madrid prevista en el artículo 16.2 del proyecto ha de entenderse en los términos del artículo 141 de la Ley 40/2015, en la medida en que el artículo 13 del Real Decreto 2273/1985 prevé su competencia al efecto.

Por lo demás, se advierte que la redacción del artículo 17 resulta inadecuada desde un punto de vista formal, pues los apartados numerados como 2, 3 y 4, parece, en realidad, que serían subsumibles en el apartado 1.

Sobre la parte final del proyecto, integrada por dos disposiciones adicionales, sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria y dos disposiciones finales, pueden formularse las siguientes observaciones:

- En primer lugar, respecto del orden de estas disposiciones, procede recordar los criterios de prevalencia establecidos en la directriz 36<sup>a</sup>, según la cual, en la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios:



- a) El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
  - b) El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
  - c) El contenido final prevalecerá sobre el adicional.
- Resultaría conveniente, a su vez, estructurar el contenido de la disposición adicional primera y transitoria única en apartados, conforme a la directriz 31<sup>a</sup>.
  - Por otra parte, tanto la disposición derogatoria como la transitoria deben numerarse como “única” (directriz 38<sup>a</sup>), sin perjuicio de lo que después se dirá sobre esta última.
  - Como se ha indicado respecto del articulado del decreto, pueden eliminarse algunas remisiones normativas, como las contenidas en la disposición adicional primera (pfo. 2), disposición adicional segunda (inciso final).
  - En relación con el deber de adaptación de los centros especiales de empleo a los requisitos novedosamente introducidos en el artículo 3, nos remitimos a la consideración esencial formulada a propósito del mismo.
  - El último párrafo de la disposición transitoria impone a los centros ya calificados conforme a la normativa anterior una nueva obligación: aportar en un plazo de dos meses la declaración responsable prevista en el artículo 8, es decir, la relativa a la comunicación de los datos personales de los trabajadores discapacitados a la dirección general competente para gestionar el Registro.

Este requerimiento debería reflejarse en una disposición transitoria independiente debido a su relevancia.

Y, en todo caso, los plazos de adaptación señalados en la disposición transitoria deberían computarse desde la entrada en vigor del nuevo Decreto, no desde su publicación en el BOCM, con el fin de respetar el plazo de *vacatio legis*, aunque sea de tan solo un día (disp. final segunda).

- La cita del Decreto 96/1997 en la disposición derogatoria ha de completarse, indicando que es una norma aprobada por el Consejo de Gobierno (directriz 74<sup>a</sup>).
- En la disposición final primera, relativa a la “*habilitación para la aplicación del Decreto*”, se faculta al titular de la dirección general competente en materia de fomento y promoción de la integración laboral de personas con discapacidad para dictar resoluciones y adoptar las medidas necesarias para la ejecución y aplicación de esta norma.

Al respecto, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014, de 8 de abril de 2015, o 16 de diciembre de 2019, entre otros), que “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna*”.

Así pues, las resoluciones o instrucciones que pudieran dictarse por la meritada dirección general en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero:

“*(...) La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para*



el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria” (el subrayado es nuestro).

Resultaría oportuno, por lo demás, que se precisara el significado y concreto alcance de la habilitación que se consigna “*para incluir o dar de baja, procedimientos, trámites y comunicaciones con acceso al registro electrónico para hacer efectivo el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones, dentro del ámbito de aplicación del Decreto*”.

Cabe valorar, en este sentido, si resulta prescindible la disposición final examinada, pues, no pudiendo contener una habilitación normativa y refiriéndose a actuaciones administrativas, estas pueden ejercerse por el órgano administrativo competente, *ex* artículo 8 de la Ley 40/2015, sin necesidad de la habilitación que se incluye.

- Por último, se insta a reformular la disposición final segunda, a fin de acomodar su redacción a la directriz 43<sup>a</sup>, en tanto prevé que la norma en cuestión entre en vigor “*al día siguiente de su publicación*”, en lugar de “*el día siguiente al de su publicación*”.

Desde una perspectiva formal, se omite el punto al final de la frase en el antepenúltimo párrafo del preámbulo y en la disposición adicional segunda. Y, de conformidad con el apéndice V.a) de las directrices, la alusión a la «disposición adicional octava» que se contiene en el párrafo primero del artículo 9 y en el apartado 2 del artículo 13, así como la palabra «decreto» cuando se incluye como nombre común, sin ir seguida de un número específico deberán figurar en minúsculas.

Para concluir, se advierte que en distintos puntos del articulado se emplea indebidamente el conocido como «lenguaje inclusivo» o «lenguaje no sexista», a cuyos efectos debe recordarse que la directriz 102<sup>a</sup> ordena adecuar la redacción de los textos normativos a los criterios de la Real Academia Española, que desaprueba el empleo de dicho lenguaje.

En el proyecto examinado, su uso se hace especialmente patente en la infortunada expresión «personas trabajadoras» en los párrafos quinto y noveno del preámbulo y en los artículos 3.e),



8 (título), 15.k), 17.3. A este respecto, señala la Real Academia Española en su nota de 13 de febrero de 2024<sup>2</sup>, a propósito de la sustitución del sustantivo «usuarios» por «personas usuarias» por la Mesa del Congreso de los Diputados, que *“A los redactores del texto no parece importarles que la expresión sustitutiva resulte sumamente forzada para cualquier hispanohablante, al igual que lo sería —hablando de cine— sustituir los espectadores por las personas espectadoras. En el texto no se alude, por otra parte, al hecho de que el uso de este recurso sustitutivo puede modificar considerablemente el sentido de lo que se desea expresar, ya que el significado de los viajeros no es el mismo que el de las personas viajeras”*.

Esa misma modificación del significado que ejemplifica la Real Academia a propósito de la sustitución de «los viajeros» por «las personas viajeras» es la que se produce en el proyecto de decreto sometido a informe, pues el sustantivo «trabajadores», que tiene su definición legal en el artículo 1.1 del ET para referirse a quienes *“voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario”*, dista mucho de la acepción del adjetivo «trabajador» como alguien *“muy aplicado al trabajo”*, según el Diccionario de la Lengua Española; cualidad que, desafortunadamente, no siempre resultará predicable de todas las «personas trabajadoras» a las que pretende referirse el proyecto de decreto.

En atención a lo expuesto, debe adaptarse la redacción empleada a lo largo del texto a los criterios expuestos y, en particular, sustituir las distintas alusiones que se realizan a lo largo del mismo a las «personas trabajadoras» por la de los «trabajadores».

---

<sup>2</sup> <https://www.rae.es/noticia/nota-de-la-real-academia-espanola-sobre-las-recomendaciones-para-un-uso-no-sexista-del>



En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El proyecto de decreto examinado merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y restantes observaciones consignadas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Firmado digitalmente por: SANZ BAOS PALOMA  
Fecha: 2025.07.04 08:03

**Paloma Sanz Baos**

### **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

Firmado digitalmente por: FERNANDO MUÑOZ EZQUERRA - \*\*\*9361\*\*  
Fecha: 2025.07.04 13:46

**Fernando Muñoz Ezquerra**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE  
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO**