



*Servicios  
Jurídicos*

**ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE APOYO A LA  
CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL, FAMILIAR Y  
LABORAL Y DE ELIMINACIÓN DE LA BRECHA SALARIAL  
DE GÉNERO EN CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSI-65-2018

25 de mayo de 2018

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el *Anteproyecto de Ley de medidas de apoyo a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y de eliminación de la brecha salarial de género en Castilla y León*. Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo que sigue:

#### I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El anteproyecto de Ley sometido a informe, de acuerdo con lo expresado en su exposición de motivos, encuentra su justificación en la nueva realidad social, la cual plantea la necesidad de conciliación del trabajo con la vida familiar y personal, así como de promover otras medidas de igualdad, con especial trascendencia en la eliminación de la brecha salarial de género.

Su artículo 1 dispone que el objeto de la norma es, por un lado *regular medidas de apoyo que permitan, fundamentalmente, compatibilizar los tiempos de trabajo remunerado y los de la vida personal de las personas trabajadoras* y, por otro, *la adopción de medidas dirigidas a procurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el desarrollo de su carrera profesional*.

Se configura de este modo el texto examinado con un marcado alcance transversal, en cuanto las medidas se refieren a diferentes ámbitos materiales (educación, empleo público, entre otros). Ello determina que la Consejería proponente, actúa en el marco de la competencia exclusiva que el artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía atribuyó a la Comunidad de Castilla y León en materia de "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores". Y lo hace para dar respuesta a los derechos sociales previstos en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía. Actuando en el ejercicio de tales competencias, para el desarrollo o concreción de las medidas, habrá de sujetarse a los límites que existan, tanto a nivel estatal (como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, legislación laboral), como autonómico.

Basta poner de relieve que la regulación de la brecha salarial trae causa del artículo 35 de la Constitución donde se prevé que *Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo*, que se concreta tanto en el Estatuto de los Trabajadores en el ámbito laboral (cuyo artículo 28 consagra el derecho de igualdad de remuneración por razón de sexo), como en la propia Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Lo anterior determina, por otro lado, que algunas de las medidas incluidas en la regulación propuesta, al afectar a materias con sustantividad propia dentro de competencias normativas tanto del Estado (tal y como ocurre con la citada Ley orgánica), como de la Comunidad Autónoma, pueden estar ya previamente contempladas de forma idéntica o similar en otras normas. En este sentido es preciso indicar que tal técnica debería intentar evitar, en lo posible, los riesgos de una doble regulación, puesto que ello puede generar dudas sobre el grado de vigencia o de efectividad de tales medidas, sobre todo en aquellos casos en que no exista una identidad sustancial entre ellas y también ante la posibilidad de que, en un futuro, alguna de tales normas resulte modificada o derogada.

En relación con lo anterior, cabe señalar cómo en el propio ámbito autonómico, tanto la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla

3

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

y León, como la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, contienen previsiones que afectan a esta materia, sin que la presente norma elimine la dispersión normativa que se va a producir.

Por último, es necesario hacer constar que el texto sometido a informe tiene un carácter más programático que normativo, en la medida que no innova el ordenamiento jurídico, limitándose en su mayor parte a establecer objetivos de actuación, de modo que se estaría prescindiendo en alguna medida del carácter imperativo que, tal y como reiteran los órganos consultivos, constituye la esencia de las leyes.

Así, el propio Consejo Consultivo de Castilla y León, en su dictamen número 319/2012, de 14 de junio de 2012, sobre el anteproyecto de ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad ya advierte de los inconvenientes que tiene la aprobación de una ley similar a la que ahora examinamos, -de carácter programático y que afecta a diversos sectores de las políticas sociales-, como que:

*(...) no debe olvidarse, sin embargo, que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes sectoriales, que integran igualmente el régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en que se aparten o no se ajusten a las previsiones de la ley proyectada, precisarán de la necesaria modificación, a fin de lograr la necesaria coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.*

Una vez realizadas las anteriores consideraciones generales al modo de regulación propuesto, se ha de recordar asimismo la necesidad que se cumplan los principios de buena regulación en la elaboración de la norma que proclama con carácter básico el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

Administraciones Públicas, a los que deben someterse éstas en el ejercicio de la iniciativa legislativa: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Asimismo la norma se ha de ajustar a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la administración de la Comunidad de Castilla y León, a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

La verificación del cumplimiento de tales exigencias se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto, que aconsejamos acompañe de una revisión total que corrija errores gramaticales y mejore algunas expresiones.

## II. CONSIDERACIONES PARTICULARES.

Descendiendo ya al texto normativo en concreto, cabe señalar lo siguiente:

El **segundo párrafo del I del expositivo** parece hacer mención a que el presente anteproyecto constituye una reforma legislativa, cuando tal y como se formula se trata de una ley nueva (únicamente contiene una disposición final modificativa de la Ley 1/2007, de 7 de marzo).

El **segundo párrafo del epígrafe III del expositivo** al referirse a la Comisión de Secretarios generales de la Junta de Castilla y León, no ha de hacer sino referirse al Decreto 1/2004, de 8 de enero que regula el régimen de funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales.

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

En este mismo epígrafe, su **párrafo decimotercero** menciona como *órgano asesor y de participación* a la Sección de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral y de eliminación de la brecha salarial de género (que se crea en el artículo 24). Lo correcto es hacer mención al órgano, que como tal es el Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, previsto en el Decreto 10/2015, de 29 de enero, que a su vez se organiza en secciones, entre las que se encontrará la referida.

El **artículo 2**, puesto en conexión con el 1, se refiere al **ámbito de aplicación** de la norma, e indica:

*Las medidas previstas en la presente ley serán de aplicación tanto en el ámbito público como en el privado, teniendo por destinatarias últimas a las personas y familias residentes en la Comunidad de Castilla y León.*

De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, son los ciudadanos de Castilla y León, los que gozan de los derechos sociales que relaciona su artículo 13.

La referencia imprecisa al ámbito público y al privado en la norma ha de ser revisada con el fin de otorgar propiedad a tales conceptos. En ocasiones se entremezclan las referencias a ambos ámbitos (ex. art. 4 los principios de responsabilidad pública y el de transversalidad no se aplican al ámbito privado, a pesar del encabezamiento del precepto) y particularmente, la aplicación de la ley en el ámbito privado ha de constreñirse a los supuestos que expresamente se refieran a él con precisión.

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

El artículo 5 contempla diversos objetivos.

Los objetivos han de quedar enmarcados en el ámbito de aplicación de la norma, tanto en lo atinente a su referencia subjetiva como objetivo o material de aplicación. De este modo, debería justificarse la inclusión de un objetivo tal como el fomento de la *natalidad*.

A continuación el artículo se refiere al objetivo de mantener una *red pública de plazas para la atención de los menores*, y seguidamente se amplía la referencia, sin motivo aparente, a los *centros y servicios de menores, personas mayores, personas dependientes y/o con discapacidad*.

Asimismo, la letra h) habla de incentivar en *empresas públicas y privadas* la adopción de medidas. Nos remitimos a la consideración sobre el concepto confuso de ámbito público y privado.

El artículo 8 del anteproyecto se refiere a la **contratación pública**.

En materia de contratos del sector público se ha de estar a lo establecido con carácter básico en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), que establece en su artículo 1.3 que:

*En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.*

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

A la hora de establecer consideraciones sociales en un expediente de contratación, particularmente en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, se ha de hacer de acuerdo con lo previsto la legislación de contratos, teniendo en cuenta que su inclusión requiere de una evaluación previa para determinar la idoneidad de tal inclusión. De este modo, su incorporación en cada caso dependerá de la decisión del órgano de contratación competente, valorando las circunstancias de la concreta licitación. Todo ello, sin perjuicio de recordar el propósito declarado de la Exposición de Motivos de la nueva LCSP de obligar a la introducción de estas consideraciones sociales o medioambientales.

En este sentido, la necesaria vinculación de los aspectos sociales y medioambientales al objeto del contrato impide incorporar de forma genérica e indiscriminada al clausulado general de cualquier expediente de contratación de *las entidades del sector público de Castilla y León*, concretas condiciones, ya que su incorporación está condicionada a la relación con el contenido del contrato de que se trate (tal y como recuerda el Informe 16/2015 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón).

Por ello, el artículo que examinamos ha de ajustarse a lo anteriormente dispuesto, en la medida en que emplea el imperativo "incluirán" cláusulas sociales en la contratación, pero concreta de manera expresa la materia sobre la que han de versar tales cláusulas sociales necesariamente: la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y brecha salarial de género.

**El artículo 9 lleva por título "Colaboración y coordinación".**

Entre los principios generales que han de respetar en su actuación las administraciones públicas se encuentran los de *cooperación, colaboración y coordinación* entre ellas (artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

A modo ejemplificativo, una de las formas de hacer efectivo ese principio en la práctica es a través del instrumento jurídico del convenio, regulado en los artículos 47 y siguientes de dicha Ley 40/2015. Su artículo 47.2, al relacionar los tipos de convenios, amplía, en relación con el artículo examinado que exclusivamente menciona el fomento de la colaboración con *entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional de la Comunidad*, los sujetos con los que puede suscribirse dicho acuerdo de voluntades.

Ha de entenderse por ello que la redacción otorgada al artículo analizado no obstaría en ningún caso el empleo de otras posibles fórmulas o instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación (véase asimismo que el título sólo cita dos de tales principios).

El artículo 11 se ocupa de las **acciones de fomento de la conciliación personal familiar y laboral**.

El artículo 6 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, determina los extremos que han de contener las bases de concesión de las subvenciones. de modo que la inclusión de las cláusulas sociales a que se refiere el anteproyecto, iría más allá de tal contenido.

Además de lo anterior, el apartado 2 se refiere únicamente a las subvenciones de las que sean posibles beneficiarios (solicitantes) *empresas y entidades*, excluyendo claramente a las personas físicas.

De igual modo, la redacción el apartado 3 debería ser revisada a fin de otorgarla claridad.

Los siguientes artículos, 12, 13 y 14 se refieren respectivamente a **deducciones fiscales, empleo público, educación**. Tres ámbitos que son nuevamente un claro ejemplo de

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

la confluencia de otras leyes e incluso otros títulos competenciales estatales a los que habrá de someterse la norma en todo caso, pero también a las competencias y estructura organizativa propias de la Administración.

Así las deducciones fiscales han de acomodarse (con su conveniente reflejo en la propia norma reguladora) al Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

Las previsiones referidas al empleo público han de respetar el marco normativo derivado del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y de la normativa de función pública de Castilla y León (Ley 7/2005, de 24 de mayo).

Por su parte, las actuaciones en el ámbito educativo, como no puede ser de otro modo, respetarán en todo caso el título competencial estatal contenido en el artículo 149.1. 30ª CE y la normativa dictada a su amparo.

En concreto, el artículo 14, relativo a las actuaciones en el ámbito educativo, dispone la necesidad de que la Administración de la Comunidad de Castilla y León de adoptar determinadas medidas en este ámbito. En concreto su letra c), dispone que *se promoverá la creación de centros de educación infantil para menores de 0 a 3 años (...)*, previsión que ha de tener en cuenta lo establecido en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León, que clasifica en su artículo 25 a los Centros de atención infantil.

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

El **artículo 16** se refiere la **innovación**. Se incluye en la aplicación de este artículo la brecha salarial. Las medidas relativas a la eliminación de tal brecha se regulan de forma específica en el Título II del anteproyecto.

**Artículo 18. Impulso de la administración electrónica.**

La declaración programática en esta materia resulta una vez más innecesaria, incluso en una norma como la examinada, teniendo en cuenta por un lado su objeto y finalidad y por otro, que al indicarse que la implantación de tales tecnologías lo es respecto de los procedimientos administrativos, ha de estarse a la normativa reguladora de éstos: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.

El **artículo 20**, ubicado en el Capítulo II del Título I referido al sector privado, hace mención a la promoción de **reconocimientos**, entre otras, de entidades públicas.

El **artículo 21** es el primero del **Título II** comprensivo de las **medidas para la eliminación de la brecha salarial de género**. Se refiere tal artículo al desarrollo por la Administración de la Comunidad de una serie de actuaciones para promover la eliminación de tal brecha. Nuevamente se hace preciso indicar los límites competenciales que existen en estas cuestiones y que operarán necesariamente en la implantación efectiva de las medidas que se puedan adoptar.

Respecto de la referencia en la **letra b)** de este precepto a las cláusulas sociales en instrumentos jurídicos de colaboración o de fomento, nos remitimos a lo anteriormente expuesto en lo que pueda resultar aplicable.

Por su parte, el **artículo 22** contiene medidas de fomento de eliminación de la brecha salarial de género en el sector privado. Merece especial atención la letra f) cuando parece referirse a la previsión contenida en el artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de

Informe núm.- DSI-65-2018

25 de mayo de 2018

Contratos del Sector Público, aplicable por ende al ámbito subjetivo y objetivo de ésta ley, que contempla que el *presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.*

Recordemos que la normativa sobre contratación del sector público es norma básica dictada por el Estado y a tal normativa ha de estarse en dicho ámbito material.

El artículo 24, con el título **órgano de participación y asesoramiento**, procede a crear la Sección de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral y de eliminación de la brecha salarial de género, como órgano. Nos remitimos a la consideración que se ha hecho respecto del expositivo. Lo procedente es incorporar tal Sección en el Decreto 10/2015, de 29 de enero, tal y como prevé, en el plazo de seis meses, la Disposición final cuarta del anteproyecto.

La **Disposición final primera** modifica la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León. En concreto introduce tres artículo en dicha ley (23 bis, ter y quater) con referencia al *Servicio de atención y cuidado en la primera infancia.*

Ese servicio que se contempla se podrá prestar, como manifiesta el nuevo artículo 23 *quater*, bajo alguna de las siguientes modalidades:

- a) *Plazas de la red pública de centro infantiles.*
- b) *Subvenciones dirigidas a colaborar en la financiación de los gastos derivados de la utilización de servicios privados, de distinta naturaleza, de atención y cuidado de menores.*
- c) *Deducciones fiscales sobre el tramo autonómico del IRPF.*

Informe núm.- DSJ-65-2018

25 de mayo de 2018

Sin perjuicio de considerar que cada una de las que se denominan modalidades son medidas que podrán conformarse sin duda alguna con carácter independiente para dar respuesta a la finalidad y objeto de la ley, es preciso poner de relieve la ubicación concreta que se pretende otorgar a los citados artículos dentro de la Ley 1/2007, esto es, dentro del Capítulo III "Centros y servicios para la atención y cuidado de familiares" del Título II sobre Centros y servicios de apoyo a las familias, y que respecto de ellos la Administración de la Comunidad *regulará las condiciones y normas sobre seguridad, cuidado aprendizaje, desarrollo y socialización de las niñas y niños* que han de cumplir tales centros y servicios (artículo 22 de la Ley 1/2007). En concreto los Servicios de atención infantil son a los que se refiere su artículo 23, y no otros:

*Servicios que tengan por objeto la realización de actividades lúdicas y educativas dirigidas a niñas y niños de 3 a 14 años y cuya finalidad sea dar respuesta a las necesidades de los menores y sus familias durante los periodos vacacionales, con el fin de que éstas puedan conciliar su vida familiar y laboral.*

Es cuanto se informa en derecho.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURIDICOS.



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo.