



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 98/2022

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 31 de marzo de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 1 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para elaborar el proyecto de decreto sometido a dictamen, consta la articulación de un trámite de consulta pública anunciado en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mediante el que se hizo invitación a la ciudadanía para aportar sugerencias y propuestas relativas a la materia objeto de nueva regulación, habilitando al efecto un periodo de tiempo comprendido entre el 8 y el 21 de marzo de 2021.

Se deja constancia en el expediente de la formulación de tres observaciones por parte de dos sujetos interesados en la materia.

Segundo. Memoria de impacto normativo.- Con fecha 15 de junio posterior el Director General de Programas de Empleo de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo redactó una memoria explicativa de la necesidad de acometer la regulación del Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha, así como la de los procedimientos de calificación, descalificación e inscripción de ese tipo de entidades, analizando el impacto normativo de la iniciativa y algunos de otra índole asociados a la tramitación de ese nuevo proyecto reglamentario.

Así, tras hacer una breve exposición identificativa de los principales precedentes legislativos y reglamentarios de la normativa estatal incidente en ese ámbito, se describe el contenido de la disposición general proyectada, afirmando su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, así como la inexistencia de impacto presupuestario, o de efectos discriminatorios o negativos por razón de género, discapacidad, infancia, adolescencia y familia.

Tercero. Resolución de inicio.- A la vista del contenido del documento antedicho, la titular de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de decreto.

Cuarto. Primer borrador.- Obra, a continuación, un primer borrador del texto proyectado, que consta de preámbulo, 13 artículos -encuadrados en cinco capítulos-, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Quinto. Informe en materia de unidad mercado.- El 16 de junio posterior se emitió informe por parte del Coordinador de Estrategia Económica, donde se concluye respecto a la incidencia de la norma proyectada sobre la legislación reguladora de la unidad de mercado: “La



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

creación de un Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no presenta más incidencia que la de someter a autorización una actividad económica, conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 17.1 de la LGUM: "Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización". [] Dado que la norma en tramitación está basada en una razón imperiosa de interés general, es criterio de esta Unidad de Coordinación de Estrategia Económica que debe darse por cumplido el trámite previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado [LGUM], sin que nada obste a la tramitación de la misma, sin perjuicio de que en la memoria del proyecto normativo se justifique debidamente el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida".

Sexto. Intervención de la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el Empleo de Castilla-La Mancha.- También consta en el expediente, por certificación de su Secretaria, que el 1 de septiembre de 2021 el texto reglamentario proyectado fue sometido a la consideración de la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el Empleo de Castilla-La Mancha.

Séptimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos.- El 20 de septiembre de 2021 se emitió informe sobre racionalización y simplificación de los procedimientos afectados por la norma reglamentaria proyectada, que incorpora un cálculo estimativo de los costes de actuación impuestos a los sujetos afectados por los nuevos procedimientos de calificación y registro de Centros Especiales de Empleo, los cuales son comparados con los ocasionados por los todavía vigentes, concluyéndose que la nueva regulación propiciará una reducción anual de gastos cifrada en 240 euros.

Tras ello, la Inspección General de Servicios afirma que el decreto proyectado se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Octavo. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de septiembre de 2021 se publicó la resolución de la Dirección General de Programas de Empleo por la que se abría un trámite de información pública en relación con el proyecto de decreto en proceso de elaboración, informando a todos los posibles interesados de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Noveno. Alegaciones.- En uso del trámite antedicho, se presentaron algunas comunicaciones por parte de varios órganos de la Administración Regional, manifestando no oponer reparos al texto redactado.

Asimismo, se recibieron sendos escritos de alegaciones, de considerable extensión, remitidos por las dos entidades de carácter asociativo aludidas a continuación, donde sus representantes aconsejaban introducir diversas modificaciones en el texto reglamentario proyectado:

- “Asociación de Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (FEACEM CLM)”.

- “Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)”.

Décimo. Informe sobre alegaciones.- Tras remitirse sendas comunicaciones de respuesta a cada una de las dos entidades participantes en el procedimiento de redacción de la norma, y ponderando las sugerencias vertidas en sus respectivos escritos de alegaciones, el 9 de febrero de 2022 el Director General de Programas de Empleo emitió un informe donde se hace una exposición sistemática y valoración pormenorizada de las sugerencias recibidas, explicando cuál ha sido su incidencia sobre el texto proyectado y los motivos de su aceptación o rechazo en cada caso.

Undécimo. Actualización de la memoria de impacto normativo.- En la misma fecha anterior, el referido Director General de Programas de Empleo elaboró una memoria complementaria de la ya aludida en el antecedente segundo, donde se reproduce la mayor parte de su contenido, adicionando algunas consideraciones ampliatorias o meramente descriptivas



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la tramitación dada al proyecto de decreto y de las consecuencias producidas sobre el mismo.

Duodécimo. Análisis de impacto de género.- El 15 de febrero posterior el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género de la consejería promotora emitió informe atinente al impacto de género de la norma proyectada, donde se dice no advertir efecto alguno con incidencia en dicho ámbito sectorial.

Decimotercero. Informe de la Secretaría General.- En la misma fecha anterior se agregó al expediente un informe del Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, en el que se aborda ordenadamente el estudio del procedimiento desarrollado y el contenido de la disposición, sin hallar inconvenientes que impidan su elevación al Consejo de Gobierno.

Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico.- El 22 de febrero de 2022 fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el referido proyecto reglamentario, que fue emitido en sentido favorable, sin perjuicio de formularse varias objeciones o recomendaciones concretas, atinentes a previsiones radicadas en algunos de sus preceptos.

Decimoquinto. Último borrador del texto proyectado.- La documentación conformadora del expediente electrónico remitido para dictamen incluye un segundo y último borrador del texto reglamentario proyectado, titulado Decreto *“por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha”*, que consta de 13 artículos -agrupados en cinco capítulos-, tres disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y siete anexos.

En su parte expositiva se hace una descripción del panorama normativo incidente en la materia, con destacada referencia a la regulación contenida en el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (TRLGDPDIS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y mención singular a las previsiones de su artículo 43, regulador de los centros especiales de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

empleo. Asimismo, se alude a algunas de las principales innovaciones incorporadas a la disposición, como es el caso de la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos. También se hace específica mención al cumplimiento de los principios aludidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El capítulo I, titulado “*Disposiciones generales*”, comprende los dos primeros artículos, relativos al objeto, naturaleza y adscripción del Registro, y a los requisitos necesarios para lograr la calificación de centro especial de empleo.

El capítulo II, conformado por los artículos 3 al 6, versa sobre el “*Procedimiento para la calificación e inscripción en el Registro de Centros Especiales de Empleo*”.

El capítulo III, titulado “*Del Registro de Centros Especiales de Empleo*”, se compone de los artículos 7 al 10.

El capítulo IV, concerniente a las “*Obligaciones y memoria anual*” de los centros especiales de empleo calificados, comprende los artículos 11 y 12.

El capítulo V, atinente a la “*Descalificación y cancelación de la inscripción registral*”, dedica a esa materia el artículo 13.

Las tres disposiciones transitorias versan sobre los “*Centros especiales de empleo ya existentes*”, la “*Actualización del Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha*” y el “*Régimen transitorio de los procedimientos*”.

Las dos disposiciones finales tratan de la habilitación para el desarrollo de la norma y de su entrada en vigor, fijando esta última a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Los siete anexos contienen sendos modelos o formularios tipo instrumentadores de los trámites de solicitud y cumplimiento de obligaciones informativas previstos en el articulado del decreto.

En tal estado de tramitación se procedió a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, donde tuvo entrada el 4 de marzo de 2022.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo un proyecto de decreto regulador del Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha, haciéndose alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que dispone que este último órgano debe ser consultado sobre *“los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Las determinaciones acogidas en el proyecto de disposición general sometido a dictamen pretenden configurar un marco reglamentario propio y diáfano para el desenvolvimiento de las actividades administrativas de calificación, registro, seguimiento y control de los centros especiales de empleo (CEE) radicados en la Región, las cuales vienen siendo desempeñadas por los órganos de la Administración Regional desde la transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado operada por medio del Real Decreto 383/1995, de 10 de marzo, pero sin que hasta el momento presente se haya aprobado una específica norma reglamentaria que



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proporcione el idóneo soporte regulatorio de esa actividad calificativa y registral.

Dicho esto, el contenido del decreto presenta una clara vinculación con las determinaciones del artículo 43 del citado texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (TRLGDPDIS), que en su apartado 1 efectúa la siguiente definición de dicha clase de centros: *“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”*. Ulteriormente, el artículo 45.2 de ese mismo cuerpo legal hace mención al importante papel encomendado a las Administraciones públicas en fomento y supervisión de todo tipo de iniciativas de integración laboral de personas con discapacidad, indicando: *“Las administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias y a través del estudio de necesidades sectoriales, promoverán la creación y puesta en marcha de centros especiales de empleo, sea directamente o en colaboración con otros organismos o entidades, a la vez que fomentarán la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidad mediante la adopción de las medidas necesarias para la consecución de tales finalidades. Asimismo, vigilarán, de forma periódica y rigurosa, que las personas con discapacidad sean empleadas en condiciones de trabajo adecuadas”*.

En clara sintonía con las disposiciones de dicho TRLGDPDIS, dictado 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 -artículo 149.1.1.^a de la Constitución-, en nuestra Comunidad Autónoma fue aprobada la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, que en la sección 3.^a del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

capítulo II de su título II se ocupa de las medidas de garantía en el ámbito del empleo y la inclusión laboral, enunciando como objetivos de las correspondientes políticas de empleo: *“Apoyar el desarrollo y sostenibilidad de los centros especiales de empleo, así como las iniciativas de empleo autónomo”* -artículo 24.2.e)- y encomendando a la consejería competente en materia de empleo las medidas de acción positiva consistentes en *“Promover las iniciativas de empleo con apoyo, así como las dirigidas al empleo protegido, en enclaves laborales y centros especiales de empleo”* y *“Desarrollar los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo y personas con discapacidad”* -artículo 26.2, epígrafes e) y k)-.

A la vista de ese conjunto de precedentes legales estatales y autonómicos, procede entender que el texto reglamentario proyectado es portador de normativa de desarrollo de disposiciones de rango legal y, en consecuencia, conferir carácter preceptivo al presente dictamen.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, cabe señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, con carácter general, en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el referido artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. []*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

También conviene efectuar una breve mención a las previsiones procedimentales derivadas de lo señalado en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuanto normativa básica estatal con incidencia sobre *“la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, si bien su aplicabilidad a las Comunidades Autónomas debe entenderse atemperada restrictivamente por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del título VI del referido cuerpo legal.

Expuesto lo anterior, cabe entender que las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma proyectada, ya descritas con suficiente amplitud en los antecedentes, se acomodan en lo sustancial a las previsiones legales antedichas.

No obstante, conviene significar que, aunque durante el proceso de elaboración de la norma se han emitido diversos informes o documentos que analizan su eventual repercusión sobre diversos aspectos específicos atinentes a sus impactos presupuestario, de género, sobre la unidad de mercado, la familia, la infancia y la adolescencia, y la racionalización, simplificación y reducción de cargas administrativas; sin embargo, no hay un informe, propiamente dicho, que acometa el análisis de la norma desde la específica perspectiva del denominado *“impacto de discapacidad”*. El artículo 6 de la citada Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, titulado *“Informe de impacto de discapacidad”*, establece que *“Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”.

Es cierto que las dos memorias aludidas en los antecedentes segundo y undécimo culminan con la inserción de un último apartado 4.5, sobre “*otros impactos*”, donde se expresa de manera coincidente: “*En este proyecto de decreto no se prevé, ni en el fondo ni en la forma, impacto discriminatorio positivo o negativo relacionados con la discapacidad, el género, la infancia y la adolescencia, ni tampoco las familias*”, pero ello no es óbice para señalar que podría haberse redactado un informe específico que atendiese expresa y formalmente a la exigencia de esa índole impuesta en el ya mentado precepto legal, haciendo alusión inequívoca al propósito de dar fiel cumplimiento al mismo.

Asimismo, el expediente remitido para dictamen en formato electrónico ha sido correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico -salvo el certificado de la Comisión Consultiva aludida en el antecedente sexto-, hallándose completamente foliado y provisto de un índice documental paginado descriptivo de su contenido, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco competencial y normativo.- Antes de emprender el análisis del proyecto reglamentario sometido a dictamen, conviene hacer una exposición descriptiva del entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico, poniendo especial acento en la identificación del marco estatutario y legal de referencia.

Así, en primer lugar, procede hacer mención a los principales títulos competenciales autonómicos implicados en la iniciativa, radicados en los artículos 31.1.1ª de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Autonomía de Castilla-La Mancha, relativo a la competencia exclusiva sobre *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, y 33.6 del mismo texto estatuario, concerniente al desempeño de la función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias del Estado, en materia *“Laboral”*, dentro de la cual se incardinan las actividades de control administrativo sobre los CEE que fueron transferidas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha mediante el citado Real Decreto 383/1995, de 10 de marzo, en cuyo apartado III.1.a) se recoge: *“La gestión, incluyendo las funciones de registro, de los distintos tipos de ayudas y subvenciones que se establecen en las citadas disposiciones, respecto al apoyo al empleo en cooperativas y sociedades anónimas laborales, promoción del empleo autónomo, integración laboral del minusválido y apoyo a la jubilación de trabajadores de empresas en crisis no sujetas a planes de reconversión”*.

Como ya se adelantó en la consideración I, al afrontar la identificación de los principales referentes legales a ponderar, es bien perceptible que la regulación proyectada presenta engarce con las funciones administrativas de calificación, registro y control de los CEE que tienen su principal referente legal el artículo 43 del TRLGDPDIS. Dicho artículo, además de lo expuesto en su primer apartado, definitorio de la figura -y transcrito en la consideración I-, establece sobre esa tipología de centros: *“2. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social. [] Se entenderán por servicios de ajuste personal y social los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas trabajadoras con discapacidad de los centros especiales de empleo tengan en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo. Igualmente se encontrarán comprendidos aquellos dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva. [] 3. 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 1/1995,*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de 24 de marzo, y se rige por su normativa específica. [] 4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, 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 también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para 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”.

Por su parte, el posterior artículo 44 instaura las claves de viabilidad económica de esa singular tipología de centros, estableciendo sobre las vías de compensación financiera articuladas para su sostenimiento: “1. En atención a las especiales características que concurren en los centros especiales de empleo y para que éstos puedan cumplir la función social requerida, las administraciones públicas podrán, en la forma que reglamentariamente se determine, establecer compensaciones económicas, destinadas a los centros, para ayudar a la viabilidad de los mismos, estableciendo para ello, además, los mecanismos de control que se estimen pertinentes. [] 2. Los criterios para establecer dichas compensaciones económicas serán que estos centros especiales de empleo reúnan las condiciones de utilidad pública y de imprescindibilidad y que carezcan de ánimo de lucro”. Posteriormente, el artículo 45 indica sobre la iniciativa para su creación: “1. Los centros especiales de empleo podrán ser creados tanto por organismos públicos y privados como por las empresas, siempre con sujeción a las normas legales, reglamentarias y convencionales que regulen



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

las condiciones de trabajo”. Asimismo, en el artículo 46 se determina sobre los llamados enclaves laborales: *“Para facilitar la transición al empleo ordinario de las personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mismo, se pueden constituir enclaves laborales, cuyas características y condiciones se establecen reglamentariamente”*.

La lectura de los preceptos antedichos pone bien de relieve la gran importancia del desarrollo normativo estatal producido en el referido ámbito, dentro del cual merecen una destacada referencia las tres siguientes disposiciones reglamentarias:

- 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, actualmente contemplada en el artículo 2.1.g) del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

- Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, regulador de los Centros Especiales de Empleo de minusválidos, que ha sido modificado sustancialmente por medio del reciente Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, rector de los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

- Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, regulador de los enclaves laborales, medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, igualmente afectado por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre.

Ahora bien, de las tres disposiciones estatales antedichas merece una especial mención, por su más íntima conexión con el actual proyecto de Decreto, el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, relativo a la regulación de los CEE, destacando del mismo aquella parte de su articulado que se ocupa de la creación, calificación e inscripción de dichos centros, así como de su seguimiento y control, sobre los que se establece:

- *“Artículo 7. La creación de Centros Especiales de Empleo exigirá su calificación e inscripción en el Registro de Centros que las Administraciones Autonómicas crearán dentro de su ámbito de competencias.*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Para que pueda efectuarse la calificación e inscripción, deberán cumplirse los siguientes requisitos: [] 1. Acreditación de la personalidad del titular. [] 2. Justificar mediante el oportuno estudio económico las posibilidades de viabilidad y subsistencia del Centro, en orden al cumplimiento de sus fines. [] 3. Estar constituida su plantilla por trabajadores minusválidos conforme a lo señalado en el artículo 1, con contrato laboral escrito, suscrito con cada uno de ellos, conforme a la normativa vigente. [] 4. La previsión de tener en plantilla al personal técnico y de apoyo en posesión de las titulaciones profesionales adecuadas, que la actividad del Centro precise”.

- “Artículo 11. [] Las Administraciones Públicas podrán conceder subvenciones destinadas a equilibrar el presupuesto de los centros especiales de empleo, cuando dichos Centros carezcan de ánimo de lucro, sean declarados de utilidad pública e imprescindibilidad y la función social de los mismos justifique la necesidad de ser financiados con medios complementarios a los señalados en el artículo anterior. [] [...]”.

- Artículo 13. [] Cuando los Centros Especiales de Empleo reciban de las Administraciones Públicas subvenciones o ayudas o cualquier tipo de compensación económica, cualquiera que sea su naturaleza, vendrán obligados a presentar anualmente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la Comunidad Autónoma que corresponda, según sea uno u otra el Órgano concedente, una Memoria comprensiva de los siguientes extremos: [] - Titularidad del Centro. [] - Actividad principal y complementaria. [] - Composición de su plantilla. [] - Documentación económica: [] - Liquidación del presupuesto. [] - Balance de situación. [] - Cuenta de explotación. [] - Proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente. [] - Cumplimiento de sus objetivos económicos y de ajuste personal y social. [] El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizará no sólo el seguimiento de las ayudas concedidas, sino también la fiscalización de la total marcha del Centro, a través de las Direcciones Provinciales de Trabajo respectivas y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, correspondiendo también esta función a las Comunidades Autónomas, a través de sus Órganos respectivos, cuando hayan sido objeto de transferencia a favor de las mismas”.



IV

Observaciones al texto proyectado.- Pasando, finalmente, al examen pormenorizado del texto reglamentario redactado, procede efectuar las siguientes observaciones sobre cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la norma.

Preámbulo.- a) La lectura de dicha parte expositiva permite localizar tres alusiones a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, todas ellas efectuadas con cita completa de su número, fecha de aprobación y denominación. Sin embargo, en el articulado del decreto obran otras cuatro menciones o remisiones a dicho cuerpo legal, de las cuales solo la primera de ellas constituye una cita completa.

Sobre este particular conviene remitirse a la recomendación efectuada al respecto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa del Estado, en cuya regla 80.^a relativa a la *“Primera cita y citas posteriores”* de disposiciones generales, se indica: *“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”*. Por consiguiente, a fin de lograr una adecuada unidad de criterio en ambas partes de la norma, se recomienda utilizar la forma abreviada de cita sugerida en dicha regla 80.^a en la segunda y tercera alusión a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, localizadas en el preámbulo del decreto.

b) Por otro lado, en el penúltimo párrafo del preámbulo se explica sobre algunos de los trámites sustanciados durante su proceso de elaboración: *“El presente decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el Empleo. En su proceso de elaboración, se ha sometido a la consulta pública previa de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones de personas y entidades afectadas y se ha otorgado audiencia a las entidades más representativas del sector”*. Ahora bien, la lectura de la certificación acreditativa de lo acaecido en la sesión mantenida por dicha Comisión Consultiva, a la que se hace referencia



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en el antecedente sexto -página 84 del expediente-, no permite aventurar que dicho órgano colegiado haya expresado un parecer favorable al texto sometido a su consideración, toda vez que dicho documento se limita a significar: “[...] *el punto 2º del Orden del día "Informar por parte de la Dirección General de Programas de Empleo, sobre: Decreto .../2021, de ..., por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha" ha sido sometido a la consideración de la Comisión Consultiva para el Empleo y la Formación Profesional para el empleo de Castilla-La Mancha, reunido en sesión ordinaria, celebrada el día 1 de septiembre de 2021, quedando aprobada en sesión celebrada del día 20 de septiembre de 2021*”.

Por tanto, salvo que del contenido del acta de la reunión -no obrante en el expediente- pudiera inferirse cosa distinta y no plasmada en dicha certificación, se estima que la referencia al carácter favorable del informe de dicho órgano consultivo no responde a los extremos acreditados en el mismo.

Artículo 2. Requisitos para obtener la calificación de centro especial de empleo.- El epígrafe c) de su apartado 2, que es el tercero de los nueve dedicados a enumerar los requisitos de obligado cumplimiento para quienes promuevan la calificación de una empresa o entidad como CEE en la Región, establece como tal: *“Desarrollar su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.

Posteriormente, en otros pasajes del articulado -como en los artículos 7.2.b) y 8.1, epígrafes d) y g)- figuran otras determinaciones que permiten inferir que un mismo CEE podrá disponer de varios centros de trabajo, pero siempre que estos se encuentran ubicados en la misma provincia de emplazamiento del CEE. Por otro lado, son también varios los preceptos de la norma -artículos 7.2.a) u 8.1.c)- que denotan la trascendencia del domicilio social del CEE, como primordial elemento de conexión espacial del centro, tanto con el ámbito autonómico de aplicación del decreto, como con cada una de las cinco circunscripciones provinciales de la Región, a efectos de asignación de su número de inscripción.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En esa tesitura, quizá sería conveniente llevar al propio artículo 2.2.c) alguna referencia explícita al domicilio social del CEE, para resaltar con ello su papel crucial determinante del lugar de despliegue de actividades considerado en el mismo.

Artículo 3. Iniciación y solicitudes.- a) En su apartado 1, su primer inciso establece: *“La iniciación del procedimiento se realizará mediante la presentación de la solicitud de forma telemática con firma electrónica, a través del formulario incluido en la sede electrónica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (<https://www.jccm.es>), que figura como anexo I, acompañado del anexo II, dirigida a la persona titular de la Dirección General con competencias en materia de integración laboral de personas con discapacidad, al que se acompañará la documentación señalada en el artículo 4. [...]”*.

Ahora bien, el examen del referido anexo II revela que se trata de un modelo diseñado para obtener una autorización individual de acceso a datos personales, concebida para ser suscrita por cada uno de los trabajadores discapacitados contratados en un CEE, de tal modo que resulta algo desconcertante que el precepto analizado aluda, en singular, a dicho anexo II, cuando es de suponer que todos los centros objeto de regulación contarán con plantillas de empleados discapacitados más o menos numerosas, que impondrán recabar y aportar una multiplicidad de ejemplares de dicho anexo II. Por ello, se sugiere afinar dicha redacción haciendo alusión plural a los ejemplares del anexo II que resulten pertinentes.

Similar reparo o recomendación cabe dirigir acerca del contenido del artículo 8.1.g), donde también se efectúa una mención, en singular, a dicho anexo II.

b) Después, el inciso final de dicho artículo 3.1 prevé, para cuando las solicitudes de calificación e inscripción no sean presentadas por medios telemáticos: *“No se admitirán a trámite las solicitudes presentadas por medios distintos al anteriormente señalado”*.

Pues bien, el tratamiento de esa contingencia ha sido regulado con suficiente pormenor en el artículo 68.4 de la citada Ley 39/2015, de 1 de



octubre, estableciéndose al efecto, dentro del conjunto de medidas subsanatorias tratadas en dicho artículo: *“Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 [los obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos] presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”*.

En consecuencia, como el precepto previamente reproducido -investido de la condición de normativa básica estatal aplicable a la materia-específica qué medidas deben ser adoptadas por la Administración en tales casos, antes de proseguir con la tramitación de la solicitud o de emitir un acuerdo de desistimiento -según prevé el apartado 1 del mismo artículo 68-, no parece aconsejable insertar dicha mención a la inadmisión a trámite de la solicitud, no solo por la falta de precisión conceptual que acarrea la invocación de tal figura, sino porque genera la apariencia de que con ella la Administración quiere soslayar el trámite subsanatorio expresamente contemplado en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que resulta de obligada observancia.

Artículo 11. Obligaciones de los centros especiales de empleo calificados.- En su apartado 2 se establece que *“El mantenimiento de la calificación de centro especial de empleo conllevará el cumplimiento de las siguientes obligaciones: [] [...]f) Comunicar la formalización de contratos de enclaves laborales con empresas colaboradoras y sus prórrogas en el plazo de un mes desde su firma, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, conforme al anexo VI”*.

Sin embargo, al verificar un repaso del conjunto de anexos del decreto, se aprecia que el formulario tipo destinado al fin informativo previsto en dicho artículo 11.2.f) -folios 152 y 153- está desprovisto de la numeración, en caracteres romanos, a la que previamente se ha hecho alusión.



Artículo 12. Memoria anual.- En su apartado 3.a).1º, relativo al contenido de la memoria anual tratada en dicho artículo, se contempla en primer lugar: *“a) Información relativa al centro especial de empleo: titularidad del centro especial de empleo, localización del centro o centros de trabajo donde se desarrolle la actividad, actividad principal y en su caso, complementaria. Junto con esta información se remitirá la siguiente documentación: [] 1º. Escrituras de constitución y estatutos o acuerdos sociales o las modificaciones previstas en el artículo 8, que hayan afectado a los mismos a lo largo del ejercicio y que a la fecha de enviar la memoria no se hayan comunicado”*.

Previamente, el apartado 1 de ese mismo artículo determina cuál es el plazo máximo de presentación de dicha memoria anual del ejercicio anterior, indicando que podrá presentarse *“hasta el 30 de septiembre del ejercicio siguiente al que se refiere la memoria”*. Precisamente, esa fecha límite, fijada en el día 30 de septiembre, ha resultado de la aceptación de una enmienda planteada al efecto por FEACEM CLM, fundada en el hecho de las empresas del sector disponen de un plazo para presentar sus cuentas anuales que concluye el 30 de julio, fecha esta que era posterior a la reseñada en el primer borrador del decreto proyectado.

Pues bien, en el artículo 8.2 del propio decreto, relativo al deber de comunicación de modificaciones, se fija plazo para ello en los siguientes términos: *“2. Dichas modificaciones de los datos registrales deben ser comunicadas a la Dirección General competente en materia de integración laboral de las personas con discapacidad, cumplimentando el anexo V, en el plazo máximo de dos meses desde la fecha en que se produzcan las incidencias de las que traigan causa, aportando la documentación acreditativa oportuna”*.

De tal manera, deviene prácticamente imposible que una modificación de circunstancias sujeta al deber comunicativo regulado en el artículo 8.2, -que debe cumplirse en un plazo de dos meses desde el momento en que se produzca la incidencia-, no haya sido comunicada temporáneamente al presentarse la referida memoria anual. En consecuencia, el precepto analizado causa la impresión de relativizar la importancia del cumplimiento diligente



del mandato de comunicación previsto en dicho artículo 8.2, ofreciendo una segunda oportunidad válida de satisfacción, al tiempo de presentarse la memoria anual del ejercicio precedente.

Extremos de redacción.- Por último, una lectura detenida del texto proyectado revela la presencia de algunas incorrecciones gramaticales que convendría enmendar, pudiendo señalarse los siguientes ejemplos:

a) Se observa que se ha hecho un uso cambiante de las reglas de acentuación aplicadas a los demostrativos que hacen función pronominal en la oración, como, por ejemplo: “*aquellos*” -primer párrafo del preámbulo- y “*aquella*” -segundo párrafo del preámbulo-.

Para dar uniformidad a esta cuestión conviene remitirse a las instrucciones reflejadas en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua, donde se propone al efecto adoptar un criterio de acentuación muy restrictivo, indicando: “*Los demostrativos este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, pueden ser pronombres (cuando ejercen funciones propias del sustantivo). [...] Sea cual sea la función que desempeñen, los demostrativos siempre son tónicos y pertenecen, por su forma, al grupo de palabras que deben escribirse sin tilde según las reglas de acentuación: [...] Por lo tanto, solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal*”.

b) En el artículo 2.3, segunda línea, el pronombre personal “*si*” debería llevar tilde.

c) En el artículo 4.1.d), punto 3º, no se ha seguido el criterio general de acentuación del adverbio “*solo*” mantenido en el resto del decreto, ya que en esa ocasión, y en contra de las directrices de la Real Academia de la Lengua, se ha utilizado con tilde; de hecho, en el punto precedente ese mismo vocablo se ha empleado sin tilde con igual significado.

d) En la disposición transitoria primera, tercera línea, la forma verbal “*incorporaran*” debería llevar tilde.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, sin señalarse como esencial ninguna de ellas, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Centros Especiales de Empleo de Castilla-La Mancha.”

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

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO