




CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Núm. 107/19

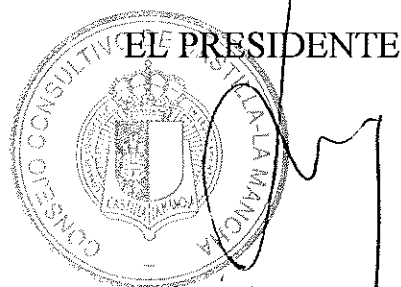
 Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha		
REGISTRO INTERNO		
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha		
21	21 MAR 2019	18
Anotación N.º 15093		

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

Toledo, 20 de marzo de 2019



Fdo.: JOAQUÍN SÁNCHEZ GARRIDO

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, M.AMBIENTE Y D.RURAL.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 107/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 19 de febrero de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta previa.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el día 9 de agosto de 2018 se publicó en el portal web de la Administración autonómica la consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres Rurales en Castilla-La Mancha. En dicha consulta se hacía referencia a los antecedentes de la norma, los problemas que se pretendían solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los

objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias, fijándose como último día para presentar opiniones el 31 de agosto de 2018.

Las aportaciones efectuadas en dicho trámite han sido incorporadas al expediente.

Segundo. Memoria.- El día 23 de octubre de 2018 el Director General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural suscribió la memoria de impacto normativo del anteproyecto de Ley. En ella se dice que la finalidad de la norma es avanzar en el fortalecimiento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el medio rural de Castilla-La Mancha como eje fundamental para conseguir un desarrollo sostenible y frenar el problema del despoblamiento de las zonas rurales de la Región, siendo preciso para ello mejorar la situación laboral de las mujeres, fomentar su presencia y participación en la toma de decisiones, así como visibilizar su trabajo, promoviendo su reconocimiento profesional y el acceso a los derechos derivados de la titularidad de las explotaciones agrarias. Añade que aunque dichos objetivos podrían procurarse con las medidas alternativas que expone, dada la gravedad de la situación y la alta demanda social que existe, se considera que el instrumento normativo más adecuado es la aprobación de una ley que establezca los mínimos a conseguir en esta materia.

Las principales novedades de la norma que se pretende aprobar son la definición de las áreas estratégicas en las que se deberán incluir las medidas para conseguir la igualdad de oportunidades en el medio rural, así como el compromiso de capacitación y formación de igualdad de trato tanto para el funcionariado implicado en estas labores de coordinación como en el medio rural, avanzando en este sentido en lo ya previsto en el artículo 24 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, como en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y en la Resolución de 4 de abril de 2017 del Parlamento Europeo sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales.

En el apartado correspondiente al *“Impacto económico y presupuestario”* expone que la norma que se propone no tiene efectos directos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

en la unidad de mercado por lo que no es necesario justificar ninguna limitación impuesta por la norma.

Por lo que a las cargas administrativas se refiere, el redactor de la memoria manifiesta que aunque se pretenden cumplir los objetivos utilizando los medios que ya dispone la Administración regional, en la planificación del trabajo deberán incluirse las obligaciones que la ley impone en materia de coordinación y participación que contempla, así como también debe considerarse la constitución del comité de seguimiento y su funcionamiento como un cierto tipo de carga administrativa.

En cuanto al impacto por razón de género, el principal objetivo de la norma es, precisamente, avanzar en la aplicación del principio de igualdad de trato dando visibilidad a las mujeres que trabajan en el medio rural.

Finalmente, hace referencia a las alegaciones recibidas durante la consulta pública, relacionando las principales aportaciones que se incluyen en el anteproyecto.


Tercero. Información pública.- Redactado el primer borrador del anteproyecto de Ley, el mismo fue sometido a información pública por plazo de 20 días, publicándose la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha del día 25 de octubre de 2018.

En el expediente constan las alegaciones recibidas durante este periodo. Dichas alegaciones fueron objeto de informe por la Dirección General de Desarrollo Rural. Asimismo, por el titular de este órgano se dio traslado a los alegantes de las consideraciones de la Dirección General respecto de las presentadas y se comunica la sede electrónica donde pueden consultar la redacción del borrador tras el examen y análisis de las mismas.

Cuarto. Informe del Consejo Agrario de Castilla-La Mancha.- Según se acredita mediante certificación de su Secretario, el Consejo Agrario de Castilla-La Mancha informó favorablemente el anteproyecto de Ley en la reunión celebrada el 9 de noviembre de 2018, con las objeciones que se recogen en el certificado emitido al respecto.

Quinto. Informe del Consejo Regional de la Mujer.- Asimismo, el anteproyecto de Ley fue informado favorablemente por el Consejo Regional de la Mujer en la reunión celebrada el 26 de noviembre de 2018, según acredita la Secretaria de dicho órgano.

Sexto. Informe de evaluación de impacto de género.- Obra en el expediente el informe de impacto de género sobre el contenido del anteproyecto de Ley. En el mismo se efectúa el análisis de la pertinencia de género, así como de efectos sobre la igualdad de género que contribuirán a mejorar las oportunidades de las mujeres rurales contribuyendo con ello al mantenimiento o incremento de población de mujeres en el mundo rural; el incremento de la actividad y empleo de las mujeres rurales; el incremento de su participación en los órganos de dirección de las asociaciones u organizaciones profesionales y a la disminución de la división sexual del trabajo y debilitamiento de los estereotipos y roles de género.



Séptimo. Nueva memoria.- A continuación se incluye en el expediente una nueva memoria de impacto normativo, en la que además de reproducir lo ya dicho en la memoria inicial afirma que la norma proyectada no implica gasto por sí misma.

Octavo. Informe jurídico.- Una vez redactado el segundo borrador del anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres de Castilla-La Mancha, en el que no consta su fecha, se ha emitido informe jurídico por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural. En el mismo se expone el marco normativo que resulta de aplicación, su estructura y contenido y el procedimiento a seguir en su elaboración.

Noveno. Informe del Gabinete Jurídico.- Solicitado el informe al Gabinete Jurídico, un Letrado de este órgano, con el visto bueno de su Directora, informó el texto del anteproyecto de Ley efectuando diversas observaciones al texto proyectado.

Décimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos.- En este informe, elaborado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, tras hacer una referencia al contexto normativo en el que se emite y efectuar diversas consideraciones



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

sobre el objeto del anteproyecto de Ley, se concluye que *“se considera necesario establecer una norma en este sentido de la que no puede derivarse ninguna valoración en cuanto al incremento o disminución de cargas”*.

Posteriormente se adiciona al expediente un escrito de la Inspección General de Servicios de la Administración regional en el que se dice que no procede la emisión de informe respecto al cumplimiento de la normativa en materia de simplificación y racionalización de procedimientos, dado que el proyecto normativo no contempla normas de carácter procedimental.

Undécimo. Acuerdo del Consejo de Gobierno.- En la reunión celebrada por el Consejo de Gobierno el día 19 de febrero de 2019, se adoptaron los siguientes acuerdos: *“Primero: Tomar en consideración del anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha, por la que se asume la iniciativa legislativa. [] Segundo: La remisión del anteproyecto al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, solicitando la emisión de su preceptivo informe. [] Tercero: La solicitud se realiza con el carácter de urgente, a fin de poder culminar la tramitación de la iniciativa en el actual período de sesiones en las Cortes de Castilla-La Mancha”*.

Duodécimo. Contenido del anteproyecto.- El texto del anteproyecto de Ley que se somete a consideración consta de una exposición de motivos, 21 artículos integrados en cuatro títulos, una disposición transitoria y otra disposición final.

Se inicia la Exposición de Motivos con una descripción de la situación en la que se encuentra la mujer en el ámbito rural de Castilla-La Mancha, y sus consecuencias, como su emigración, que conduce al envejecimiento y masculinización del medio rural, especialmente en los pequeños municipios. Por ello, las prioridades que se contemplan en la Ley son la mejora de las oportunidades de vida para las mujeres en el medio rural y la visibilización de su trabajo, promoviendo su reconocimiento profesional y el acceso a los derechos derivados de la titularidad de las explotaciones agrarias.

A continuación se expone el marco jurídico en el que se inserta el texto legal, reseñando las resoluciones, declaraciones adoptadas en foros de ámbito

mundial, como la normativa dictada por la Unión Europea y el ordenamiento jurídico español, cuya Constitución recoge el principio de igualdad en el artículo 14, el cual ha sido objeto de desarrollo en diversas normas, entre las que cabe destacar la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Como normas sectoriales se citan la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. En el ámbito de Castilla-La Mancha destaca el principio de no discriminación recogido en el artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía y las Leyes 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha y la 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

Tras efectuar la descripción del contenido de la Ley, se justifican los principios de buena regulación, finalizando con la reseña de los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta la norma.

La parte articulada se estructura de la siguiente forma:

Título I. Disposiciones generales.

Artículo 1.- Objeto y finalidad.

Artículo 2.- Principios.

Artículo 3.- Definiciones.

Título II. Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha.

Artículo 4.- Planificación para la igualdad de oportunidades en el medio rural.

Artículo 5.- Coordinación y promoción de acciones por la igualdad en el medio rural.

Artículo 6.- Formación y capacitación en igualdad.

Artículo 7.- Formación y especialización.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 8.- Representación de las mujeres en el ámbito agrario.

Artículo 9.- Conciliación y corresponsabilidad.

Artículo 10.- División sexual del trabajo y oportunidades de empleo.

Artículo 11.- Ayudas y subvenciones en el ámbito agrario y de desarrollo rural.

Artículo 12.- Protección frente a la violencia de género.

Título III. Agricultoras y ganaderas de Castilla-La Mancha.

Artículo 13.- Derecho de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias.

Artículo 14.- Promoción y fomento del acceso de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias.

Artículo 15.- Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

Artículo 16.- Promoción y mejora de la figura de la Titularidad Compartida en Castilla-La Mancha.

Artículo 17.- Fomento de la afiliación de las mujeres agricultoras y ganaderas a la Seguridad Social.

Artículo 18.- Salud en el trabajo.

Título IV. Comisión de Seguimiento y Evaluación.

Artículo 19.- Creación y composición.

Artículo 20.- Funciones.

Artículo 21.- Funcionamiento.

En la disposición transitoria única se concreta en cuatro años el plazo en el que las asociaciones y organizaciones deben adecuar su representación a lo dispuesto en la Ley para poder acceder a las ayudas y subvenciones, así

como la valoración mínima que, una vez transcurrido dicho plazo, se otorgará en los criterios de cuantificación de las ayudas a dichas organizaciones.

La disposición final única establece la entrada en vigor de la Ley a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 21 de febrero de 2019.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes



CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone que éste último órgano deberá ser consultado en los anteproyectos de Ley.

El Consejo de Gobierno, en su reunión del día 19 de febrero del presente año acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha y solicitar a este órgano su dictamen. En aplicación de lo establecido en el citado artículo 54.3, el informe solicitado se emite con el carácter de preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- Según dijo el Tribunal Constitucional en su sentencia 55/2018, de 24 de mayo, (RTC 2018/55), la iniciativa legislativa está reconocida en los respectivos Estatutos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de Autonomía a los Gobiernos, no a sus Administraciones, al insertarse dicha prerrogativa en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias, razón por la cual declaró inconstitucional el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo referente al procedimiento que debía seguirse para la elaboración de un anteproyecto de ley.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *"El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno"*, quien asume la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre *ulteriores trámites y consultas* y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar de lo antedicho que la Ley ha optado por el criterio de no definir cuáles hayan de ser las *actuaciones* y *"antecedentes"* previos a la toma en consideración, ni fijar los *"ulteriores trámites y consultas"* que deban suceder a ésta, de lo que ha de extraerse que serán, en cada caso, los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

En cuanto a los trámites y actuaciones realizados en el presente caso, según se ha consignado en los antecedentes, consta en primer lugar la celebración de una consulta pública tras la cual se elaboró la memoria de impacto normativo y se redactó el primer borrador del anteproyecto en el que fueron tenidas en cuenta las aportaciones efectuadas en la consulta pública. Tras ello, se sometió el texto al trámite de información pública, así como a la consulta directa al Consejo Regional Agrario y al Consejo Regional de la Mujer. A continuación se incorporó una segunda memoria y se redactó un segundo borrador en el que se tuvieron en cuenta las alegaciones formuladas durante el trámite de información pública. Tras ello se emitió informe jurídico por parte de la Consejería promotora y por el Gabinete Jurídico. Además, al expediente se han incorporado los informes de impacto de género y de racionalización y simplificación de procedimiento.

En la segunda memoria incorporada al expediente se dice que *“La norma proyectada no dispone de presupuesto propio toda vez que su aprobación no implica gasto por sí misma, dado que éste lo conllevará la puesta en marcha de las medidas y líneas de ayudas que en ella se prevén”*. En similares términos se expresa el autor del informe jurídico al decir que *“no se revela preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos dado que en la memoria de la norma se ha justificado que su aprobación no implica gasto toda vez que éste lo conllevará la puesta en marcha de las medidas que prevé y que serán analizadas por las Consejerías a las que corresponda implementarlas”*.

De estas manifestaciones se deduce, que si bien la aprobación de la Ley no conllevará un gasto inmediato, si contiene medidas que en su aplicación implicarán gasto. El estudio o memoria económica resulta obligatoria no solo cuando una norma conlleve un gasto directo, sino también cuando la normativa afecte a los gastos públicos futuros, los cuales se deberán cuantificar y valorar al objeto que el Consejo de Gobierno, primero, y las Cortes de Castilla-La Mancha, después, tomen la decisión que estimen procedente.

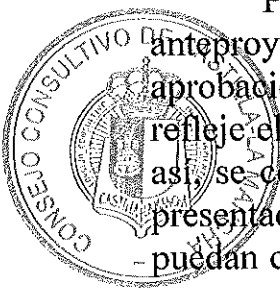
Además, si como se dice en el informe jurídico, las medidas que se contemplan en el anteproyecto de Ley implican un gasto para las Consejerías que deben llevarlas a cabo, parece oportuno que en la tramitación del anteproyecto se hubiera contado con su opinión de forma expresa.

A la necesidad de realizar la valoración económica que puede tener la aplicación de una norma se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al disponer en su artículo 7, apartado 3, que *“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En el ámbito autonómico también figura esta exigencia, pues el artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, exige que *“Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los convenios, planes, programas, y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico- financiera Tarea”*.



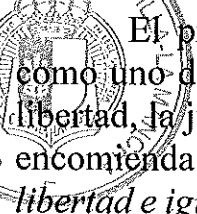
Por todo ello, este Consejo considera que antes de elevar el anteproyecto de Ley a la consideración del Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley se debería efectuar un estudio en el que se refleje el calendario de las medidas y su impacto económico. De no hacerse así, se corre el serio riesgo, como se advierte en varias de las alegaciones presentadas, de que las expectativas que se puedan generar con la Ley no puedan convertirse en realidad por falta de la correspondiente previsibilidad presupuestaria. Tal sucede con las medidas generales previstas en el Título II, así como en la especial de fomento de la afiliación de las mujeres agricultoras y ganaderas a la Seguridad Social, que se contempla en el artículo 17, en virtud del cual la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fomentará la afiliación de las mujeres agricultoras y ganaderas a la Seguridad Social mediante ayudas y subvenciones destinadas al abono de las cuotas a la Seguridad Social.

En cualquier caso, procede recordar lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictamen 281/2017, de 31 de julio, entre otros muchos-.

Finalmente, la iniciativa legislativa ha sido asumida por el Consejo de Gobierno en su sesión de 19 de febrero del presente año, por lo que no existe inconveniente a su elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley.

III

Marco normativo y competencial.- En el examen del marco competencial y normativo en que se inserta el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, ha de tenerse en cuenta que según se dice en su exposición de motivos *“la aprobación del Estatuto de las Mujeres Rurales responde al compromiso de la Junta de Comunidades de igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres y de no discriminación por razón de sexo y/o género”*.



El principio de igualdad se configura en la Constitución Española como uno de sus valores superiores del ordenamiento jurídico, junto con la libertad, la justicia y el pluralismo político. A tal efecto, en el artículo 9.2 se encomienda a los poderes públicos *“promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, y en el artículo 14 se proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos y en los Tratados de la Unión Europea que ha dado lugar a la aprobación de diversas directivas en las que se recogen mandatos a los Estados tendentes a desarrollar el papel de la mujer en el medio rural, entre las que ocupa un lugar destacado la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma. También cabe resaltar el Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

El desarrollo del principio de igualdad en el medio rural encuentra su marco referencial en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo artículo 30 está dedicado al *“Desarrollo rural”*, disponiendo en su apartado primero que *“A fin de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrollarán la figura jurídica de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento de su trabajo”*. En dicho artículo también se proclama que en las actuaciones encaminadas al desarrollo del medio rural, *“se incluirán acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres, y especialmente las que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones”*. Asimismo, se encomienda a las Administraciones públicas la promoción de nuevas actividades que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural y el desarrollo de una red de servicios sociales como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en el mundo rural”.

El mandato contenido en el artículo 30.1 se llevó a cabo mediante la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidad compartida de las explotaciones agrarias, cuya finalidad es la de *“promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria”*.

Igualmente, conforman el marco competencial en el que se incardina el anteproyecto de Ley, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

En el ámbito autonómico el artículo 4.Tres del Estatuto de Autonomía establece que *“La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o*

política". Este mandato tiene su desarrollo legal en la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 24 se recogen los derechos de las mujeres que viven en el medio rural, a cuyo efecto, en su apartado primero, se mandata a las Administraciones públicas castellano-manchegas a garantizar el derecho a la formación y el acceso a los equipamientos a las mujeres que viven en el medio rural.

El marco competencial se completa con las competencias exclusivas reconocidas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía referentes a *"6ª Agricultura y ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía"*, y *"12ª Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha"*.



IV

Observación esencial.- Examinado el anteproyecto de Ley se efectúa la siguiente observación esencial:

Artículo 3. Definiciones.- *"b) Actividad agraria: De conformidad con el artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias es el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderas y forestales"*.

Este Consejo, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, ha efectuado en numerosas ocasiones advertencia sobre los riesgos que tiene la reproducción de las normas básicas en la legislación autonómica, por la posible inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos autonómicos en el supuesto de que se produzcan alteraciones en la normativa básica. No obstante, también ha dicho que en ocasiones dicha reproducción puede resultar conveniente si con ello se dota al texto legal de una mayor inteligibilidad. Ahora bien, el respecto a la normativa básica exige que la reproducción autonómica de dicha normativa sea íntegra, ya que como ha



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

dicho el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de la norma autonómica puede darse tanto por alteración de la norma básica como por la omisión de parte de ella que conduzca a un resultado que no resulta compatible con dicha normativa, entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero (RTC 1986,29) y 40/1988, de 19 de febrero (RTC 1988,40), pues como remarcó en su posterior sentencia 172/1996, de 31 de octubre (RTC 1996,172), *“omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir”* sin que como dijo en la sentencia 222/2006 de 6 de julio (RTC 2006,222) *“el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro”*.

En relación a la definición de *“actividad agraria”*, el Gabinete Jurídico, haciendo referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional, ya recomendó que en lugar de reproducir la definición que con el carácter de norma básica se encuentra incluida en el artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, se efectuase una remisión a dicho precepto. A la vista de dicha observación, el redactor del último proyecto optó por mantener la definición que se contenía en el borrador del anteproyecto de Ley, incluyendo con carácter previo la referencia a dicho artículo.

Sin embargo, el citado artículo 2.1 no sólo dice lo que se reproduce en la definición de la actividad agraria, sino que contiene un segundo párrafo con el siguiente tenor *“Asimismo, a efectos de esta Ley y de las disposiciones correspondientes al encuadramiento en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se considerará como actividad agraria la venta directa por parte de agricultoras o agricultores de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, considerándose también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación”*. Es decir, la actividad agraria no se limita exclusivamente a lo que el artículo 2.1 indica en el primer párrafo, sino que contiene otro ampliando dicho concepto, el cual

no se encuentra reproducido en el texto del anteproyecto de Ley que se examina, por lo que se produce un supuesto de inconstitucionalidad por omisión al haber silenciado la reproducción del segundo párrafo del artículo 2.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio.

V

Consideraciones no esenciales.- Procede hacer, a continuación, algunas otras consideraciones que suscita el contenido del anteproyecto de Ley, cuya observancia podría contribuir a mejorar la seguridad jurídica, interpretación y aplicación de la norma.

Exposición de motivos.- En el quinto párrafo del apartado IV de la exposición de motivos se dice que *“se respeta el principio de eficiencia ya que la norma no prevé un incremento del gasto público en su aplicación”*. El principio de eficiencia, según se define en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, persigue la reducción de las cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Por lo tanto, si bien tiene una vinculación directa con el gasto público no se corresponde exclusivamente con este, sino que también tiene en cuenta otros parámetros como son la necesidad de las medidas que se pretenden adoptar y la eficacia en la consecución de los fines perseguidos. Vincular el principio de eficiencia únicamente al no incremento de gasto público supone, a *sensu contrario* que las normas que conlleven gasto no son eficientes, lo cual sería una afirmación inasumible. Además, resulta cuestionable afirmar, como se hace, que la aplicación de la Ley no conlleve incremento del gasto público cuando en la misma se contienen medidas que se pretenden conseguir a través de ayudas y subvenciones que necesariamente deberán tener su reflejo en el presupuesto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con independencia de la sección presupuestaria en la que se incluyan, salvo que dicho incremento se vea compensado con la disminución del gasto en otras partidas, aspecto sobre el que nada se dice ni en la exposición de motivos ni en el expediente de elaboración del anteproyecto de Ley.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*


Artículo 2. Principios.- Este artículo se inicia diciendo que *“Para lograr los objetivos de esta ley, los principios generales de actuación de la Junta de Comunidades en el marco de sus competencias, serán: [...]”* y a continuación se relacionan una serie de principios que se incluyen en los apartados identificados con diversas letras. El objeto de la Ley, según dice el artículo 1, es la de avanzar en la aplicación y ejercicio del principio de igualdad de trato y oportunidades en el medio rural, así como garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres que trabajan específicamente en la actividad agraria. Siendo este el objeto reconocido de la Ley, el cual se corresponde con su título, resulta adecuado considerar como principios generales aquellas actuaciones que se relacionan directamente con la actividad de la mujer rural, pero no aquellos otros que no tienen una afectación singular, sino que son principios comunes a todas las mujeres, con independencia del campo de actividad. Estos principios no específicos o singulares, que se encuentran recogidos en las letras b) a f) de este artículo son más propios de la norma general que regula esta materia y que es la Ley 12/2010, de 18 de noviembre.



Artículo 8. Representación de las mujeres en el ámbito agrario.- En el apartado 2 de este artículo se dispone que *“No se podrán conceder ayudas ni subvenciones a las asociaciones u organizaciones profesionales, empresariales o de otra índole que operen en el ámbito agrario y no tengan participación como mínimo equilibrada de mujeres en sus órganos de dirección, transcurrido el periodo transitorio que se contempla en esta ley”*. El concepto de *“participación equilibrada”* a efectos de esta Ley se encuentra en el artículo 3.1), que entiende por ello la *“Presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60 por ciento ni sean menos del 40”*. Ello supone que si la presencia de personas de un sexo es superior al 60% no existe participación equilibrada, por lo que la expresión *“como mínimo”* que se utiliza no es correcta y puede dar lugar a diferentes interpretaciones. Así, si la intención del legislador es exigir un mínimo de participación de la mujer en estos órganos para tener derecho a ayudas, pero no restringirlo cuando dicha participación sea superior al 60%, como se decía en el primer borrador del anteproyecto de Ley, se debe modificar la redacción del apartado transcrito, a cuyo efecto se podría sustituir la frase *“no tengan participación como mínimo*

equilibrada de mujeres en sus órganos” por la de “no tengan una participación mínima del 40 por 100 de mujeres en sus órganos”. Si al contrario, se pretende que la participación de la mujer se encuentre en la banda 40 a 60%, la expresión “como mínimo” debería suprimirse, puesto que ello ya está implícito en el concepto de “participación equilibrada”.

Artículo 11. Ayudas y subvenciones en el ámbito agrario y de desarrollo rural.- En el primer párrafo del apartado primero de este artículo se dispone que *“En las normas reguladoras de 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. Tal priorización se realizará sobre las solicitudes cuya titularidad sea de una mujer, de una titularidad compartida, de una persona jurídica en la que el porcentaje o las participaciones sociales en manos de mujeres sean como mínimo el 50% o, para el caso de cooperativas, que tengan implantado un plan de igualdad de oportunidades o que el porcentaje de representación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones sea igual o mayor al porcentaje que representan en su base social. La priorización se realizará de la siguiente forma [...] c) En los casos en que no se produzca comparación de las solicitudes, pero se prevea el prorrateo para el caso de que se agote la partida presupuestaria destinada, estas solicitudes recibirán el importe íntegro, sin prorratear”.*



Del contexto en el que se incardina este precepto, estima este Consejo que lo que se pretende es priorizar las solicitudes de ayuda o subvenciones que afectan a la mujer, respecto del resto. Ahora bien, pudiera resultar que solo con las solicitudes efectuadas por las personas o entidades a las que se refiere el referido apartado 1 se superase el límite de la correspondiente partida presupuestaria, en cuyo caso, también debería ser de aplicación el prorrateo, dado que conforme se deduce de lo establecido en los artículos 9.4.b) y 23.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los créditos presupuestarios a los que se imputan las subvenciones tienen el carácter de limitativo. Por ello, conviene condicionar el derecho al recibimiento del importe íntegro de la subvención solicitada al hecho de que el importe de las subvenciones solicitadas por las personas o



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

entidades a las que se refiere el apartado 1 no superen los créditos destinados a dicha subvención.

Artículo 15. Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.- En el apartado 3 de este artículo se dice que *“A efectos de su inscripción la análoga relación de afectividad se acreditará con la inscripción en registro de parejas de hecho o con la siguiente documentación: [] a) Declaración responsable firmada por ambos componentes de la pareja en la que declaren mantener una relación de análoga afectividad a la del matrimonio. [] b) Certificado de empadronamiento que acredite que la pareja comparte domicilio”*. A efectos de la acreditación del empadronamiento, se debe tener en cuenta lo que se establece en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la redacción dada al apartado 2 por la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en el que se prescribe que *“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección. [] Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”*. Ello supone que salvo que el interesado se niegue a que la acreditación del empadronamiento se solicite directamente por el órgano competente de la Administración autonómica al correspondiente Ayuntamiento, no se debe exigir que las personas a las que se refiere el precepto tengan que aportar un certificado de empadronamiento.

Artículo 19. Creación y composición de la Comisión de Seguimiento y Evaluación.- Según se dice en la letra i) de este artículo, la Comisión estará integrada, entre otros, por *“Dos personas en representación de las áreas de la Mujer o Igualdad de los sindicatos de clase más representativos en Castilla-La Mancha”*.

La referencia a los “*sindicatos de clase*” no resulta adecuada al régimen jurídico que resulta de aplicación a la actividad sindical y, además, puede dar lugar a inseguridad jurídica al no existir una norma en la que encuentre respaldo suficiente. El artículo 6 de la Constitución Española declara que los sindicatos de los trabajadores, al igual que las organizaciones empresariales, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, entre los que se encuentran los de la mujer rural. El ejercicio de la actividad sindical se encuentra regulada en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en la que únicamente se efectúa una clasificación de las organizaciones sindicales en función de su representatividad, pues según dice en su artículo 6, “*La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical*”. Es la representatividad sindical el hecho que debe tenerse como determinante a los efectos de participación en la Comisión de Seguimiento y Evaluación y no su denominación como “*sindicato de clase*”, cuyo alcance puede ser equívoco, como se desprende de la mera lectura de los artículos que se publican en los medios de comunicación. Esta fue una expresión que históricamente ha tenido un significado muy definido, que provenía del movimiento obrero de principios del siglo anterior y que en España, durante la dictadura, fue utilizado como contraposición a los denominados “*sindicatos verticales*”, pero tras la Constitución se ha avanzado en una concepción de los sindicatos con libertad de actuación, dentro del respeto al ordenamiento jurídico, que ha supuesto, incluso, el abandono doctrinal de esta catalogación sindical.

Errores gramaticales.- Finalmente se recomienda efectuar una nueva lectura del anteproyecto de Ley al objeto de corregir algún error como, a modo de ejemplo, es el existente al final del apartado 5 del artículo 15, que dice “*persona*”, cuando debiera decir “*personal*”, y así se refleja en el anterior borrador.

Igualmente, se debe corregir la grafía después de la numeración de algunos artículos, pues si lo normal es utilizar el punto y seguido, en algunos se emplean los dos puntos (artículos 4, 5 y 6) y en otros solo el punto (artículo 7).



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

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

Que teniendo en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha, señalando como esencial la observación contenida en la consideración IV.”

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

Toledo, 20 de marzo de 2019

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y
DESARROLLO RURAL

