



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. ANTONIO CONDE BAJÉN AL DICTAMEN 98/2022, DE 31 DE MARZO, DE ESTE CONSEJO

Respetuosamente disiento de la opinión del resto de compañeros de este Pleno en el dictamen de referencia en base a las siguientes argumentaciones.

Las competencias autonómicas que se dice ejercitar están referidas a la regulación y ordenación de los registros de Centros Especiales de Empleo (en adelante CEE), existiendo una legislación estatal básica contenida en la Ley 13/1982 y en el Real Decreto 2273/1985.

Mi disensión lo es respecto a que en la regulación que se propone respecto a la “*calificación e inscripción*” viene a definir un sistema de creación de los CEE, absolutamente incompatible con su naturaleza, realidad y con la normativa que los vincula. Se viene así a realizar una modificación de base de los CEE, introduciendo nuevos requisitos para su creación que no tienen base en la normativa básica estatal.

El artículo 7 del precitado real decreto establece

Esta parca regulación, que debía ser objeto de desarrollo por parte de las CCAA (de acuerdo con lo establecido en el RD 2273/1985), quizás ha sido la causa de una confusión del ejecutivo, al no hacer una diferenciación expresa sobre calificación e inscripción, pese a tratarse de conceptos jurídicos previamente existentes, traídos de la legislación hipotecaria.

En cualquier caso, calificación e inscripción son actos diferentes y diferenciados, cuyo tratamiento normativo deberá ajustarse, no sólo a esa diferencia, sino a la realidad sobre la que se norma. Esta realidad no es otra que la creación de **nuevos** CEE y la forma en la que pueden acceder a su reconocimiento como tales. Siendo así, lo que me parece claro es que en dicho precepto lo que se da es una indeterminación (que no unificación) de qué



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

requisitos deben ser exigidos en el momento de la calificación y cuales en el de la inscripción.

Con innegables deficiencias terminológicas (incluso procedimentales), la realidad administrativa de los CEE ha venido manteniendo la existencia de dos actos diferenciados:

- el de un examen a priori del proyecto, que permitía su calificación como CEE
- el de un examen de cumplimiento efectivo de las obligaciones y compromisos.

Y digo con deficiencias, porque la realidad es que la propia inscripción se hace en atención al examen de un proyecto, simultaneándola con la propia calificación, dejando la comprobación efectiva de requisitos al mantenimiento en el registro y/o posible baja en el mismo.

Particularmente creo que esta realidad debería dar lugar a un sistema expreso de inscripción provisional, previa a la definitiva. No obstante, lo que es innegable es que la situación general de España en la actualidad, es la de la existencia de una autorización/calificación en base a ese "*proyecto*", que permite dar seguridad jurídica al cumplimiento de requisitos y condiciones de forma previa a realizar cualquier desembolso (o los más importantes), así como proceder a las efectivas contrataciones. En este sentido, es fácil comprobar como en regiones como la Comunidad de Madrid o Murcia, en fase de calificación inicial no se exigen varios de los requisitos sustanciales que se requieren en este proyecto de decreto, tales como la licencia de apertura o el listado nominal de los contratos de trabajo ya suscritos.

Digo lo anterior como base de prueba de que la interpretación que hago del artículo 7 del precitado real decreto, lejos de constituir una originalidad, marca la normal y actual actuación administrativa en relación a la creación de los CEE.

El texto que ahora se examina, sin embargo, viene a subvertir todo el sistema de creación de CEE, hasta el punto de hacer imposible su cumplimiento y, por ello, hacer asimismo imposible la creación de nuevos



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

CEE, o a condicionarlos a requisitos cuya extensión no compete a las CCAA, o al cumplimiento de actuaciones contrarias a la legalidad o, en cualquier caso, que no están en el ámbito de decisión del empresario que quiera constituir un CEE.

Así, la exigencia de requisitos concretos como son la licencia de apertura o la aportación de los contratos de trabajo implica la existencia de una empresa ya en funcionamiento que lo que pretende es su posterior calificación como CEE.

No de otra forma puede entenderse la exigencia de requisitos como la licencia de apertura y la plena disponibilidad de toda la infraestructura precisa para dicha actividad, lo cual, en todo caso excede la previsión establecida en el artículo 7 del RD 2273/1985.

A su vez, la exigencia de una relación nominal de trabajadores en el momento de la solicitud lleva a la plena contradicción de la normativa reguladora de ese tipo de centros, que exige que los trabajadores deben cumplir, aparte de la acreditación de su discapacidad y de otras administrativas (Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo y Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo):

- Estar inscrito en el Servicio Público de Empleo
- No estar vinculado a la empresa, grupo de empresas o entidad en los veinticuatro meses anteriores a la contratación mediante un contrato por tiempo indefinido

que se exige en el propio apartado g) del artículo 2º del propio texto que se informa.

Dicho de otro modo, llegaríamos a la contradicción de que trabajadores ya contratados por empresas que no son CEE (y por ello no procedentes del Servicio Público de Empleo) validaran la creación de un CEE *ex novo*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

También se obligaría a contravenir la segunda exigencia; esto es, la prohibición de previa vinculación laboral con la empresa.

Por otra parte, nos encontramos con el tipo de contrato laboral que corresponde a los trabajadores de los CEE (relación laboral de carácter especial contemplada en el artículo 2.1.g) del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), al que, de exigirse de forma previa, nunca pueden acceder. Pues bien, de exigirse la aportación efectiva de contratos ya suscritos, ello exigiría una modificación en bloque de los contratos, lo que no está en la capacidad de decisión del empresario, porque no podría imponerlo de forma unilateral tratándose de una modificación sustancial de las condiciones contractuales.

Y si bien es cierto que se ha introducido en el texto, en la redacción definitiva sometida al examen de este Consejo, una *demora* [sic] en la justificación de los contratos y de la justificación de su discapacidad a cuatro meses posteriores a la calificación, tal disposición, si bien viniendo a reconocer de fondo lo que se fundamenta en este voto particular, ni alcanza a solventar las causas de oposición (por insuficiente), ni tampoco lo realiza de forma satisfactoria. Así, dicha disposición lo que establece es una “*demora*” en la justificación, pero no modifica el requisito fundamental establecido en el artículo 2º de disponibilidad de esos contratos en la misma fecha de solicitud. Ello parece claro si nos atenemos a la literalidad del texto, que se refiere, no a un momento inicial en el que deben cumplirse dichos requisitos, sino al momento en el que debe acreditarse que se cumplen. Si a ello le unimos que en la excepción del momento de justificación **no** se incluye el de la relación nominal de los **trabajadores**, no parece sino ratificar que esa demora sólo está referida al momento de justificación, pero no al de la efectividad de los contratos, puesto que esa “*justificación demorada*” sigue refiriéndose a las “*personas trabajadoras del centro*” [sic]. Y sólo es trabajador el que trabaja. Y quien trabaja sólo puede hacerlo en base a un contrato de trabajo **ya** suscrito. De esta forma, lo expuesto sólo permite interpretar que lo que se está exigiendo es la modificación en bloque de los contratos de trabajo **previamente existentes** para su adaptación a los contemplados en el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, regulador de la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en Centros Especializados de Empleo.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Es más, la inclusión de esta excepción en el momento de la justificación del cumplimiento de determinadas obligaciones, viene a establecer (si bien de manera parcial, limitada, incompleta, incorrecta y contradictoria) un sistema de calificación e inscripción en dos momentos, en el sentido que antes se exponía en que existía de facto, de tal forma que se establecen dos momentos y efectos diferentes en la propia calificación (a priori y en posterior comprobación). Sin embargo, reconocer tal diferenciación de momentos y efectos, pero limitarlo sólo a determinados requisitos fácticos y no a todos (o a los fundamentales), resulta absolutamente contradictorio con el sistema general establecido para la calificación, de tal manera que se persiste en la exigencia del cumplimiento de requisitos propios de empresas en funcionamiento, que no se corresponden con la propia realidad de la solicitud de calificación y autorización para la creación *ex novo* de empresas con estas características.

En el texto que nos ocupa lo que se da es una confusión entre los requisitos establecidos en el artículo 13 del RD 2273/1985 para recibir subvenciones o ayudas públicas, con los requisitos que se establecen en ese mismo legal para la creación de dichos CEE. No de otra forma se entiende la exigencia de los requisitos referidos a la ubicación y a la titularidad efectiva de las instalaciones. No obstante, es de destacar que la propia inclusión de estos requisitos en este concreto artículo (referido a la obtención de ayudas) es suficientemente clarificador del momento en el que deben acreditarse estas circunstancias y hechos, pues, si bien el artículo 7º está refiriéndose en todo momento al examen de un proyecto (Voto que formulo en la Casa de la Moneda de Toledo, a 5 de abril de 2021).

Antonio Conde Bajén

CONSEJERO DEL CONSEJO CONSULTIVO

