A.G.-46/2026 **INFC. - 2026/1713**

S.G.C.- 89/2026 **S.J.- 583/2026**

Se ha recibido en esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el informe emitido por el Ministerio de Trabajo y Economía Social respecto del «proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, sobre las condiciones de autorización y los términos de contratación de personas expertas en los centros educativos de la Comunidad de Madrid que impartan enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Formación Profesional».

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha de 25 de mayo de 2026 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de dicha consejería, por el que se interesaba la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de decreto indicado.

SEGUNDO.- Con fecha de 25 de junio de 2026 fue emitido el informe solicitado en sentido favorable al texto proyectado, una vez atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las restantes observaciones consignadas en el mismo.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

TERCERO.- Con fecha de 10 de julio de 2026 se ha recibido una nueva consulta, planteada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en la que se comunica que, tras la emisión del preceptivo informe de esta Abogacía General, se ha recibido un informe de 18 de junio de 2026, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, *"que afecta a diversos preceptos del proyecto normativo y podrían determinar la necesidad de introducir modificaciones en el texto que ha sido informado por parte de esa Abogacía"*.

Como consecuencia de ello, *"se da traslado del informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social y de los borradores proyecto de decreto y MAIN tras el informe jurídico de 25 de junio, a fin de que se valore su incidencia o si resultase necesario la emisión de un informe complementario"*.

A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

ÚNICA. – Según se ha avanzado, por esta Abogacía General ya se emitió informe favorable al «proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, sobre las condiciones de autorización y los términos de contratación de personas expertas en los centros educativos de la Comunidad de Madrid que impartan enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Formación Profesional», condicionado a la observancia de las consideraciones esenciales formuladas y sin perjuicio de las restantes observaciones consignadas en el mismo.

Con posterioridad a la emisión de dicho informe, se recibió extemporáneamente el informe de 18 de junio de 2026, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el que se concluye que *"la comunidad autónoma carece de título competencial que le habilite para aprobar una regulación reglamentaria sustantiva en materia de contratación del personal experto, debiendo limitarse a adoptar, en el ejercicio de sus competencias de ejecución, las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación estatal"*.

El dictamen ministerial fundamenta la anterior conclusión en que *"la norma autonómica proyectada contiene preceptos que regulan aspectos propios de la relación laboral, tales como la*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

modalidad de contratación o la extinción del contrato de trabajo, y, en otros casos reproduce o reitera disposiciones ya contenidas en la normativa estatal, todo lo cual comporta una extralimitación competencial al ser el Estado el titular de la competencia legislativa", de donde parece inferirse la oposición a la regulación autonómica proyectada en su conjunto, si bien subsidiariamente se formulan observaciones puntuales en relación con determinados preceptos del texto (concretamente, respecto de los artículos 5.2, 7 y 12), proponiéndose redacciones alternativas para los mismos.

Como consecuencia de ello, se nos consulta acerca de lo manifestado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, *"a fin de que se valore su incidencia o si resultase necesario la emisión de un informe complementario"*.

En la medida en que las cuestiones puestas de manifiesto en el informe versan exclusivamente sobre aspectos competenciales, hemos de remitirnos a lo ya expuesto en nuestro precedente informe de 25 de junio de 2026, en cuya consideración jurídica segunda afirmábamos la competencia general de la Comunidad de Madrid para aprobar la regulación proyectada, a salvo de aspectos puntuales de la misma que identificamos en la consideración jurídica quinta, en la que advertíamos de los límites al empleo de la técnica de *lex repetita*, atendiendo a la jurisprudencia constitucional (págs. 31 a 34) y rechazábamos la regulación, en el artículo 12 del proyecto, de causas de extinción del contrato de trabajo adicionales a las previstas en la normativa laboral o en los contratos de trabajo (págs. 47 y 48).

Lo manifestado en nuestro informe coincide en lo anterior con lo señalado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social en las observaciones realizadas con carácter subsidiario en los apartados 2 a 4 de su informe de 18 de junio de 2026, que han sido debidamente acogidas en la versión del proyecto de decreto que nos ha sido remitida junto con la petición que ahora nos ocupa, por lo que nada cabe reprochar al respecto.

En cambio, consideramos que no cabe entender que la Comunidad de Madrid carezca de competencia para dictar el decreto proyectado, como parecería inferirse del apartado 1 del

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y ello, en la medida en que su regulación no resultaría encuadrable en el título competencial en materia de legislación laboral que el artículo 149.1.7ª de la Constitución asigna en exclusiva al Estado.

En efecto, según expusimos en la consideración jurídica de nuestro informe de 25 de junio de 2026, al amparo, entre otras, de la competencia compartida en materia educativa (artículos 149.1.30ª de la Constitución y 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM)), fue dictada la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, cuyos artículos 88 y 89 contemplan las figuras del personal experto del sector productivo y del personal experto sénior de empresa, respectivamente.

Las anteriores figuras son objeto de desarrollo reglamentario en el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023), cuyo artículo 165.6 dispone que *"Cuando no existiera profesorado de los cuerpos previstos en el apartado a) del artículo 85.2 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, o de titulados con las condiciones del apartado b) del citado artículo, ni profesionales inscritos en las listas actualizadas de profesorado interino de las especialidades del Sistema de Formación Profesional que cumplieran los requisitos, se podrán incorporar, para impartir módulos profesionales, profesionales cualificados, en calidad de personas expertas del sector productivo, no necesariamente tituladas. Quedan exceptuados de esta situación los casos en que un módulo profesional estuviera asignado directamente a un perfil de persona experta del sector productivo. Asimismo, y en los mismos términos, podrán incorporarse personas expertas senior, que desarrollen su actividad en el ámbito laboral, atendiendo a su demostrada cualificación y a las necesidades del Sistema de Formación Profesional. Dicha incorporación podrá ser a tiempo completo o parcial, en las condiciones que determinen las correspondientes administraciones competentes, con el fin de facilitar, en su caso, la compatibilidad con la dedicación al sector productivo y se realizará en régimen laboral, de acuerdo con el artículo 95.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación"*.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

A su vez, el artículo 170.2 del Real Decreto 659/2023 establece, respecto de las personas expertas del sector productivo, que *"Las personas expertas prestarán sus servicios en régimen de contratación laboral, en cualquiera de las ofertas formativas del Sistema de Formación Profesional. Cuando se encuentren en activo en el sector productivo, se entenderá su desempeño como un segundo puesto de trabajo o actividad, por razón de interés público, en los términos establecidos por la normativa vigente. La Administración competente determinará las condiciones de autorización y términos de la contratación"*.

De este modo, mediante la regulación proyectada se estaría dando cumplimiento al mandato de desarrollo establecido en la propia normativa estatal, lo que resulta incompatible con una genérica afirmación acerca de la incompetencia autonómica al efecto.

Al mismo tiempo, no puede desconocerse la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de *"Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"* (artículo 26.1.1 del EACM), que -junto con la competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 27.2 del EACM) en lo que se refiere a sus funcionarios- le habilita para regular distintos aspectos de la organización de sus empleados públicos, con distinto alcance en función de la naturaleza del vínculo. Específicamente, en lo que respecta al personal laboral, la referida competencia organizativa le habilita para poder dictar disposiciones para su gestión y la determinación de las condiciones concretas que le resulten de aplicación, en los términos que ha venido perfilando la doctrina del Tribunal Constitucional.

Resume esta doctrina su STC 158/2016, de 22 de septiembre, que manifiesta en su FJ 4 cuanto sigue:

> *"En este ámbito material -el del régimen jurídico del personal del sector público autonómico- también concurren competencias autonómicas junto con las estatales indicadas. Compete a las Comunidades Autónomas, respecto de aquella parte de su personal que tenga la condición de funcionario, el desarrollo legislativo de la regulación básica estatal ex art. 149.1.18 CE y su ejecución (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). Por su parte, cuando se trata de personal laboral*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

a su servicio les incumbe la ejecución de la legislación laboral aprobada por el Estado ex art. 149.1.7 CE. En el ejercicio de estas atribuciones, dada la naturaleza propia de las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución, las Comunidades Autónomas no pueden desconocer la legislación que el Estado haya dictado legítimamente con apoyo en las cláusulas 7 y 18 del art. 149.1 CE.

Corresponde también a las Comunidades Autónomas, esta vez respecto de todo el personal a su servicio, independientemente de que su vínculo sea funcionarial o laboral, y en virtud de las competencias que sus Estatutos les reconozcan para organizar sus instituciones en general, y el personal a su servicio en particular, la determinación de las condiciones concretas de trabajo de dicho personal (AATC 55/2016, de 1 de marzo, FJ 5; 83/2016, de 26 de abril, FJ 3, y STC 99/2016, FJ 7). Ahora bien, el ejercicio que cada Comunidad Autónoma haga de esta competencia se entiende "sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE" (STC 99/2016, FJ 7), esto es, será un ejercicio constitucionalmente legítimo mientras no desconozca o menoscabe las decisiones que el Estado pueda adoptar en virtud de sus competencias propias, entre las que destacan por lo que hace a esta materia, como antes se ha razonado in extenso, las que le atribuyen las cláusulas 7 y 18 del art. 149.1 CE." (el subrayado es añadido).

A lo anterior debe añadirse el hecho de que, como destaca la STC 99/2016, de 25 de mayo, en su FJ 7, *"en cuanto al personal laboral del sector público, ha de tenerse en cuenta que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral. El Tribunal tiene establecido que el título competencial "legislación laboral" tiene "un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios" (SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; y 95/2002, de 25 de abril, FJ 8, entre otras muchas, y, en el mismo sentido, ATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 4)"* (énfasis añadido).

En consonancia con lo anterior, el ATC 55/2016, de 1 de marzo, manifestó lo siguiente en su FJ 5 con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en relación con la disposición adicional

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 2013, que establecía el régimen retributivo y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de dicha comunidad autónoma:

> *"5. Para descartar las dudas de constitucionalidad que plantea la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013 debe partirse de la premisa de que no cabe duda de que el art. 149.1.7 CE reserva al Estado la facultad exclusiva en cuanto a la producción de las normas (legales y reglamentarias) que disciplinan la materia laboral con carácter general, como ya quedó señalado. No obstante, el órgano judicial promotor de la cuestión obvia en su planteamiento que la norma autonómica cuestionada no pretende regular con carácter general el régimen de la negociación colectiva o la fuerza vinculante de los convenios, extremos propios de la legislación laboral reservada al Estado; tiene una finalidad más modesta, que podría calificarse de interna o doméstica, ligada a condiciones concretas reconocidas al personal laboral al servicio de la propia Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el marco de las competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuye para la organización de su propio personal laboral y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal, sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE. En suma, como pone de manifiesto la Fiscal General del Estado, se trata, efectivamente, de una medida de gestión del personal propio que, en modo alguno, invade la legislación laboral estatal.*
>
> *Aceptar el planteamiento del órgano judicial promotor de la cuestión llevaría a un entendimiento prácticamente ilimitado e inasumible del concepto de "legislación laboral". De acuerdo con ello, sólo el Estado podría modificar o suspender aspectos incluidos en los convenios colectivos suscritos por las Administraciones autonómicas y locales con su propio personal laboral. No parece lógico reconocer a la Comunidad Autónoma competencia para concluir convenios colectivos con su personal laboral y negársela para suspenderlos, cuando ello venga requerido por el interés general. La norma autonómica no incide sobre la materia "legislación laboral" en el sentido del art. 149.1.7 CE, ya que no se refiere a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

Comunidad Autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares. Tampoco tiene por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal (AATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 3; y 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 3)" (el subrayado es nuestro).

Habida consideración de la normativa y jurisprudencia expuestas, no compartimos la conclusión del Ministerio de Trabajo y Economía Social sobre la naturaleza laboral de la regulación autonómica proyectada, toda vez que esta no tiene por objeto establecer una regulación laboral general ni reglamentar las condiciones de trabajo del personal laboral, sino dar cumplimiento al mandato de desarrollo contenido en la propia normativa estatal, por parte de las administraciones educativas competentes, en relación con las condiciones de autorización y los términos de contratación de las personas expertas en el ámbito de la formación profesional.

En particular, de los cuatro capítulos con que cuenta el proyecto de decreto, el capítulo I se circunscribe a establecer las disposiciones generales relativas a su objeto y ámbito de aplicación. Por su parte, los capítulos II y III regulan los requisitos y procedimiento de selección y contratación de dicho personal, por lo que se ocupan de una fase anterior al nacimiento de la relación laboral, dando cumplimiento a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad que informan el acceso al empleo público (artículo 55 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y estableciendo los requisitos de las convocatorias de conformidad con los artículos 20 y 22.2 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, entre otros. Finalmente, el capítulo IV se ocupa de las concretas funciones, derechos y deberes de este personal en el desempeño de sus puestos y no de una regulación general de la relación laboral, sugiriéndose, tan solo, valorar la pertinencia de modificar el título de dicho capítulo (actualmente, *"Condiciones laborales"*) por el de *"Condiciones del desempeño"*, u otra expresión, a fin de eliminar cualquier duda en relación con la naturaleza de su contenido.

En definitiva, nada cabe reprochar desde una perspectiva competencial a la regulación proyectada, en la versión que nos ha sido remitida a efectos del presente informe.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación:

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El «proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, sobre las condiciones de autorización y los términos de contratación de personas expertas en los centros educativos de la Comunidad de Madrid que impartan enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Formación Profesional», tras su adaptación a las observaciones formuladas en el informe de esta Abogacía General de 25 de junio de 2026 y en los apartados 2 a 4 del informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social de 18 de junio de 2026, se entiende ajustado al orden constitucional de competencias, conforme a lo expuesto en el presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO

[redacted]

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

[redacted]

Fernando Muñoz Ezquerra

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en https://gestiona.comunidad.madrid/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: