



## INFORME JURÍDICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO RURAL

### 1. ANTECEDENTES, FINALIDAD Y OBJETO

La Estrategia de Desarrollo Rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco se elaboró en 1992 a partir del Plan Estratégico Rural Vasco 1992-1996, reforzada y completada con el Plan de Actuación para el Desarrollo del medio Rural Vasco 1997-2000. En este Plan se formuló y posteriormente se suscribió (1998) el Pacto Social para el desarrollo del espacio rural vasco, renovado en 2003, que supuso «la escenificación» de un primer nivel de implicación con el medio rural y de la necesaria corresponsabilización del conjunto de la sociedad con el mantenimiento y desarrollo del medio rural vasco, lográndose la adhesión de un buen número de agentes económicos y sociales, públicos y privados.

Como consecuencia y culminación de todo lo anterior se aprobó la Ley 10/98, de 8 de abril, de Desarrollo Rural. Además, la Ley surge en un momento en el que el Desarrollo Rural se empieza a integrar en la Política Agraria Común (PAC), proceso que culmina con la aprobación de la Agenda 2000 (reforma PAC 1999), en el que el Desarrollo Rural se configura como segundo pilar de la PAC.

Si bien cabe hablar, en términos generales, de una Estrategia de éxito que ha contribuido a la mejora de la calidad de vida, la revitalización económica, la conservación del patrimonio natural y cultural, y, por ende, al mantenimiento de la población en las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), en todo este tiempo se han conjugado transformaciones importantes y nuevas tendencias que afectan de lleno a nuestro medio rural y a su interacción con el medio urbano.

Asimismo, algunos de los planteamientos previstos en la Ley no han funcionado como se preveían, como, por ejemplo, el papel desempeñado por Landaberry o la implicación de Departamentos y entramados públicos ajenos al sector agrario, o se han ido generando importantes disfunciones en la aplicación de la misma, tales como la evolución heterogénea en sus funciones de las distintas ADRs, o el sesgo excesivamente agrario ligado al desarrollo rural.

Todos estos cambios y disfunciones justifican la necesidad de impulsar en el País Vasco una nueva Estrategia de desarrollo rural con el fin de conseguir los siguientes objetivos estratégicos:

- a) La preservación del espacio rural vasco, como elemento fundamental que vertebra el territorio de la CAPV y configura su paisaje más representativo.
- b) El fomento y diversificación de la actividad económica en las zonas rurales de la CAPV, de forma que se contribuya al desarrollo económico del país y al asentamiento de población y servicios en las mismas.
- c) La mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca, como factor sustancial para la cohesión social y territorial de Euskadi.

Todo lo anterior determina la necesidad de aprobar una nueva Ley que de cauce a esa nueva estrategia. Así pues, este proyecto tiene por objeto regular y establecer el marco normativo que guíe las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en pie de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país.

Asimismo, es objeto de esta Ley establecer la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial.

## 2. MARCO NORMATIVO

El marco normativo para la elaboración de este proyecto normativo está compuesto por:

- a) Por lo que se refiere a la normativa y reglamentación europea:
  - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
  - Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1698/2005 del Consejo.
- b) En cuanto a la normativa estatal:
  - Constitución Española
  - Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

c) Y por lo que se refiere a la normativa autonómica:

- Estatuto de Autonomía para el País Vasco
- Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.
- Y el antecedente legal directo es la norma que se proyecta derogar y sustituir, la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural.

Además, existen otras normas, tanto de ámbito europeo, estatal o autonómico, que de forma indirecta o colateral afectan o delimitan, de una u otra manera, la regulación de diversos aspectos relacionados con el desarrollo rural.

### 3. ANÁLISIS COMPETENCIAL

#### a) Delimitación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros

En los Tratados Europeos (TUE y TFUE) no existe un epígrafe o título específico referido al desarrollo rural. En El TFUE el desarrollo rural aparece ligado a la agricultura y al desarrollo económico, por lo que esta competencia estaría comprendida dentro de las competencias “compartidas” del artículo 4 TFUE entre la Unión y los Estados miembros.

A este respecto hay que tener en cuenta que según el artículo 2 TFUE: *“Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”*.

Asimismo, es preciso que en el ejercicio de su competencias la Unión Europea respete el principio de subsidiariedad, según el cual, *la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión* (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea).

La Unión Europea ha ejercido su competencia mediante su política de ayudas al desarrollo rural instrumentalizada mediante el antes citado Reglamento (UE) 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1698/2005 del Consejo.

Si bien este reglamento tiene por objeto establecer las ayudas europeas al desarrollo rural, no es menos cierto que para ello define las prioridades de la política europea de desarrollo rural, sus objetivos generales y las estrategias encaminadas a lograr esos objetivos. Según su artículo 1:

*“El presente Reglamento establece normas generales que rigen la ayuda de la Unión al desarrollo rural financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural ("Feader"), establecido mediante el Reglamento (UE) no 1306/2013. Fija los objetivos a los que debe contribuir la política de desarrollo rural y las correspondientes prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural. Traza el contexto estratégico de la política de desarrollo rural y define las medidas que deben ser adoptadas para ejecutar la política de desarrollo rural.”*

En sus artículos 3, 4 y 5 define la misión, los objetivos y las prioridades.

#### *Artículo 3*

##### **Misión**

El Feader contribuirá a la estrategia Europa 2020 fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión como complemento de los demás instrumentos de la PAC, la política de cohesión y la política pesquera común. Contribuirá al desarrollo en la Unión de un sector agrícola más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos, más competitivo y más innovador. También debe contribuir al desarrollo de los territorios rurales.

#### *Artículo 4*

##### **Objetivos**

En el marco general de la PAC, la ayuda al desarrollo rural, incluidas las actividades en el sector alimentario, así como en el sector no alimentario y en el forestal, contribuirá a lograr los siguientes objetivos:

- a) fomentar la competitividad de la agricultura;
- b) garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- c) lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

*Artículo 5*

**Prioridades de desarrollo rural de la Unión**

Los objetivos de desarrollo rural, que contribuyen a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se enmarcarán en las seis prioridades siguientes de desarrollo rural de la Unión, que reflejan los objetivos temáticos correspondientes del MEC:

- 1) Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en:
  - a) fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales;
  - b) reforzar los lazos entre la agricultura, la producción de alimentos y la silvicultura, por una parte, y la investigación y la innovación, por otra, para, entre otros fines, conseguir una mejor gestión y mejores resultados medioambientales;
  - c) fomentar el aprendizaje permanente y la formación profesional en el sector agrario y el sector forestal.
- 2) mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible, haciendo especial hincapié en:
  - a) mejorar los resultados económicos de todas las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, en particular con objeto de incrementar su participación y orientación hacia el mercado, así como la diversificación agrícola;
  - b) facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y en particular el relevo generacional.
- 3) fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario, haciendo especial hincapié en:
  - a) mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales;
  - b) apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones.
- 4) Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, haciendo especial hincapié en:
  - a) restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;
  - b) mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;
  - c) prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos.

- 5) Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal, haciendo especial hincapié en:
- a) lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura;
  - b) lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos;
  - c) facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía;
  - d) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco de procedentes de la agricultura;
  - e) fomentar la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal;
- 6) Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en:
- a) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo;
  - b) promover el desarrollo local en las zonas rurales;
  - c) mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.

Todas estas prioridades contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Los programas podrán abordar menos de seis prioridades si así se justifica conforme al análisis de la situación en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) y a la evaluación previa. Cada programa deberá abordar como mínimo cuatro prioridades. Cuando un Estado miembro presente un programa nacional y un conjunto de programas regionales, el programa nacional podrá abordar menos de cuatro prioridades.

Podrán incluirse en los programas otros ámbitos de interés con objeto de atender a una de las prioridades, si ello se justifica y es mensurable.

Así pues, cualquier actuación de instancias inferiores a la europea, sean éstas estatales o regionales”, dirigidas al desarrollo rural habrán de tomar en consideración y estar alineadas con la política europea de desarrollo rural, cuya norma básica en estos momentos es el Reglamento (UE) 1305/2013.

## **b) Delimitación competencial entre la el Estado Español y la Comunidad Autónoma de Euskadi**

Una vez que la Unión Europea ha ejercido su competencia por medio de los instrumentos que se han citado en el apartado anterior, la competencia dentro del Estado habrá de ajustarse a la distribución competencial establecida en la Constitución, los Estatutos de autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, de conformidad con la

consolidada y bien conocida doctrina constitucional de que el derecho de la Unión no es título atributivo de competencias al Estado (por todas, la STC 20/2014 afirma que “el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado”).

Pues bien, en la Constitución Española no existe un título específico referidos al desarrollo rural como tal, debido a la variedad de materias que componen el desarrollo rural, pero en todo caso se puede decir que esa norma fundamental permite y delimita las políticas y actuaciones que este anteproyecto de Ley contempla, toda vez que según el artículo art. 149.3 de la Constitución: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC.AA., en virtud de sus respectivos Estatutos”.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, por su parte, asume todas las materias que conforman el ámbito territorial y funcional del desarrollo rural, y en particular la relativa a la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, prevista en su artículo 10. 25. También resulta relevante para este proyecto normativo la competencia exclusiva en materia de autogobierno y autoorganización, dado que una buena parte de este proyecto viene referido a la gobernanza del desarrollo rural en nuestra comunidad.

En concreto, según el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco nuestra Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en una gran variedad de materias que están implicadas en el desarrollo rural, tales como: agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía; montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre; asistencia social; cultura; patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico; promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía; industria; ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; turismo y deporte. ocio y esparcimiento; desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad.

Así pues, la instancia competente en la gran mayoría de las materias que están implicadas en el desarrollo rural es la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

No obstante lo anterior, desde la Administración General del Estado se ha impulsado y las Cortes Generales han aprobado una ley referida al desarrollo rural con un ámbito que abarca todo el Estado, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Ésta es una Ley que, a tenor de su artículo 1.2:

Sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, **determina objetivos** para las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado **en el ámbito de sus competencias** y establece los **criterios e instrumentos de colaboración** con el resto de las Administraciones Públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales.

Así pues, esta ley regula algunas cuestiones que son competencia de la Administración General del Estado, y para el resto de su regulación se mueve en el plano de los objetivos o en el marco de la colaboración voluntaria entre administraciones públicas, por lo que no impide ni condiciona una regulación como la que representa este anteproyecto de Ley. En todo caso, no se aprecia contradicción o incompatibilidad entre este anteproyecto de ley y la mencionada Ley la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, por más que el abordaje de la cuestión y sus estrategias e instrumentos sean distintos.

### **c) Delimitación competencial entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos**

La ley de Territorios Históricos a su vez efectúa la distribución competencial entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos y, a grandes rasgos, se puede afirmar que en algunas de las materias (fundamentalmente las sectoriales relativas al sector primario) que componen el del desarrollo rural, los Territorios Históricos tienen competencias de desarrollo y ejecución.

Lo mismo se puede decir, *mutatis mutandis*, respecto de los ayuntamientos, cuyas competencias en los ámbitos que sobrepasan los estrictamente locales, son de gestión o ejecutivas de las normas emanadas de los poderes de la CAE. En caso de que se aprecie que pueden estar afectadas competencias propias de las entidades locales, el artículo 17.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, dispone que:

*“Con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero del presente artículo salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el apartado anterior. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa”.*



Así pues, se puede colegir, a sensu contrario, que pueden darse limitaciones de facultades reservadas a los municipios siempre que esas limitaciones sean motivadas adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y de que sean materializadas normativamente de forma expresa.

Como conclusión de todo lo anterior, se puede afirmar que la mayor parte de las materias que componen en el desarrollo rural corresponden a las Instituciones Comunes, cuando menos en el nivel de elaboración normativa.

Pero más allá de ortodoxia en la distribución competencial, este proyecto pretende establecer la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial. Por ello este proyecto trata de integrar, corresponsabiliza y equilibrar la participación de todos los niveles administrativos en la planificación y la gobernanza del desarrollo rural, consciente de que en esa integración y coordinación radicará el éxito de su estrategia.

Y en todo caso, corresponde al Parlamento Vasco dictar las normas en las que se puede efectuar la distribución competencial de las políticas y acciones públicas en una determinada materia o ámbito, siempre desde el respeto a la autonomía municipal y foral, y siempre que ello se considere lo más adecuado para lograr los objetivos y finalidades perseguidos con la regulación de que se trate y esté debidamente justificado y motivado.

#### **4. ANALISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

##### **Exposición de motivos**

La exposición de motivos recoge las causas y motivaciones que determinan y justifican, a juicio de los promotores de la iniciativa, la necesidad de aprobar una nueva Ley de Desarrollo Rural en sustitución de la actual Ley 10/1998 de 8 de abril. Entre esas causas se citan las importantes transformaciones y nuevas tendencias que afectan de lleno al medio rural y a su interacción con el medio urbano, tales como las transformaciones de tipo socioeconómicas y otras relativas a los nuevos enfoques políticos en el ámbito de la UE.

Asimismo, se da cuenta de los planteamientos de la Ley 10/1998 que se considera que no han funcionado como se preveían (Landaberri, Landaraba, Landagipuzkoa, Landabizkaia, el Consejo Consultivo de desarrollo rural, y en general, la implicación de Departamentos y entramados públicos ajenos al sector agrario); y de las disfunciones que se han ido generando en la aplicación de la misma (la evolución heterogénea de las

distintas Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), o el sesgo excesivamente agrario ligado al desarrollo rural).

A continuación se presenta la nueva estrategia de desarrollo rural para incorporar nuevos aspectos que anteriormente no estaban presentes, con la finalidad de que el medio rural vasco sea un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país, y de que se incorpore en pie de igualdad al resto del territorio en términos de innovación, modernidad y emprendimiento. y con ello coadyuve a lograr una nueva visión, más integrada, de país.

Por último, se enumeran y se hace un repaso de los títulos que componen el anteproyecto de Ley.

### **Título Primero. Disposiciones Generales**

El título primero está dedicado a las disposiciones generales y empieza por establecer, en su artículo 1, el objeto de la Ley y las finalidades perseguidas. Así, en su apartado uno se dispone que es objeto de la ley *“regular y establecer el marco normativo que guíe las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en pie de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país”*.

Es también objeto de la Ley, según su apartado 2, *establecer la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial*.

El artículo 2 describe los principios en los que se ha de basar el desarrollo rural, entre los que cabe destacar la sostenibilidad y multifuncionalidad de nuestro medio rural, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el fomento del empoderamiento de la mujer rural, la preservación de la identidad cultural del medio rural vasco, y el impulso del uso del euskera en todas sus zonas rurales.

Los artículos 3, 4 y 5 establecen los objetivos de las políticas de desarrollo rural. Se distingue entre objetivos estratégico, generales y sectoriales. Se va desde un nivel de mayor abstracción o generalización hasta llegar a un alto grado de concreción en su artículo 5 (objetivos sectoriales). Estos objetivos son algo más que una declaración teórica de intenciones, sobre todo una vez se alcanza un alto grado de concreción, y están llamados a jugar un papel importante ya que serán las guías para la elaboración de los diversos planes y se convertirán en los parámetros para la evaluación de dichos planes.

Respecto a la Ley que se pretende sustituir, la Ley10/1998, de 8 de abril, que también contiene un catálogo de objetivos con un grado bastante alto de concreción, en este proyecto se redefinen esos objetivos, se cambia el enfoque en alguno de ellos y se añaden algunos ámbitos.

Por último, este título se cierra con un artículo dedicado a las definiciones, buscando aportar claridad y seguridad a la hora de aplicar esta ley, y las política, planes y actuaciones basadas en ella.

## **Título Segundo: Zonificación e instrumentos de planificación**

El artículo 7 define las diversas tipologías de zonas rurales. La zonificación del espacio rural de la CAPV es un instrumento esencial para identificar las características y necesidades de las diversas tipologías de zonas rurales, de modo que permita así diseñar y aplicar políticas específicas de desarrollo rural y sus programas de ayudas a cada uno de esos ámbitos.

La categorización de los parámetros objetivos utilizados para la delimitación de las tipologías de zonas rurales, el mapa espacial que recoge la distribución territorial resultante y los listados de los municipios y entidades rurales incluidos en cada tipología se reflejan en el Anexo II de esta norma.

Los siguientes artículos de este título (8, 9, 10 y 11) se refieren a los instrumentos de planificación en torno a los cuales se estructuran las actuaciones a impulsar y apoyar desde las Políticas Institucionales para el desarrollo de las diversas zonas rurales: los Programas de Desarrollo Territorial (PDTs) y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDRs).

Los Programas de Desarrollo Territorial (PDTs) definen las políticas, objetivos sectoriales y ejes de actuación, orientados al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. El artículo 9 establece el contenido de dichos programas y su forma de elaboración y aprobación. Es de destacar la importancia que el proyecto atribuye a estos planes por lo que se les reviste de cierta solemnidad y de un alto grado de formalismo e intervención institucional ya que:

*“Los PDTs se aprobarán por la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural configurada conforme a lo dispuesto en la Disposición Final de esta Ley, y deberán ser ratificados por Acuerdo del Consejo de Gobierno y Acuerdo de los tres Consejos de Diputados Forales; se remitirán preceptivamente a todos los Departamentos de GV y DDFE, así como a EUDEL. Asimismo, se publicitarán en los medios informáticos oficiales de la Administración Vasca.”*

Los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDRs) están llamados a plasmar ejecutar y materializar los objetivos sectoriales y ejes de actuación prioritarios señalados en los PDTs. El artículo 10 del proyecto regula el contenido, la elaboración y la aprobación de estos PCDRs.

Por último, el artículo 11 del proyecto contempla la posibilidad de que, con carácter voluntario, los ayuntamientos de los Municipios catalogados como Municipios rurales puedan elaborar Planes de Desarrollo Local (PDLs) que recojan para cada uno de los objetivos estratégicos previstos en el artículo 3 del anteproyecto de Ley, un conjunto estructurado de las principales necesidades y proyectos a abordar en su ámbito de actuación. Estos Planes de Desarrollo Local (PDLs) deberán estar alineados con los PDT y PCDR que afecten a su ámbito geográfico, tener un horizonte mínimo de planificación de dos años, y ser aprobados por el pleno municipal. Asimismo, deberán ser validados por la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural.

### **Título Tercero: Gobernanza**

Este Título Tercero desarrolla la Gobernanza de las distintas actuaciones a impulsar en las zonas rurales vascas, contemplando dos categorías diferenciadas: la Gobernanza de enfoque institucional y la gobernanza de enfoque público-privado.

Desde la gobernanza de enfoque institucional se coordinarán, impulsarán, ejecutarán y supervisarán las principales actuaciones estratégicas sectoriales emanadas desde Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, en el ámbito de sus competencias, con arreglo a los ejes de actuación prioritarios y objetivos sectoriales marcados en los PDTs.

Como implementación de la función de supervisión se dispone, en el artículo 13.2 del anteproyecto que:

*Todos aquellos planes, programas e iniciativas institucionales, bien promovidos por la Administración General de la CAPV, bien por las Administraciones Forales, que afecten a los objetivos generales y/o sectoriales que incidan en las zonas rurales previstas en esta Ley, con carácter previo a su aprobación, deberán ser sometidos a informe por el Departamento competente en materia de desarrollo rural perteneciente a la Institución promotora, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente, y lo dispuesto en este artículo.*

Y en su apartado 3 que:

*Se organizará dentro de cada una de las cuatro Administraciones una Unidad Supervisora, para:*

- a) *La emisión de los informes preceptivos previstos en el apartado anterior.*
- c) *El seguimiento del cumplimiento de los informes vinculantes y recomendaciones previstas en el punto 5 de este artículo.*
- d) *La supervisión del cumplimiento de las disposiciones financieras previstas en el artículo 17 de esta Ley en relación a los Programas Operativos institucionales de los fondos estructurales de la UE.*
- e) *Cuantas otras funciones le encomiende la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural.*

Y, además, en su apartado 5 que:

*Una vez aprobados, los informes tendrán carácter vinculante en las zonas rurales de tipologías c), d), e) y f) contempladas en el artículo 7 de la presente Ley. En los mismos se analizará la adecuación de los Planes, programas e iniciativas institucionales a los PDTs afectados en el ámbito territorial de su actuación, supervisando si los mismos han tenido en cuenta las necesidades, prioridades, objetivos sectoriales y ejes de actuación de la zona rural definida para cada PDT, señalando, en su caso, los contenidos que deban ser modificados o revisados. Los informes se trasladarán posteriormente a la Institución y Departamentos afectados.*

Es en este ámbito de la gobernanza donde se produce un mayor cambio respecto de la actual Ley 10/1998, de 8 de abril, y una cierta ruptura con dicha ley. En efecto, en la Ley 10/1998, la colaboración y coordinación interadministrativa descansa en unos órganos de nueva creación denominados Landaberri, Landaraba, Landabizkaia y Landagipuzkoa.

Según el artículo 10 de la Ley 10/1992, Landaberri tiene las funciones de:

- a) *Informar las propuestas de Programas de Desarrollo Rural previamente a su aprobación, cuando éstas incidan en asuntos que afecten a materias de la competencia del Gobierno Vasco, tal y como prevé el artículo 4, apartado 3.*
- b) *Informar, con carácter previo y preceptivo, los proyectos de ley, los proyectos de decreto del Gobierno Vasco y los planes y programas de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma que afecten de manera importante a tales zonas, bien por referirse de manera específica a las actividades económicas, los servicios y las actividades culturales de las mismas, o por dar lugar a resultados de gran trascendencia para todo ello, de manera que se condicione la viabilidad futura de tales actividades y servicios en relación con los objetivos de la política de desarrollo rural establecidos por la presente ley. Corresponderá a Landaberri evaluar el grado de afección de tales proyectos a efectos de determinar la necesidad de que sean sometidos a su informe.*

*Sin perjuicio de su exigencia a cualesquiera otros planes y programas comprendidos en los supuestos señalados, serán sometidos a informe de Landaberri los contenidos en el Anexo II. En el caso de los informes referidos a instrumentos de ordenación del territorio, los mismos se emitirán en los plazos establecidos por la ley de Ordenación del Territorio para los periodos de audiencia a las Administraciones afectadas.*

*c) Formular recomendaciones sobre la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural.*

*d) Proponer a las instituciones competentes cualquier clase de iniciativa en relación con el objeto de esta ley.*

Landaberri está formado por representantes del máximo nivel político

*Presidente: el Consejero del Gobierno Vasco responsable del área de agricultura y desarrollo rural.*

*Vocales:*

*- Los Consejeros del Gobierno Vasco responsables de las áreas de ordenación del territorio y de industria.*

*- Los Diputados Forales responsables del área de agricultura y desarrollo rural de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.*

*- Un representante de los municipios rurales de cada territorio histórico de la Comunidad Autónoma, designados por la asociación de municipios más representativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma.*

*Además, participarán en las reuniones de Landaberri los Consejeros y Diputados Forales competentes, así como los representantes designados para ello por parte de otras Administraciones públicas, cuando se trate de asuntos que afecten a las materias de su competencia.*

Como se ha expuesto más arriba, una de las causas que según los promotores de esta iniciativa justifica este anteproyecto es que “algunos de los planteamientos previstos en la Ley no han funcionado como se preveían, caso del papel de Landaberri, Landaraba, Landagipuzkoa, Landabizkaia, el Consejo Consultivo de desarrollo rural, y en general, la implicación de Departamentos y entramados públicos ajenos al sector agrario”.

Por ello, en este anteproyecto de ley la gobernanza del desarrollo rural desde el enfoque institucional se hace descansar en unas estructuras de carácter más técnico, la Unidad Supervisora prevista en el artículo 13.3 del anteproyecto y la nueva Área o Servicio de Gestión de la Fundación HAZI, LURRALDE conforme a lo previsto en los artículos 14 y 15 del anteproyecto.

Y se reserva para el nivel más institucional y político la aprobación de los instrumentos básicos de la política de desarrollo rural, los PDTs, que como se ha expuesto, “Los PDTs

*se aprobarán por la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural, configurada conforme a lo dispuesto en la Disposición Final de esta Ley, y deberán ser ratificados por Acuerdo del Consejo de Gobierno y Acuerdo de los tres Consejos de Diputados Forales; se remitirán preceptivamente a todos los Departamentos de GV y DDFF, así como a EUDEL. Asimismo, se publicitarán en los medios informáticos oficiales de la Administración Vasca”.*

*Y también los PCDRs se aprobarán mediante “Orden del Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural y Decretos Forales de los Departamentos competentes en materia de Desarrollo Rural de las tres Diputaciones, previo acuerdo de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural”.*

Desde la perspectiva jurídica, este nuevo esquema de la gobernanza de enfoque institucional hay que enmarcarlo dentro de la potestad de autoorganización de nuestra comunidad, según lo expuesto en el apartado 3 de este informe.

Lo que puede resultar más delicado es la previsión del artículo 13.5 de este anteproyecto en el sentido de que: *“Una vez aprobados, los informes tendrán carácter vinculante en las zonas rurales de tipologías c), d), e) y f) contempladas en el artículo 7 de la presente Ley”.* A este respecto, hay que tener en cuenta que las zonas rurales de tipologías c), d), e) y f) son las zonas con un mayor grado de ruralidad y que es en esas zonas donde de las políticas y de los planes de desarrollo rural se juegan su razón de ser, y en las que la es preciso asegurar su eficacia.

Jurídicamente se puede justificar el carácter vinculante del informe en cuestión en que, respecto de los ayuntamientos e instituciones locales, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, según el cual, *“Con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero del presente artículo salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el apartado anterior. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa”.*

Y respecto del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, hay que tener en cuenta que esas instituciones participan tanto en la aprobación de los PDTs y PCDRs, que son la base para la elaboración de los informes, como en la aprobación de esos mismos informes, toda vez que, según el artículo 13.4 del anteproyecto, *“los informes se elaborarán en el plazo máximo de 1 mes y se trasladarán con carácter preceptivo, a la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural, para su aprobación.*

La Gobernanza del enfoque público-privado local se coordinará desde la Fundación HAZI a través de la creación en dicha Organización de una nueva Área o Servicio de Gestión orientada al desarrollo territorial, que se denominará LURRALDE. Como se dice en la exposición de motivos, este anteproyecto supone una modificación sustancial del modelo actual basado en las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADRs), buscando una estructura de gobernanza más homogénea, eficiente, con mayor peso y contenido, con presencia territorial tanto a nivel comarcal como supracomarcal, que permita a la vez preservar su carácter de cercanía a la generación de proyectos y posibilitar el establecimiento de sinergias sólidas con el resto de estructuras y organizaciones que actúan en el territorio. Es en la elaboración de los planes comarcales (PCDRs) donde se materializará en enfoque participativo o bottom-up, de conformidad con lo previsto en el artículo 10. 6 del anteproyecto:

*La metodología y los procedimientos de elaboración serán diseñados de manera que propicien el enfoque bottom-up, sustentado en la participación y contribución de los principales agentes públicos y privados representativos de los diferentes sectores económicos y sociales presentes en su ámbito comarcal. Esta metodología será aprobada mediante Resolución de la persona titular de la Dirección del Gobierno Vasco responsable del Desarrollo Rural y Litoral, previo acuerdo de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural.*

#### **Título Cuarto: financiación de las actuaciones para el desarrollo rural**

Finalmente, el Título IV, establece determinadas reglas y principios para la financiación de las actuaciones de desarrollo rural. Estas reglas parten de un enfoque de cohesión territorial, estableciendo la coparticipación de los distintos programas operativos de la CAPV ligados a Fondos estructurales comunitarios EIE en dicho marco financiero.

En todo caso, este anteproyecto de ley no establece ni directamente ni indirectamente ayudas o instrumentos financieros específico para el desarrollo rural, pero si establece un principio de prioridad para las ayudas a las actuaciones que estén alineadas con las políticas y actuaciones recogidas en los PDLs. Asimismo, establecen un principio de participación de “LURRALDE” y tramitación de las posibles ayudas

Asimismo, fomenta y deja abierta la posibilidad de la aplicación del enfoque multifondos en determinadas zonas o espacios rurales cuando ello sea conveniente y posible.

#### **Disposiciones Derogatorias y Finales**



La disposición derogatoria recoge la regla general de que “quedan derogadas todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango en todo aquello en lo que se opongan a lo establecido en la presente ley”. Y se menciona expresamente las tres disposiciones específicas a las que afecta: la Ley 10/1998, de 8 de abril de Desarrollo Rural; el Decreto 95/1998, de 2 de junio, de organización y funcionamiento de Landaberri y del Consejo Consultivo de Desarrollo Rural; y el Decreto 158/2002, de 25 de junio, sobre el régimen específico de las Asociaciones de Desarrollo Rural.

La Ley 10/1998, de 8 de abril de Desarrollo Rural, quedaría completamente sustituida por este anteproyecto de ley una vez sea aprobada definitivamente.

Asimismo, el Decreto 95/1998, de 2 de junio, y el Decreto 158/2002, de 25 de junio, quedan derogados también en su totalidad, toda vez que este anteproyecto de ley supone la supresión tanto de Landaberri y del Consejo Consultivo de Desarrollo Rural. Y por lo que se refiere a las ADRS, este proyecto no asigna ningún rol ni función a dichas asociaciones en la gobernanza e implementación de las políticas y actuaciones de desarrollo rural, como lo preveía la Ley 10/1998. Y ello sin perjuicio de que dichas asociaciones puedan pervivir como tales asociaciones, de conformidad con la normativa relativa a ese tipo de organizaciones.

La Disposición Final Primera modifica, en su apartado uno, el Artículo 93 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria para ampliar las funciones de la actual Comisión de Política Agraria y Alimentaria al ámbito del Desarrollo Rural.

Su apartado dos modifica el Artículo 94 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, para disponer que reglamentariamente se determinará la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento interno del Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi y de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural, habida cuenta de las nuevas e importantes funciones que este anteproyecto asigna a dicha comisión.

La Disposición Final Segunda se refiere al desarrollo reglamentario, desarrollo reglamentario que, por otra parte, ya viene previsto en diversos preceptos del anteproyecto. En concreto, se prevén desarrollos reglamentarios en los artículos 13.7 (unidades de supervisión), 14.5 (incorporación de personal a LURRALDE), 14. 6 (Red Vasca de Desarrollo Rural), 15.4 (funciones de LURRALDE) y Disposición Final Primera Dos (funciones y el régimen de funcionamiento interno del Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi y de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural).

Asimismo, en el apartado 2 de esta Disposición Final Segunda prevé que los contenidos estrictamente técnicos de la ley o las adaptaciones derivadas de la

normativa comunitaria y de otros ámbitos, en especial para la modificación de los anexos, puedan ser desarrollados o adoptados mediante Orden de la persona titular de la consejería competente en materia de desarrollo rural. Esto porque se considera que son cuestiones eminentemente técnicas y que su adopción o desarrollo mediante Orden aportará agilidad y capacidad de adaptación a las diversas circunstancias.

Por último, la Disposición Final Tercera establece una entrada en vigor ordinaria de la Ley, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

## 5. TRAMITACIÓN

A continuación, se detallan los trámites a seguir en la elaboración de este anteproyecto de Ley.

Con carácter previo a su elaboración se ha sometido al trámite de consulta pública, de conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La redacción del texto del Proyecto de Decreto se realizará atendiendo al contenido de esta Orden, teniendo en cuenta las opciones que mejor se acomoden a los objetivos perseguidos y, en su caso, al resultado de las consultas e informes que se soliciten para garantizar el acierto y legalidad de la regulación prevista. Por lo que se refiere al método para la redacción bilingüe, éste será el de traducción por el servicio oficial del IVAP.

De conformidad a lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, la presente Orden de iniciación se hará pública en el espacio colaborativo de conocimiento compartido: <http://elkarlan.jakina/webguneak/legesarea>.

Una vez redactado el proyecto de Orden se someterá a aprobación previa de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

Se emitirá por el servicio jurídico del Departamento un informe jurídico en el que se analice su fundamento jurídico, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa. Asimismo, se realizará una memoria económica que analizará la incidencia presupuestaria y económica del proyecto de norma

Se realizará un informe de evaluación de impacto en función del género, conforme a lo dispuesto las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la citada LPEDG, el anteproyecto de ley se someterá a audiencia pública a las asociaciones y organizaciones que puedan resultar afectadas directamente por la regulación prevista. Además, dada la amplitud de los posibles interesados y el carácter transversal de este proyecto normativo, sería conveniente someter este anteproyecto al trámite de información pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la citada ley, según el cual las disposiciones de carácter general que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos o ciudadanas, cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconsejen, se someterán a información pública.

Se dará participación en el procedimiento de elaboración de este anteproyecto de ley a las Administraciones de la Comunidad Autónoma que puedan resultar afectadas directamente por la regulación prevista.

Se solicitarán observaciones, informes preceptivos y dictámenes de los órganos consultivos en el momento y forma que determinen las disposiciones que regulan dichos trámites, con arreglo al vigente procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, incluidos los relativos a:

- a) Informe del resto de Departamentos del Gobierno Vasco.
- b) Informe de Landaberri: Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural (art. 10 b); y Acuerdo de 10 de setiembre de 2002, de Landaberri.
- c) Informe del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura: Decreto 128/2007, de 31 de agosto, por el que se establece el régimen al que ha de ajustarse el trámite de evacuación de informe por el Departamento de Cultura en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- d) Informe del Departamento de Administración Pública y Justicia: Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, en ejercicio de su función de “análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan”.
- e) Control de EMAKUNDE: En aplicación de los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

- f) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- g) Dictamen del Consejo Económico y Social: Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social.
- h) Control de la Oficina de Control Económico: Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE (art.25 y ss.); y Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la CAE (art.41 y ss.).
- i) Control de legalidad: Control de la Comisión Jurídica Asesora: Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la COJUA (art.3).

Se incorporará al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento con el contenido que señala el artículo 10.2 de la LPEDG, reseñando los antecedentes y trámites realizados.

Finalmente se remitirá al Consejo de Gobierno para su aprobación y remisión posterior al Parlamento: Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (art. 18).

### **Otras Cuestiones**

Por lo que se refiere a la evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas previsto en la Ley 16/2012, de 28 de junio, en los diversos documentos técnicos que acompañan al expediente de elaboración de este anteproyecto de Ley, y en particular en el documento titulado "Estrategia Vasca de Desarrollo Rural" se analiza con detenimiento y profundidad ésta y otras cuestiones conexas.

Por todo lo expuesto se considera que el presente anteproyecto de ley es conforme a derecho.

En Vitoria-Gasteiz

Jose Antonio Ruiz de Gordo Fernández de Leceta  
**Responsable de Área de Asesoría Jurídica del Departamento de Desarrollo  
Económico e Infraestructuras**