



Informe nº registro DG-SSJJ: 158/2023

Vista la solicitud de informe jurídico sobre el **“Anteproyecto de Ley del Estatuto de la Mujer Rural de Aragón”** remitida por la Dirección General de Relaciones Institucionales del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, con entrada el 21/03/2023, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

ANTECEDENTES

Primero. Mediante Orden de 26/04/2022 de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales se acuerda la **iniciación del procedimiento** de elaboración del presente Anteproyecto de Ley, encomendando su impulso a la Dirección General de Relaciones Institucionales.

Segundo. En fecha 12/05/2022 se ha realizado un trámite de **consulta pública previa** en el que no se han recibido alegaciones.

Tercero. En fecha de 03/03/2023 se ha emitido una **memoria económica** sobre el presente Anteproyecto de Ley por la Dirección General de Relaciones Institucionales.

En fecha 07/03/2023 se ha elaborado por la Dirección General de Relaciones Institucionales una **memoria justificativa** de la necesidad de aprobación del presente Anteproyecto de Ley, así como de su contenido e impacto.

En esa misma fecha, 07/03/2023, se han emitido **informe de evaluación de impacto de género e informe por razón de discapacidad** por parte de la unidad de igualdad de género y calidad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Cuarto. En fecha 07/03/2023 se ha emitido **informe de la Secretaría General Técnica** del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales sobre el presente Anteproyecto de Ley.

Quinto. El **Gobierno de Aragón**, mediante su **Acuerdo** de 08/03/2023, ha tomado conocimiento del Anteproyecto de Ley y ha decidido que se dé **traslado** del mismo **a todos**



los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (a través de sus **Secretarías Generales Técnicas**) para que puedan formular informe con las sugerencias que estimasen oportunas.

En dicho trámite se ha recibido el informe proveniente de los siguientes órganos:

- Dirección General de Contratación
- Dirección General de Tributos
- Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente
- Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales
- Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo
- Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte
- Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública
- Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial

En fecha 20/03/2023 la Dirección General de Relaciones Institucionales ha emitido informe sobre las observaciones o sugerencias formuladas por los distintos Departamentos en sus correspondientes informes.

Por el contrario, el citado Acuerdo del Gobierno de Aragón de 08/03/2023 no ha acordado la práctica de un trámite de audiencia ni de información pública.

Sexto. En fecha 21/05/2021 ha tenido entrada en esta Dirección General de Servicios Jurídicos la **solicitud de informe jurídico** sobre el presente Anteproyecto de Ley realizada por la Dirección General de Relaciones Institucionales.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la **COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS** del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.



En el presente caso el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, tal y como se desprende de los citados preceptos y del artículo 37.4 Texto Refundido de la Ley del Presidente, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA).

Segunda. La primera cuestión que debemos analizar es la COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN para intervenir en la materia que es objeto del Anteproyecto de Ley, tal y como exigen las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28/05/2013 y modificadas el 29/12/2015 (*"11. Contenido de la parte expositiva. Su función es ... indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta"*).

En este sentido, nos parece relevante identificar en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley (incluso sería conveniente también en la "Memoria Final" que deba emitirse con anterioridad a la aprobación por el Gobierno de Aragón) los TÍTULOS COMPETENCIALES del Estatuto de Autonomía en los que se ampara la Comunidad Autónoma de Aragón para su aprobación, que no aparecen indicados ni en dicha Exposición de Motivos ni en la Memoria Justificativa, aunque sí señalados en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 07/03/2023.

Debemos advertir la relevancia de esta recomendación, que no sólo se funda en razones de mera técnica normativa (que no afectarían a la validez de la norma), sino que con ella pretendemos justificar y defender la constitucionalidad de la norma frente a cualquier controversia fundada en la ausencia de competencia autonómica que pudiera plantearse internamente, en las Cortes de Aragón, o externamente, ante el Tribunal Constitucional (mediante un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad). Y si bien la omisión de los títulos competenciales no implica la ausencia de los mismos ni su expresa invocación o afirmación garantiza su uso ajustado al orden constitucional, consideramos conveniente esta afirmación explícita de las competencias de la Comunidad Autónoma que le habilitan para la aprobación de la Ley para la justificación y defensa, *ad intra* y *ad extra*, de la constitucionalidad de la norma.

Esta observación aparece en el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario de 13/03/2023 y, como consecuencia de la misma, se ha incorporado en la



Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley la invocación explícita del art. 24.c) del Estatuto de Autonomía (garantía de igualdad entre hombre y mujer).

Sin embargo, aún siendo acertada la invocación de este precepto desde una perspectiva de técnica normativa y de exposición de la voluntad del legislador, debemos de tener en cuenta que los principios rectores de las políticas públicas recogidos en nuestro Estatuto de Autonomía (como el contenido en el art. 24.c), de un lado, son normas meramente “programáticas” (no invocables directamente ante los tribunales), mientras que, de otro lado, NO habilitan a la Comunidad Autónoma para intervenir sobre una materia concreta, en este caso, mediante el ejercicio de la actividad legislativa, pues los títulos habilitantes son los contenidos en el Título V de nuestro Estatuto de Autonomía (“*Competencias de la Comunidad Autónoma*”), en consonancia con los títulos competenciales del Estado previstos en el art. 149.1 de la Constitución.

Por ello, consideramos que debieran incorporarse, tanto en la **Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley como en la “Memoria Final”** que deba emitirse con anterioridad a la aprobación por el Gobierno de Aragón, **los TÍTULOS COMPETENCIALES del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) en los que se ampara la Comunidad Autónoma de Aragón** para aprobar esta norma, algunos de los cuales aparecen ya sugeridos en el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales:

- Políticas de igualdad social (art. 71.37ª EAAr).
- Agricultura, ganadería, incluyendo el desarrollo integral del mundo rural (art. 71.17ª EAAr).
- Ejercicio de la actividad de fomento en materias de su competencia (art. 79 EAAr).

Al margen de estos, podríamos invocar otros títulos competenciales (que permiten desarrollar la normativa básica estatal):

- Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico (art. 71.32ª EAAr).
- Comercio (art. 71.25ª EAAr).
- Contratación pública (art. 75.12ª EAAr).
- Enseñanza (art. 73 EAAr).
- Ordenación del crédito (art. 75.9ª EAAr).



Respecto de los títulos competenciales sobre “régimen local” (art. 71.5ª EAAr) y “sanidad y salud pública” (art. 71.55ª EAAr), invocados por el informe de 07/03/2023 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, no alcanzamos a apreciar en el contenido del Anteproyecto de Ley una regulación sobre estas materias. Pero en caso de que así fuera, resultaría correcta su invocación.

Debemos también advertir que la cita por el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario de la competencia “ejecutiva” en materia de “*Trabajo y relaciones laborales*” (art. 77.2 EAAr) no habilita para el dictado de una norma sustantiva, como la presente, correspondiendo, en exclusiva, al Estado de acuerdo con el art. 149.1.7 de la Constitución Española (“*legislación laboral*”).

Precisamente, esta reflexión nos lleva a concluir que el **artículo 16 del Anteproyecto de Ley, relativo a la “Salud en el trabajo”, NO estaría amparado por las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón** recogidas en nuestro Estatuto de Autonomía, que tan sólo habilitan para la gestión administrativa (“ejecución”) admitiendo, como mucho, “*dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello*” (art. 77, 1º párrafo EAAr).

Únicamente **podríamos exceptuar** de esta conclusión **el apartado 3 del art. 16**, que se refiere a la composición de los órganos de consulta y decisión en materia de prevención de riesgos laborales (“*Se garantizará una representación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de consulta y decisión relacionados con la prevención de riesgos laborales en el medio rural*”), ámbito autoorganizativo para el que sí podría entenderse habilitada la potestad normativa de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la controversia sobre el rango jerárquico de dicha norma organizativa (legal o exclusivamente reglamentario) a la vista de la literalidad del art. 77.1º EAAr (“*podrá dictar reglamentos...*”), que consideramos que cabe interpretar de forma extensiva, admitiendo la normativa de rango legal.

Los arts. 14 y 15, a pesar de referirse a trabajo por cuenta ajena y el trabajo autónomo, creemos que sí encajarían en nuestro ámbito competencial, dado que el art. 14 establece tan sólo criterios de otorgamiento de subvenciones en materia de empleo (integrando la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma) y el art. 15 podrían enmarcarse en la competencia autonómica sobre “planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico” (art. 71.32ª EAAr), sin afectar sustantivamente al régimen jurídico laboral.



De otra parte, el **art. 8.2**, contiene un **inciso**, referido a la cobertura de las bajas laborales de trabajadores (o casos de suspensión contractual) del sector (entendemos que agrario), que indica **“A la hora de asignar estos servicios deberá priorizarse a las mujeres”**.

Si bien la redacción de este apartado no resulta clara, como expondremos posteriormente, parece imponer a los empresarios la obligación de contratar a mujeres (con prioridad a hombres) para cubrir ciertas bajas laborales (o supuestos de suspensión contractual) de los trabajadores/as del sector (agrario). De modo que cabe considerar que este precepto tiene por objeto una norma relativa a la contratación laboral que pudiera calificarse como integrante del ordenamiento laboral cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado conforme al art. 149.1.7 CE, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia para legislar sustantivamente sobre la materia.

Tercera. Sobre la **COMPETENCIA PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTO DE LEY**, corresponde al **Gobierno de Aragón**, al amparo del artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y de los artículos 12.3 y 33.1 TRLPGA.

Pero además de la competencia para aprobar el Proyecto de Ley, también hemos de referirnos a la competencia para **iniciar e impulsar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley** que, según el artículo 42.1 TRLPGA, se atribuye, respectivamente, al Consejero y a los órganos directivos del Departamento competente por razón de la materia objeto de regulación.

En este caso el presente Anteproyecto de Ley ha sido iniciado, tramitado y propuesto por el **Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales** (a través de su Consejera y de la Dirección General de Relaciones Institucionales), en cuanto goza de competencias en las materias reguladas en el presente Anteproyecto de Ley (*“impulso, la planificación y ejecución de las políticas públicas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de igualdad de género”*) al amparo del artículo 1.d) del Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Si bien es a la Secretaría General Técnica a quien *“le corresponde la realización de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en materia de igualdad de género”*, según el art. 4.2 del citado Decreto de estructura orgánica, consideramos que la labor de impulso y coordinación del presente



Anteproyecto de Ley asumida por parte de la Dirección General de Relaciones Institucionales no constituye un vicio que afecte a la validez del Proyecto de Ley que se apruebe en su momento, dada la labor meramente instructora de un procedimiento de mera iniciativa legislativa, en el que, además, ha intervenido la citada Secretaría General Técnica.

Cuarto. Respecto al **PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN** del Anteproyecto de Ley, deberá ajustarse a lo previsto en el Título VIII (artículos 33-52) TRLPGA, dado que la iniciación del procedimiento se produjo con posterioridad a la vigencia de dicha norma, tal y como establece la Disposición Transitoria Única TRLPGA.

A) Consta en el expediente remitido a esta Dirección General una Orden de 26/04/2022 de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales en que se acuerda la **iniciación del procedimiento** de elaboración del presente anteproyecto de Ley, lo que resultaría exigible a tenor del artículo 42.1 TRLPGA así como de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (arts. 54 y 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP.), tal y como viene señalando el Consejo Consultivo de Aragón (entre otros, Dictamen 1/2021, de 26 de enero).

B) Se ha realizado un trámite de **consulta pública previa** de acuerdo con el art. 43.1 TRLPGA (de redacción similar al art. 133.1 de la Ley 39/2015, de aplicación directa parcial en los términos de la STC 55/2018, de 24 de mayo): *“1. Una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.*

No se han recibido alegaciones en este trámite de consulta pública previa.

C) El presente Anteproyecto de Ley cumple la previsión del artículo 44 TRLPGA y demás normativa sectorial, que exige que vaya acompañado de:



B.1. Una **memoria justificativa, estudio o informe sobre su necesidad y oportunidad.**

B.2. Una **memoria económica** que contenga una estimación del coste a que dará lugar.

B.3. Un **informe sobre el impacto por razón de género** de sus medidas.

B.4. Un **informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad.**

B.5. Un **informe de la Secretaría General Técnica del Departamento.**

C.1. En fecha 07/03/2023 se ha elaborado una **Memoria Justificativa de la necesidad** de aprobación del presente Anteproyecto de Ley, así como de su contenido e impacto por la Dirección General de Relaciones Institucionales. Dicha Memoria parece ajustarse al contenido requerido por el art. 44.1 y 2 TRLPGA, incluyendo:

a) Una justificación del cumplimiento de todos los **principios de buena regulación** contenidos en el artículo 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, quedando ello reflejado en la Parte Expositiva del Anteproyecto de Ley y en la Memoria Justificativa, tal y como también exige el art. 39.1, 2 y 3 TRLPGA.

b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando su autoría y el sentido de sus aportaciones.

d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

f) Además, dado que el presente Anteproyecto de Ley **no figura en el Plan Anual Normativo de 2023**, se justifica este hecho en la memoria justificativa tal y como requiere el art. 40.3 TRLPGA.

g) En la medida en que pudiera entenderse que este Anteproyecto de Ley afecta a derechos civiles, políticos y sociales se incluirá un **proceso de deliberación participativa** de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre participación ciudadana, salvo que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, en cuyo caso se motivará adecuadamente en la memoria justificativa. En este caso, la Memoria Justificativa señala que se han mantenido reuniones con las asociaciones y entidades de la C.A. que desarrollan



actuaciones en la materia (lo que convendría que se hiciese constar con mayor precisión), si bien se concreta la celebración de la Mesa de Trabajo de Mujeres Rurales de Aragón de fecha 25/01/2023, en cuyo orden del día se examinó el presente Anteproyecto de Ley (según añade el informe de 20/03/2023 de las Dirección General de Desarrollo Estatutario).

No es necesaria la incorporación de las previsiones exigidas desde la perspectiva de la simplificación administrativa a las que se refiere el art. 44.2 TRLPGA.

C.2. En fecha de 03/03/2023 se ha emitido una **Memoria Económica** sobre el presente Anteproyecto de Ley por la Dirección General de Relaciones Institucionales, incorporando, tal y como exige el art. 44.3 TRLPGA, *“la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”*.

En el seno de la Memoria citada se argumenta que el Anteproyecto de Ley no *“comportará incremento alguno de gasto”* para la Administración de la C.A. de Aragón.

C.3. A su vez, en fecha 07/03/2023 la unidad de igualdad de género y calidad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ha emitido **informe de evaluación de impacto de género** que, de acuerdo con el art. 44.4.a) TRLPGA, tiene por objeto analizar el impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género.

C.4. Del mismo modo, en fecha 07/03/2023 se ha emitido **informe sobre impacto por razón de discapacidad** por la unidad de igualdad de género y calidad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, analizando los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.4.b) TRLPGA y artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón.

C.5. En fecha de 07/03/2023 se ha emitido **informe de la Secretaría General Técnica** del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que contiene un análisis



jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, tal y como exige el art. 44.5 TRLPGA.

D) Dentro de la tramitación del presente Anteproyecto de Ley, también se ha adoptado el **Acuerdo del Gobierno de Aragón** (de fecha de 11/11/2020), a propuesta del titular del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, en el que, tal y como requiere el artículo 45 TRLPGA, se ha **tomado “conocimiento de la iniciativa”** y se ha **decidido sobre los ulteriores trámites del procedimiento** de elaboración y aprobación del Anteproyecto de Ley y, en particular, sobre *“las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos”*.

E) En este caso, el Acuerdo del Gobierno de Aragón decidió dar **traslado** del Anteproyecto de Ley a las **Secretarías Generales Técnica de todos los Departamentos** de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para que formularan las **sugerencias** oportunas sobre el Anteproyecto de Ley, de conformidad con lo previsto en el art. 48.3 TRLPGA.

En dicho trámite se ha recibido el informe proveniente de los siguientes órganos:

- Dirección General de Contratación
- Dirección General de Tributos
- Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente
- Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales
- Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo
- Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte
- Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública
- Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, remitiendo el informe Dirección General de Desarrollo Estatutario.

En fecha 20/03/2023 la Dirección General de Relaciones Institucionales ha emitido informe sobre las observaciones o sugerencias formuladas por los distintos Departamentos en sus correspondientes informes, especificando las sugerencias atendidas y las consiguientes modificaciones introducidas en el Anteproyecto de Ley.



F) Sin embargo, el citado Acuerdo del Gobierno de Aragón **ha prescindido de los trámites de audiencia e información pública, no resultando exigibles** dichos trámites para la aprobación de los Proyectos de Ley de la C.A. de Aragón, dado que su exigencia en el art. 133 de la Ley 39/2015 carece de carácter básico (de acuerdo con lo recogido en la Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional) y, por tanto, carece de carácter vinculante para las CC.AA. (sólo lo es para el Estado), sin que tampoco la normativa autonómica, art. 48.3 y 47 TRLPGA, lo exija preceptivamente para la aprobación de los Proyectos de Ley (sólo para las disposiciones reglamentarias).

G) **No consta** la elaboración de una **memoria explicativa de igualdad**, que *“explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma”*, a la que se refiere el art. 48.4 TRLPGA. Si bien es cierto que esta memoria parece solaparse sustantivamente con el informe de evaluación de impacto de género previsto en el art. 44.4.a) TRLPGA, pudiendo carecer, por tanto, de escasa o nula utilidad, no es menos cierto que aparece recogida en el art. 48.4 TRLPGA con un matiz que parece diferenciar ambos trámites dentro del procedimiento, pronunciándose en este sentido el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 07/03/2023.

No obstante, **dado que debe elaborarse una Memora Final** antes de su aprobación por el Gobierno de Aragón, como expondremos posteriormente, **esta “memoria explicativa de igualdad” podría englobarse en la misma**, sin perjuicio de que su contenido pueda ratificar o solaparse con el contenido del previo informe de evaluación de impacto de género previsto en el art. 44.4.a) TRLPGA.

H) Dado que, según la Memoria Económica, el Anteproyecto de Ley no “comportará incremento *alguno de gasto*” para la Administración de la C.A. de Aragón, ello supone que, como señala la citada memoria, **NO resulte preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública** al que se refiere el artículo 13.1 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 (para aquellos casos en los que el proyecto normativo *“puede comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2023, o de cualquier ejercicio posterior”*). No obstante, dicho Departamento de Hacienda y Administración Pública ha emitido informe de 13/03/2023 dentro



del trámite conferido a los diferentes Departamentos de la Administración autonómica, sin hacer observación alguna.

I) De acuerdo con el artículo 48.5 TRLPGA, en el seno del procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley es preceptivo el **informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**, que se cumple con el presente informe.

J) El presente Anteproyecto de Ley **NO** precisa el **dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón**, siendo meramente **facultativa** su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1.1 de la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13.1. del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, normativa aplicable a la que se remite el art. 48.6 TRLPGA.

K) Advertimos que, conforme al art. 49 TRLPGA, *“Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una **memoria final** que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación”*.

Como adelantábamos anteriormente, se sugiere incluir en esta Memoria Final una **identificación de los TÍTULOS COMPETENCIALES del Estatuto de Autonomía en los que se ampara la Comunidad Autónoma de Aragón** para la aprobación de esta norma, así como integrar el contenido requerido por el art. 48.4 TRLPGA para la **memoria explicativa de igualdad**.

L) Será exigible la **PUBLICIDAD ACTIVA en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón** de *“los anteproyectos de ley (...) cuya iniciativa corresponda al Gobierno de Aragón, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno”*, así como las *“memorias, informes y dictámenes”* que conformen el expediente de elaboración de la disposición normativa *“con ocasión de la emisión de los mismos”*, de acuerdo con lo establecido por el artículo 15.1.c) y e) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, a la que se remite el art. 53



TRLPGA, tal y como ya advertía el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Sexta. En cuanto al **CONTENIDO** del Anteproyecto de Ley, hemos de realizar las siguientes consideraciones:

1º) Artículo 2. “Principios”.

En la letra a) se alude a “(...) *Todo el sector público de la comunidad autónoma, incluyendo el sector público y el institucional, incorporará...*”.

De acuerdo con el art. 2 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, “*el sector público autonómico*” comprende siempre al “*sector público institucional*” (Organismos Públicos, sociedades mercantiles autonómicas, consorcios autonómicos, fundaciones del sector público y universidades públicas), a lo que se añade que dentro del sector público autonómico no cabe distinguir entre “*sector público*” y “*el institucional*”, como hace este precepto.

De ahí que recomendamos sustituir la actual redacción por la siguiente o similar: “*Todo el sector público autonómico, incorporará...*”.

2º) Artículo 8. “Conciliación y responsabilidad”.

Se sugiere matizar la redacción del apartado 2, dado que, a nuestro entender, se generan algunas dudas sobre el sentido o significado del mismo, al señalar que “*se impulsarán las herramientas necesarias para garantizar que los trabajadores y trabajadoras del sector tengan asegurados mecanismos que permitan cubrir las bajas que puedan ser causa de ...*”, ponderando, además, que estas herramientas, en los términos de la redacción del precepto, constituyen una garantía para el empresario, no del trabajador.

3º) Artículo 19. “Promoción y fomento del acceso de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias”.

En el apartado 1 se cita por mero error material el artículo 19 de esta Ley cuando se refiere al artículo 18 de la misma.

En este mismo apartado 1 se emplea la expresión “*por los organismos competentes del Gobierno de Aragón*”, sugiriéndose sustituir este término que no se ajusta a nuestra normativa



organizativa, pudiéndose indicar lo siguiente o similar: “*por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*” o “*por el sector público autonómico*”.

4º) Artículo 21. “Promoción y mejora de la figura de la Titularidad Compartida en Aragón”.

En la letra a) se alude a la colaboración y cooperación “*entre las distintas Administraciones implicadas tales como Hacienda y la Seguridad Social, ...*”, sugiriéndose matizar estos términos (especialmente el impreciso término “Hacienda”), pudiendo indicarse lo siguiente o similar: “*...tales como la Administración Tributaria y de la Seguridad Social...*”.

5º) Artículo 22. “Fomento de la afiliación de las mujeres agricultoras y ganaderas a la Seguridad Social”.

Se recomienda matizar la expresión “*subvenciones destinadas al abono de las cuotas a la Seguridad Social*” por la siguiente o similar: “*subvenciones destinadas a financiar el abono de las cuotas a la Seguridad Social*”, ya que el pago o abono de tales cuotas corresponderá, en todo caso, a los obligados a cotizar.

6º) Arts. 82, 12.3, 20.4 y 23.1. Restricción de la aplicación de criterios de prioridad automática.

Existen diversos preceptos que contienen una prioridad o priorización automática de las mujeres ante ciertas situaciones que, a nuestro entender, convendría matizar para ajustarse a la doctrina acogida por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia Europea y Comunitaria sobre esta cuestión, coincidiendo parcialmente con las observaciones formuladas por el informe del Departamento de Economía, Planificación y Empleo.

Así, para analizar esta cuestión, debemos partir de la mencionada Jurisprudencia sobre esta cuestión, que viene plasmada en el **Auto del Tribunal Constitucional nº 19/2018, de 13 de noviembre** (RTC 2018/119 AUTO), el cual, al referirse a “*La aplicación de medidas de acción positiva por razón de sexo*”, señala que “*Las medidas correctoras de la desigualdad material, con las cuales se identifican las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos que actualmente se conocen como de acción afirmativa (affirmative action) o de acción positiva (positive action), en terminología proveniente de los países anglosajones, y también como discriminación positiva, abarca un amplio espectro que comprende entre otras desde campañas informativas para la concienciación ciudadana y el estímulo a los colectivos*



históricamente desfavorecidos para el ejercicio efectivo de sus derechos, pasando por medidas de estímulo económico a las empresas para su contratación, hasta llegar a aquellas que pueden conllevar, en el ámbito del acceso y fomento del empleo público y privado, y a través a través del uso de diversas técnicas, una selección preferente -con la consiguiente exclusión de los demás candidatos- por razón de su pertenencia a dicho colectivo desfavorecido. Estas últimas medidas, conocidas como de acción positiva en sentido estricto o de discriminación inversa (reverse discrimination), son las que plantean mayores dificultades desde la perspectiva de la posible vulneración, no siempre, del derecho a la igualdad. Entre ellas se encuentra la reclamada por la parte recurrente de este amparo, el otorgamiento de la plaza a igualdad de méritos de los candidatos".

(...)

"Se sigue de lo expuesto, que una desigualdad de trato justificada en alguna de las circunstancias proscritas por el art. 14 CE, resulta directamente inconstitucional por conculcar este último precepto. Excepcionalmente, sin embargo, este Tribunal ha aceptado que tal desigualdad pueda preverse por el legislador -y subsecuentemente ser aplicada por resoluciones administrativas y judiciales-, cuando su finalidad consista en revertir situaciones de una desigualdad material de oportunidades que afectan tradicionalmente a ciertos grupos de personas, bien que entonces y según lo recalca nuestra doctrina, el canon de control se torna más estricto tanto respecto de la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación, como de la ponderación de su carácter proporcional".

(...)

Tras una amplia argumentación, el Auto del Tribunal Constitucional concluye lo siguiente:

"A modo de recapitulación, se extrae de la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la constitucionalidad de acciones positivas en favor de la mujer, las siguientes notas definitorias:

- (i) su fundamento constitucional es el art. 9.2 CE, y su límite el derecho a la no discriminación del art. 14 CE;
- (ii) para su exigibilidad es preciso una concreción normativa previa;
- (iii) la medida en todo caso debe resultar proporcionada;
- (iv) su vigencia se presupone temporal hasta que desaparezca la situación de desigualdad material que la propició; y



- (v) en el ámbito de procedimientos selectivos en la función pública, no puede suponer la conculcación de los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE).

Por su parte, el citado Auto del Tribunal Constitucional también recoge, “como doctrina destacada del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** en la materia que ahora se analiza, cabe citar en primer término la Sentencia de 11 de junio de 2002 (TEDH 2002, 36), asunto *Willis contra Reino Unido*, en cuyo § 39 se enuncia el canon de ponderación del derecho a no sufrir discriminación (art. 14 del CEDH) señalando que: “De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, una diferencia de trato es discriminatoria a efectos del artículo 14 si ‘no tiene una justificación objetiva y razonable’, esto es, si no persigue un ‘fin legítimo’ o si no existe una ‘relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que persigue’. Los Estados Contratantes gozan de un cierto margen de apreciación al valorar si, y hasta qué punto, diferencias en situaciones por lo demás similares justifican un trato diferente. Sin embargo, tienen que esgrimirse ante el Tribunal poderosas razones para que éste pueda considerar una diferencia de trato basada exclusivamente en el sexo compatible con el Convenio (véase, entre otras, Sentencia *Van Raalte contra Holanda* de 21 febrero 1997 (TEDH 1997, 11), Repertorio 1997-I, ap. 39)”.

Finalmente, el citado Auto del Tribunal Constitucional aborda la doctrina del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** sobre esta cuestión, invocando, entre otras:

“- La Sentencia de 17 de octubre de 1995 (TJCE 1995, 172), asunto *C-450/93, Eckhard Kalanke contra Freie Hnasestadt Bremen*: analizando la conformidad con la Directiva 76/207/CEE, de una normativa sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en la función pública de la ciudad de Bremen, donde se imponía en procesos de selección la preferencia automática de las mujeres frente a los candidatos varones en los sectores donde aquéllas se encontrasen infrarrepresentadas, el Tribunal declaró que dicha normativa, ya de principio, “entraña una discriminación por razón de sexo” (apartado 16), si bien el apartado 4 del art. 2 de la Directiva arriba citada “tiene como finalidad precisa y limitada autorizar medidas que, aunque sean discriminatorias en apariencia, están destinadas efectivamente a eliminar o a reducir las desigualdades de hecho que pudieran existir en la realidad de la vida social (véase la sentencia de 25 de octubre de 1988 (TJCE 1989, 75), Comisión/Francia, 312/86, Rec. p. 6315, apartado 15)” (apartado 18).



Aclara por ello el Tribunal, que la regla de acción positiva del art. 2, apartado 4 , de la Directiva 76/207/CEE, “en cuanto constituye una excepción a un derecho individual consagrado en la Directiva, debe interpretarse restrictivamente (véase la sentencia de 15 de mayo de 1986 (TJCE 1986, 86) , Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 36)” (apartado 21). Y esto conduce, junto al hecho ya indicado de que las medidas de contratación no presentan modulación alguna, a rechazar tal compatibilidad, resolviendo así en el apartado 24, y luego en el fallo, declarar que:

“Los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, (...) se oponen a una normativa nacional que, como sucede en el presente asunto, en caso de candidatos de distinto sexo que concurren a una promoción con la misma capacitación, concede automáticamente preferencia a las candidatas femeninas en los sectores en los que las mujeres están infrarrepresentadas, considerando que existe infrarrepresentación cuando las mujeres no cubren al menos la mitad de los puestos en cada uno de los grados de la categoría de personal de que se trate y sucede lo mismo en todos los niveles de función previstos en el organigrama”.

(...) Estos postulados son utilizados también en otros ámbitos de corrección de las desigualdades entre hombres y mujeres, como sucede por ejemplo en materia de fijación de una edad límite para el acceso al empleo público cuando la persona ha enviudado: Sentencia de 30 de septiembre de 2004 (TJCE 2004, 270) , asunto C-319/03, Sege Briheche contra Ministre d l'Interieur, Ministre de l'Éducation Nationale y Ministre de la Justice , reiterando aquí el Tribunal de Justicia que “una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas en los sectores de la función pública debe considerarse compatible con el Derecho comunitario cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2000 (TJCE 2000, 56) , Badeck y otros, C-158/97, Rec. p. I-875, apartado 23)”. O en cuanto al disfrute de un permiso de lactancia para ambos progenitores: Sentencia de 30 de septiembre de 2010 (TJCE 2010, 280) , asunto C-104/09, Pedro Manuel Roca Álvarez contra Sesa Start España ETT, SA, apartados 33 y 34”.



De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial, analizaremos algunos preceptos del Anteproyecto de Ley que podrían acoger supuestos de otorgamiento de prioridad automática a favor de las mujeres:

6º.A) Art. 8. “Conciliación y corresponsabilidad”.

Dentro de su apartado 2, se contiene un inciso que, referido a la cobertura de las bajas laborales de trabajadores (o casos de suspensión contractual) del sector (entendemos que agrario), indica “*A la hora de asignar estos servicios (cubrir las bajas laborales) deberá priorizarse a las mujeres*”.

Dada la redacción actual del precepto, entendemos que esta obligación de los empresarios de contratar a mujeres (con prioridad a hombres) para cubrir las bajas laborales de los trabajadores/as del sector (agrario), prescindiendo de los méritos y la capacidad de otros demandantes de empleo, podría entrar en contradicción con el principio de no discriminación por razón de sexo del art. 14 CE (respecto de los demandantes de empleo varones) al margen de que también resulta dudoso el respeto al principio de libertad de empresa del art. 38 CE, al imponerle al empresario la contratación preferente de mujeres.

Y ello sin perjuicio de que dicho precepto, relativo a la contratación laboral, pudiera calificarse como integrante del ordenamiento laboral cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado conforme al art. 149.1.7 CE, en los términos que hemos expuesto anteriormente, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia para legislar sustantivamente sobre la materia.

Otra cosa distinta sería, a nuestro entender, que se matizase la redacción del precepto de manera que indicase que se podrán promover mecanismos que faciliten o potencien el acceso de las mujeres a la cobertura de estos puestos de trabajo.

6º.B) Art. 12.3. “Formación profesional en el medio rural”

Este precepto dispone que “*Se priorizará el acceso de la población residente en el medio rural aragonés a la formación profesional a distancia. Las mujeres tendrán prioridad en el acceso a cursos y programas de formación y capacitación en el medio rural*”.

Si bien cabría entender ajustado al art. 14 CE que se pudieran promover cursos de formación dirigidos exclusivamente a mujeres, como colectivo desfavorecido en el mundo rural en cuanto al acceso a su formación, nos parece más difícil de encajar con el art. 14 CE que se otorgue preferencia directa y automática a una mujer (sobre un varón) para el acceso



a un curso formativo convocado con carácter general para todos los ciudadanos del mundo rural.

Cosa distinta sería, a nuestro entender, si se matizase la redacción del precepto de manera que indicase que se podrán promover mecanismos que faciliten el acceso de las mujeres a cursos y programas de formación y capacitación en el medio rural.

6º.C) Art. 20.4. “Titularidad compartida de las explotaciones agrarias” y Art. 23.1. “Ayudas y subvenciones en el ámbito agrario y de desarrollo rural”.

Estos preceptos indican lo siguiente:

- **Art. 20.4:** “*Las explotaciones agrarias en régimen de Titularidad Compartida tendrán un trato preferente en la concesión de ayudas y subvenciones, al menos igual al establecido para las explotaciones cuyo titular sea una mujer*”.

- **Art. 23.1:** “*En las normas reguladoras de las ayudas y subvenciones del ámbito agrario y de desarrollo rural se priorizará la titularidad de las mujeres, siempre que sea compatible con la normativa europea y en consonancia con los Planes Estratégicos aprobados por la Comisión Europea*”.

En la misma línea a los casos precedentes, consideramos que la preferencia automática y directa para las explotaciones agrarias cuya titularidad corresponda a una mujer (en exclusiva o de forma compartida) en los procedimientos de concesión de subvenciones públicas, en detrimento de otras explotaciones agrarias competidoras o concurrentes, podría resultar contrario al art. 14 de la Constitución y a los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos recogidos en el art. 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Distinto sería el supuesto en el que se estableciese una línea subvencional dirigida, discrecionalmente, a fomentar la constitución de este tipo de explotaciones (de titularidad femenina, ya sea en exclusiva ya sea de forma compartida) financiando a estas explotaciones agrarias, pero no otorgándoles preferencia automática frente a otros competidores en un proceso de concurrencia competitiva.

Por todo lo expuesto, es cuanto tengo el honor de informar sobre el “**Anteproyecto de Ley del Estatuto de la Mujer Rural de Aragón**”, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.



Zaragoza, a fecha de firma electrónica.
EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURIDICOS.

Fdo.: Juan Pérez Mas.

**DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES.**