



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO RURAL

-Tramitagune – DNCG_LEY_1195/19_03

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título 7I Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía (vigente, en virtud de la D.T. Única el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos –BOPV nº 176, de 7/09/2020-), se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende, por un lado, regular y establecer el marco normativo que oriente las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en un plano de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial del país, y por otro, establecer la gobernanza y los mecanismos de colaboración 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.



II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la presente iniciativa responde a la necesidad de sustituir la actual regulación contenida en la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural (que surgió en un momento en el que el Desarrollo Rural se empezaba a integrar en la Política Agraria Común –PAC-, culminando con la aprobación de la Agenda 2000, en la que el Desarrollo Rural se configuraba como segundo pilar de la PAC) para atender a las transformaciones y nuevas tendencias surgidas en todo este tiempo, así como hacer frente a determinadas disfunciones que se han producido en su aplicación, circunstancias que han provocado el impulso de 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. Esta nueva ley se propone, para dar cauce a esa estrategia.

Se constata que en la relación de proyectos de ley del Anexo I del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020, por el que se aprueba el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024), figura recogido en el punto 14 el proyecto denominado “*Modificación de la Ley de desarrollo rural*”, atribuido al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, estando prevista su aprobación por Consejo de Gobierno en el segundo semestre de 2021, y cuya ficha informativa (Anexo II del citado Acuerdo) recoge lo siguiente:

“14. : Ley de Modificación de la Ley de desarrollo rural”

a.- *Denominación: LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL.*

b.- *Objeto principal de la regulación:*

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. Pretende asimismo 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.

c.- Otros objetivos:

- *La preservación del espacio rural vasco, en particular el ocupado por la actividad agraria y las zonas de montaña, como elemento fundamental que vertebra el territorio de la CAPV y configura su paisaje más representativo.*
- *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.*
- *La mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca, así como el freno a la despoblación, como factor sustancial para la cohesión social y territorial de Euskadi.*

d.- Sectores sociales implicados:

Instituciones locales: Ayuntamientos, Diputaciones Forales. Agentes sectoriales. Población del medio rural de Euskadi.

e.- Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de ley:

- *Segundo semestre de 2021.”*

Por otro lado, como antecedente de planificación presupuestaria, consultada la memoria de objetivos presupuestarios correspondiente al ejercicio 2018, en el programa 7111 AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y LITORAL, de la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la CAE para 2018, que fueron prorrogados para 2019, y en relación a la propuesta en estudio, se indicaba lo siguiente:

"DESARROLLO RURAL Y LITORAL Y POLÍTICAS EUROPEAS

Mantenimiento de la colaboración con la red de agentes de desarrollo en las zonas rurales y litorales, especialmente con las Asociaciones de Desarrollo Rural, como actantes principales de las comarcas, para avanzar en la consolidación de las comunidades rurales, estableciendo un nuevo modelo de gobernanza y revisando la Ley 10/98, de desarrollo rural, para dar respuesta a las necesidades de las zonas rurales y litorales."

No hemos encontrado ninguna otra previsión en los Presupuestos Generales de la CAE para 2020, ni en los Presupuestos Generales de la CAE para 2021.

Se recuerda que, una vez publicada la nueva Ley proyectada, deben consignarse, periódicamente, en los Presupuestos Generales correspondientes, los objetivos, indicadores y acciones, con sus respectivas magnitudes, que permitan evaluar



correctamente la eficacia y eficiencia de las medidas previstas en dicha Ley que se vayan implantando, por si fuera necesario un replanteamiento de la misma.

En el expresado contexto, al objeto de dar cumplimiento al citado compromiso y previsión, se ha incoado el oportuno expediente, habiéndose remitido a esta Oficina, por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación correspondiente, entre la que figuran, además del texto del anteproyecto, las respectivas Ordenes de inicio y aprobación previa del proyecto, Informe Jurídico departamental, Memoria Económica, Informes de Emakunde, Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, DACIMA, Dirección de Función Pública, CES, Landaberri, Comisión de Gobiernos Locales, así como diversa documentación relativa a los trámites de consulta pública y alegaciones por parte de las diversas instancias que han participado en el proceso de elaboración de esta norma, informe de respuesta a las alegaciones recibidas y memoria del procedimiento de elaboración. Consta también en el expediente Informe de la Dirección de Presupuestos de fecha 12/02/2021 relativo a la ley propuesta (*cuyo contenido se incorpora en el presente informe*).

En relación a la documentación referida, efectuaremos las siguientes consideraciones:

-Como se ha mencionado, consta informe del Consejo económico y social vasco (CES), dictamen 4/20, de 12 de febrero, que, efectúa algunas observaciones al anteproyecto.

-En relación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores de País Vasco, en el informe de la asesoría jurídica departamental se señala que *"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"*.

-Al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE, obra también en el expediente informe de la Comisión de Gobiernos Locales, de 30 de enero de 2020, y Acta de la Comisión Bilateral celebrada el 12 de febrero de 2020, a fin de procurar un Acuerdo entre la representación de la Administración promotora y la Comisión de Gobiernos Locales.



-Procede poner de manifiesto la relevancia del derecho comunitario y los fondos europeos, en esta materia, como se pone en evidencia en el expediente, en particular en el artículo 17 del anteproyecto en estudio, relativo al *Apoyo al Desarrollo Rural desde los Fondos Estructurales y de Inversión Europea (EIE) y otros instrumentos de financiación de la UE*, o en la disposición final tercera, en la que se *faculta a la persona titular del departamento competente en materia de desarrollo rural para dictar las disposiciones necesarias (...) para adaptarse a las modificaciones de la normativa europea y de la legislación básica estatal, en su caso*. En este sentido el CESV, en su dictamen 4/2020 indica que *“sería deseable que la discusión de esta importante propuesta legislativa se situase en un escenario temporal diferente, una vez definido el desarrollo de la nueva Política Agraria Comunitaria PAC, en el ámbito de la UE ya que, sin duda alguna, va a configurar el nuevo marco financiero, jurídico y normativo en que se tendrá que desenvolver el segundo pilar de la PAC, es decir, el Desarrollo Rural”*.

Entendemos que, antes de la aprobación por el Consejo de Gobierno de la propuesta, y a fin de que la misma respete el derecho comunitario y no se pierda financiación europea, procedería consultar con la Dirección de Asuntos Europeos estos aspectos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1 del reciente Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, que asigna a la citada Dirección las funciones de: e) *Supervisar y coordinar la aplicación del derecho comunitario y j) Asesorar a los Departamentos del Gobierno sobre la normativa, políticas y actuaciones comunitarias de su interés*, y dejar constancia del trámite, en el expediente.

- Desde el informe emitido por LANDABERRI, el 31 de marzo de 2020, hasta que se retoma de nuevo el expediente, el 27 de noviembre de 2020, han transcurrido más de 8 meses, lo que puede provocar que pierdan vigencia los informes y trámites evacuados. Consta diligencia en el expediente que vincula la paralización del expediente a la convocatoria de elecciones al Parlamento.

-Si bien es cierto que de forma correcta el departamento promotor ha introducido ya la memoria sucinta en relación a todos los trámites practicados hasta la fecha, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en el expediente debe constar una memoria sucinta de todos los trámites practicados previos a su aprobación y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales



informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

-Apuntar también que se echa de menos en la documentación remitida, un análisis más detallado del correcto encuadre y alineación de la Ley propuesta con las previsiones de otras Leyes, Planes...en el ámbito afectada por la misma.

III ANÁLISIS

A) Consideraciones previas en relación a la incidencia económica del anteproyecto.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *"en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general"*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.



Por su parte, el dictamen nº 43/1999 CJA, indica que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Y este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

B) Del procedimiento

1. De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, considerándose que la documentación remitida se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y ss del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.



2. En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

C) Del texto y contenido

1. De la documentación examinada, se desprende que en el texto presentado han sido tomadas en consideración y en parte atendidas las alegaciones formuladas por las entidades partícipes en el proceso de elaboración, a la par que se recogen las razones del rechazo de las restantes en la memoria resumen del procedimiento que obra el expediente [*exigencia del art. 102. de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre*].

2. El texto del anteproyecto de Ley que se informa consta de una parte expositiva, 17 artículos, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, y aborda, en cuatro títulos sucesivos, las disposiciones generales, la zonificación y los instrumentos de planificación, la gobernanza de las actuaciones a impulsar en las zonas rurales y la financiación de las actuaciones para el desarrollo rural.

3. En relación con el texto presentado, y en lo que interesa al presente informe, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

C.1) Incidencia organizativa

En relación con este apartado se detectan en el anteproyecto los siguientes contenidos con potencial afección a la estructura organizativa de la Administración General y de la Fundación Pública HAZI:

1. La disposición final primera de la proyectada ley modifica la regulación de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria (que pasará a llamarse **Comisión de**



Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural) y del **Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural**, creados ambos por la 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, con adscripción al departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia agraria y alimentaria, y cuyas funciones y régimen de funcionamiento se establecieron por el Decreto 44/2012, de 27 de marzo, por el que se determinan las funciones y régimen de funcionamiento del Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi y de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria.

En cuanto al Consejo, a diferencia de la Ley 17/2008 (que determinaba los miembros del Consejo) la ahora proyectada remite a desarrollo reglamentario tanto las funciones como la representación de dicho órgano colegiado. Por lo que se refiere a la Comisión, se mantienen los representantes designados en la citada Ley, y se añaden, cuando los asuntos a tratar se refieran al desarrollo rural y competan a las instituciones locales, otros tres representantes de EUDEL (uno por cada TH) y uno de la Asociación de Concejos de Álava.

En lo que se refiere a la composición del Consejo, como ya se ha dicho, su representación se deriva a su posterior norma de funcionamiento. Se recomienda aquí establecerla en la propia ley, así como una mayor concreción de sus funciones, remitiendo únicamente a reglamento su régimen de funcionamiento, pues solo se recoge en esta ley (que lo recrea) , en términos muy genéricos, el objeto de dicho órgano (audiencia, coordinación, consulta y asesoramiento técnico de las administraciones agrarias vascas con los agentes sectoriales más representativos para el diseño de las políticas agrarias, alimentarias y de desarrollo rural, así como el debate de los asuntos de interés que se traten en el mismo).

Habrà de adaptarse, en todo caso, el reglamento de funcionamiento de ambos órganos, para integrar los cambios previstos en esta nueva ley.

2. El artículo 14.12 crea la **Red Vasca de Desarrollo Rural** liderada por la Dirección del Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural estableciendo su composición y funciones básicas y remitiendo a desarrollo reglamentario su estructura, composición y funciones. Aunque la ley proyectada señala el liderazgo de la mencionada Dirección, resultaría adecuado establecer una adscripción formal de dicho órgano colegiado al Departamento competente en la citada materia (evitando la mención de una concreta Dirección, puesto que la configuración interna de cada departamento puede variar en un momento determinado, de acuerdo con su propias normas de estructura orgánica y funcional).



En cuanto a los tres órganos citados –Consejo, Comisión y Red- explica la memoria económica que “*no conllevan afección en gasto presupuestario*”. Ha de deducirse, pues, que el funcionamiento de los mismos no provocará gasto adicional en los estados presupuestarios del Departamento de adscripción, por lo que cualquier necesidad que pudiera generarse en razón de los cometidos asignados a tales órganos habrá de cubrirse con los recursos, humanos y materiales, con los que ya cuenta dicho Departamento.

En cualquier caso, habrá de tenerse en cuenta lo prevenido por el informe de la Dirección de Función Pública, en cuanto que habrá de esperarse a su desarrollo reglamentario para informar acerca de los aspectos relativos a la final configuración de los órganos colegiados previstos en la ley proyectada, así como, en su caso, de las compensaciones económicas a sus miembros, conforme a lo previsto en el Decreto 1671993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

3. Además de lo anterior, el anteproyecto contempla y prevé la creación de un nuevo órgano en la estructura de la **Fundación HAZI**, configurado como un servicio de gestión con la denominación de **Lurralde**, que habrá de estructurarse en torno a los dos ámbitos organizativos y de gestión previstos en el artículo 14.3 y que se dotará [art.14.2] de la estructura técnica y administrativa necesaria para ejercer eficientemente las funciones que se le atribuyen en el artículo 15.

La memoria económica remitida prevé “*la posible contratación por HAZI Fundazioa de seis nuevos técnicos para el apoyo supracomarcal de Lurralde , que completaría al actual personal del Area de Coordinación con Agentes Locales, cuyo personal actual se integraría en Lurralde.*”

La memoria del proyecto no justifica la razonabilidad de tal previsión, en términos de eficacia y eficiencia, en conexión con las tareas y cometidos atribuidos al citado nuevo servicio. De hecho se limita a señalar “la posible contratación” de tales efectivos, sin mayor concreción al respecto, al margen de valorar cuantitativamente su costo, que estima en 300.000€/año (categoría C de sueldos de la fundación HAZI, que ascendería a 50.000€/año con SS, según datos de la memoria) siendo su fuente de financiación el Gobierno Vasco en un 81% de dicho coste (lo que supondría un total de 243.000€/año), en base a los datos financieros del cierre de HAZI de 2019.

En cualquier caso, habrá de atenderse aquí a lo señalado también en el Informe de la Dirección de Función Pública en lo que se refiere a los requisitos, condiciones y limitaciones para la creación de nuevas plazas tanto en la administración general



como en las fundaciones del sector público, así como al proceso de cobertura de las mismas.

4. Aun y cuando no se prevén otras modificaciones de la estructura orgánica departamental, sí que se recoge en la ley propuesta una nueva funcionalidad. En concreto, en el artículo 13 se atribuye al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural (al igual que a su homólogo en las DDAA) determinadas funciones, entre las que destaca la emisión de un informe, que se emitirá conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente. Señalar que la memoria económica del proyecto no prevé coste adicional alguno vinculado a las nuevas tareas que puedan generarse a raíz de tales funciones. Habrán de abordarse, pues, con los medios personales y materiales con los que ya cuenta el Departamento en cuestión.

C.2) En el ámbito **de las subvenciones y ayudas**, apuntar lo siguiente:

-el artículo 15.2.g) atribuye a Lurralde la función asesora en materia de ayudas, en concreto *“Específicamente, en las ayudas convocadas por los Departamentos de Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural, este asesoramiento abarcará desde la maduración del proyecto y su encaje en las diferentes líneas de ayuda hasta cuestiones administrativas”*. Se recuerda aquí, de ser el caso (*cuestiones administrativas*), que el régimen de las entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones se encuentra recogido, con carácter básico, en la LGS (art.12 y concordantes), así como en el TRLPOHGPV (art.52) y Decreto 698/1991, de 17 de diciembre.

-el artículo 16.4 establece que *“Las actuaciones a impulsar e implementar en los PCDR se financiarán desde los distintos programas de ayudas institucionales previstos en cada ámbito sectorial, conforme a los procedimientos administrativos y de control financiero vigentes en cada momento e Institución.”* Lo que no parece aportar novedad, puesto que se refiere con carácter general a los regímenes de ayuda ya previstos en las respectivas instituciones. Tampoco parece contener novedad la prevención del artículo 16.3 *“Las instituciones vascas ligadas a la gestión del Desarrollo Rural impulsarán la puesta en marcha de Instrumentos Financieros específicos para el apoyo a las iniciativas que se implementen en las zonas rurales de Euskadi. Dichos Instrumentos Financieros deberán estar alineados con las disposiciones comunitarias en esta materia.”*, en el entendimiento de que tal labor de impulso ya se lleva acometiendo desde tales instituciones.

-el artículo 16.4 dispone que *“Los planes de ayudas ligados a los Departamentos de Gobierno Vasco o Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural*



discriminarán positivamente aquellos proyectos recogidos en los PDL”, precepto que adolece de concreción, pues demanda una prioridad que carece de contraste (priorizar sobre qué?, cómo?, en qué programas?), y dificulta una aplicación correcta del mismo.

- el artículo 16.5 prevé que *“Anualmente, los fondos disponibles para las líneas de ayudas subvencionables gestionadas por los Departamentos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural y fuera del enfoque LEADER, se distribuirán entre las distintas tipologías de zonas que se determinen, en base a parámetros de índole socioeconómicos y medioambientales objetivables. //La determinación de los parámetros a establecer para el reparto de fondos se fijará mediante desarrollo reglamentario.* Esta última previsión – *desarrollo reglamentario-* parece exigir una norma de desarrollo, intemporal (en el caso de esta administración, un Decreto promovido por el departamento competente en desarrollo rural), para el establecimiento de esos criterios de adjudicación, de lo que se deduce que tal es el rango con el que se regularán (todas) las líneas de ayudas gestionadas por dicho Departamento, fuera del enfoque LEADER, ello atendiendo, en todo caso, a lo dispuesto en la legislación básica y autonómica en materia de subvenciones, y, a las exigencias de la normativa comunitaria (en particular en el ámbito de fondos e instrumentos de financiación a que se refiere el artículo 17 del proyecto).

C3) Incidencia económico presupuestaria en la Administración General y aspectos hacendísticos.

1. El proyecto examinado comporta, además de en el aspecto organizativo, potencial incidencia económica en el ámbito de las administraciones públicas concernidas, que, por lo que a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi respecta, se concretaría, según la memoria, en la financiación compartida entre el Gobierno Vasco (55%) y Diputaciones Forales (45%) de los Convenios de Vinculación plurianuales con las ADRs, que se regulan el los apartados 4 a 11 del artículo 14 de la ley propuesta, y tendrán como objetivo principal conseguir un nuevo modelo de gobernanza local para posibilitar un funcionamiento integrado y eficiente de las ADRs, integrando en sus contenidos aquellos aspectos organizativos, financieros y de gestión ligados a la correcta ejecución de las funciones y actuaciones contempladas en el mismo, entre las que se recogerán las ligadas a la elaboración y gestión de los PCDR (según el artículo 10.3 las ADR colaborarían en la elaboración de los PSDR por parte de LURRALDE a encargo del Departamento competente en materia de desarrollo rural) y la elaboración de los planes de gestión anuales (el artículo 10.7 encomienda a las ADR



la elaboración de los planes de gestión anuales, donde se concretarán las acciones a ejecutar derivadas de las líneas de actuación contempladas en los PCDR, así como su nivel de prioridad).

Se trata de convenios voluntarios, a suscribir entre el Departamento competente en materia de desarrollo rural, las DDFF y las citadas asociaciones, que requerirán de una adaptación de sus estatutos incorporando los contenidos establecidos en el artículo 14.8, pudiendo seguir realizando sus anteriores funciones siempre que no contravengan lo acordado en el convenio (art.14.9).

Así, pues, las funciones recogidas en dicho convenio se erigirían como fin estatutario principal, o incluso exclusivo, en el caso de que las restantes funciones estatutarias contravinieran lo suscrito en aquél. No obstante, el citado artículo no concreta cual sería la nueva funcionalidad que haya de derivarse de la suscripción del convenio, limitándose a expresar que las ADR incorporarán a sus fines estatutarios los objetivos generales y sectoriales contemplados en esta Ley y *la integración* [se presenta confuso el contenido de este mandato] o *colaboración* con los agentes socioeconómicos y sectoriales más representativos de su ámbito geográfico como, al menos, Ayuntamientos, Concejos, Cuadrillas y todo tipo de entidades locales, representantes de los principales sectores económicos, sociales y culturales, entidades de apoyo al emprendimiento, desarrollo económico o innovación, Entidades del tejido asociativo público-privado, en particular de organizaciones profesionales agrarias y asociaciones de mujeres del medio rural. Y remite, finalmente (art.14.11) a desarrollo reglamentario los procedimientos administrativos para el desarrollo de las disposiciones relativas a los contenidos mínimos, duración y efectos que deberán contemplar dichos convenios, así como las consecuencias derivadas de una posible desvinculación por parte de las ADR.

Por su parte, el artículo 14.10 establece que las ADR *mantendrán la titularidad de sus instalaciones, así como la titularidad de las relaciones laborales del personal perteneciente a su plantilla*, previsión ésta cuyo sentido se desconoce, puesto que en ningún momento la norma propuesta demanda cesión de ningún derecho por parte de las asociaciones ni, entendemos, la suscripción de un convenio de colaboración con la administración debiera suponer un cambio en la estructura organizativa de medios, política de personal o patrimonio de tales entidades.

La memoria económica prevé, en principio, convenios a 7 años coincidiendo con la vigencia de los PDTs y las perspectivas financieras de la UE, y calcula que de su suscripción se deducirá un gasto añadido, para esta administración, de 505.416,93 €/año con el siguiente detalle:



“Financiación compartida de Gobierno Vasco (55%) y Diputaciones Forales (45%) de los Convenios de Vinculación plurianuales¹ con las ADRs previstos en la Ley (arts. 14.5-14.7). Dichos convenios, en principio, financiarán los gastos del personal de las ADRs correspondientes a gerentes, técnicos y administrativos propios de ADRs (no incluiría otros técnicos actualmente adscritos a ADRs), así como los gastos de funcionamiento.

La suscripción de los Convenios es voluntaria para las ADRs, y su configuración definitiva estará sujeta a desarrollo reglamentario. La estimación es por tanto aproximada, y basada en el gasto total actual (2019) de personal de las ADRS (nóminas, SS, más dietas)².

Para los gastos de funcionamiento, se traslada el criterio de disponer de sedes cedidas y sin coste para el funcionamiento de Lurralde. En todo caso, se estiman unos gastos de funcionamiento máximos de 8100€/sede.

- GASTO ANUAL DE PERSONAL: 2.310.230,79 €
- GASTO ANUAL DE FUNCIONAMIENTO: 137.700 €
- GASTO ANUAL TOTAL: 2.447.930,79 €

FINANCIACIÓN GV (55%): 1.346.361,93 € (euros constantes)

A este gasto habría que descontar el gasto actual financiado por el Departamento Desarrollo Económico e Infraestructuras; Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria; Dirección de Desarrollo Rural y Litoral, y Políticas Europeas, a través de las nominativas a cada ADR existentes anualmente en presupuestos de la ACAE: 840.945 €/año

*Con lo que la afección de gasto parcial estimada sería de: **505.416,93 €/año** (euros constantes)”*

Además de lo anterior, la memoria prevé un coste adicional derivado del funcionamiento del nuevo servicio Lurralde en HAZI, con la siguiente previsión de gasto:

Posible contratación por HAZI Fundazioa (art. 14.2) de seis técnicos nuevos³ para apoyo supracomarcal (art. 15.1) de Lurralde, que completaría al actual personal del Área de Coordinación con Agentes Locales. El personal actual de dicha Área se integraría en Lurralde.

- GASTO ANUAL TOTAL: 300.000 €

¹ En principio Convenios a 7 años coincidiendo con la vigencia de los PDTs y las perspectivas financieras de la UE.

² Se dispone de excel completa con los gastos anuales de personal de cada ADR.

³ Se les asigna a la categoría C de sueldos de la Fundación Hazi (37.500 € brutos/año; 50.000 €/año con SS).



FINANCIACIÓN GV (81%)⁴: **243.000 €/año** (euros constantes)

IMPACTO FINANCIERO ANUAL PARA GV: 748.416,93 € (euros constantes)

La memoria detalla en los siguientes cuadros complementarios el impacto presupuestario citado:

Concepto	Coste recursos (€)	Entes financiadores	
		EJ-GV	DD.FF.
Financiación personal ADRs	2.310.230,79	1.270.626,93	1.039.603,86
Gastos funcionamiento ADRs	137.700	75.735	61.965
Seis Técnicos apoyo supracomarcal	300.000	243.000	57.000
TOTAL	2.747.930,79	1.589.361,93	1.158.568,86

No obstante, el gasto adicional para la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi sería:

Concepto	Financiación EJ-GV	Gasto financiado	Gasto adicional a financiar
Financiación personal ADRs	1.270.626,93	840.945,00	429.681,93
Gastos funcionamiento ADRs	75.735	-	75.735
Seis Técnicos apoyo supracomarcal	243.000	-	243.000
TOTAL	1.589.361,93	840.945,00	748.416,93

IMPACTO GASTO TOTAL ESTIMADO: 748.416,93 €/año⁵ (euros constantes)

En cuanto a la financiación de los gastos relativos a los convenios de vinculación identifica la memoria los siguientes créditos afectados en el presupuesto 2020:

c1) Créditos Presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto

Los créditos presupuestarios de pago afectados conforme al presupuesto para 2020, serían los reflejados en la siguiente relación:

Dirección de desarrollo rural y litoral y políticas europeas (Programa 7111/sección 31)

Transferencias y subvenciones gastos corrientes (en euros)

⁴ Conforme a datos financieros del cierre de 2019 de la Fundación HAZI.

⁵ Revisable en función de ADRs que no quieran suscribir Convenios, u otras variables financieras a introducir en Convenios derivadas de desarrollo reglamentario (art. 14.11).



- 03 7111 31 41501 001 Hazi Fundazioa. Fundación Hazi: 4.414.265
- 03 7111 31 45499 003 Donostialdea-Bidasoako Landa Garapeneko Elkarte "BEHEMENDI". *Asociación de Desarrollo Rural de Donostialdea-Bidasoa "BEHEMENDI": 48.054*
- 03 7111 31 45499 004 Tolosaldeko Landa Garapeneko Elkarte "TOLOMENDI". *Asociación de Desarrollo Rural de Tolosaldea "TOLOMENDI": 48.054*
- 03 7111 31 45499 005 Goierriko Landa Garapeneko Elkarte "GOIMEN ". *Asociación de Desarrollo Rural del Goierri "GOIMEN": 48.054*
- 03 7111 31 45499 006 Deba Beheko Landa Garapeneko Elkarte "DEBEMEN". *Asociación de Desarrollo Rural del Bajo Deba "DEBEMEN": 48.054*
- 03 7111 31 45499 007 Urola Kostako Landa Garapeneko Elkarte "URKOME". *Asociación de Desarrollo Rural de Urola-Kosta "URKOME": 48.054*
- 03 7111 31 45499 008 Debagoienako Landa Garapeneko Elkarte "DEBA -GARAIA". *Asociación de Desarrollo Rural del Alto-Deba "DEBA- GARAIA": 48.054*
- 03 7111 31 45499 009 "ENKARTERRIALDE" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "ENKARTERRIALDE": 48.054*
- 03 7111 31 45499 010 "URREMENDI" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "URREMENDI": 48.054*
- 03 7111 31 45499 011 GORBEIALDEKO Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "GORBEIALDE": 48.054*
- 03 7111 31 45499 012 "JATA-ONDO" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "JATA-ONDO": 48.054*
- 03 7111 31 45499 013 "LEA-ARTIBAI" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "LEA ARTIBAI": 24.027*
- 03 7111 31 45499 014 URKIOLA DURANGALDEKO Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "URKIOLA": 24.027*



- 03 7111 31 45499 015 "AÑANA" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "AÑANA": 48.054*
- 03 7111 31 45499 016 "IZKI" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "IZKI": 48.054*
- 03 7111 31 45499 017 "PEÑA LEÓN" Errioxar Arabako Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural de Rioja Alavesa "PEÑA LEÓN": 48.054*
- 03 7111 31 45499 018 "MAIRULEGORRETA" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural Estribaciones del Gorbea "MAIRULEGORRETA": 48.054*
- 03 7111 31 45499 019 "ZABALLA" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "ZABALLA": 48.054*
- 03 7111 31 45499 020 "LAUTADA" Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural "LAUTADA": 48.054*
- 03 7111 31 45499 021 GASTEIZ Landa Garapeneko Elkarte. *Asociación de Desarrollo Rural de VITORIA: 24.027*

Además de la partida correspondiente a la fundación HAZI, la memoria localiza en el presupuesto 2020 un total de 19 partidas destinadas a conceder subvenciones nominativas a otras tantas ADR, por un valor total de 840.945€, las mismas que se encuentran consignadas en los Presupuestos Generales de la CAE para 2021, y con los mismos créditos. Así, el presupuesto para 2021 no contempla partidas destinadas a la financiación de convenios de vinculación con los créditos adicionales calculados en la memoria económica ahora remitida. Tampoco recoge incremento alguno la partida destinada a la financiación del gasto corriente de la Fundación HAZI (que cuenta con un crédito global de 4.414.265, en el programa 7111, servicio 31, CSCsc 415.01, partida 001 en el presupuesto para 2021).

La memoria económica remitida con el presente proyecto se limita a expresar que la entrada en vigor de la nueva ley incidiría en la modificación de las partidas presupuestarias ligadas a transferencia corrientes a las Asociaciones de Desarrollo Rural, y en la cuantía de la transferencia por cuenta corriente a la Fundación HAZI desde el Programa 7111, sección 31 (Dirección de desarrollo rural y litoral y políticas europeas).

Se echa en falta aquí mayor argumentación de la memoria económica, relativa a la razonabilidad del costo adicional a asumir para la financiación del gasto de personal de las ADR sobre el que ya se tiene cubierto por los Presupuestos Generales de la



CAE, teniendo en cuenta que no sólo se pretende incrementar el gasto anual a asumir por los nuevos convenios de vinculación sino también su extensión en el tiempo (en principio los 7 años estimados por la memoria, yendo incluso más allá de la planificación correspondiente a una legislatura, pudiendo incluso superar las limitaciones presupuestarias que puedan afectar a tales instrumentos, según su naturaleza jurídica) que supondrá comprometer crédito (y por tanto, inmovilizarlo para los próximos ejercicios presupuestarios, frente a otras alternativas de financiación) por todo ese período. Ello en contraste con el régimen de financiación anual que hasta el momento se viene asumiendo, y al que ya se refiere el Informe de la Dirección de Presupuestos, una de cuyas conclusiones observa que *“las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.”*

Resulta reseñable, además, que la mayor parte del gasto financiado (prácticamente un 95% del mismo) se corresponde con el gasto de personal de las asociaciones, gasto estructural, y por lo tanto alejado del espíritu de fomento que subyace en la actividad subvencional de la administración, cuyo exponente sería la financiación de proyectos o actuaciones determinadas, no así la propia existencia de la entidad beneficiaria, cuestionándose aquí la adecuación del instrumento utilizado (convenios que vienen, hasta el momento, articulando anualmente subvenciones nominativas, previéndose ahora que además alcancen carácter plurianual, lo que significa que vincularán créditos de compromiso por dicho período).

A juicio de esta Oficina, no aparece suficientemente definida la naturaleza de tales instrumentos de vinculación, ni como referencia a la normativa contractual ni como referencia a la normativa subvencional, ni como instrumento de relación singular cuya especificidad no cuenta con referentes normativos de contraste que delimiten su posible configuración.

Por otro lado, la financiación continuada del gasto de personal por parte de la administración, plantea también la cuestión sobre la igualdad en el acceso a funciones que puedan situarse en el ámbito de lo público, cuando se financia la labor de dicho personal con fondos públicos, pues de tratarse de personal contratado por la propia administración habrían entrado en juego principios básicos para el acceso a tales funciones (igualdad, mérito, capacidad..), aspecto éste que hubiera merecido también mayor análisis en el expediente del proyecto.



Expuesto lo cual, nos remitiremos aquí a las consideraciones vertidas en el Informe de la Dirección de Presupuestos de este Departamento de Economía y Hacienda, en relación con la financiación de las medidas previstas en la ley proyectada:

“INFORME DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL

El Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, define entre las funciones asignadas a la Dirección de Presupuestos, la de emisión de los informes que correspondan en relación con las propuestas normativas, planes, convenios y acuerdos de contenido económico relevante, a fin de evaluar el impacto presupuestario y proponer las medidas de ajuste correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Recibido el documento del anteproyecto de la Ley de Desarrollo Rural (LDR), presentado por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, la Dirección de Presupuestos analiza la Memoria Económica y resto de documentación presentada, con el fin de informar sobre la adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y a las previsiones presupuestarias recogidas en el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

A continuación, se tratan los apartados desarrollados en la Memoria Económica, fundamentalmente los relativos a la cuantificación del impacto presupuestario que ocasiona la entrada en vigor de la ley.

El objeto de la LDR es regular y establecer el marco normativo que oriente las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en un plano de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país.

La Ley establece dos instrumentos fundamentales para la planificación en el medio rural vasco: Los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR).

Por otra parte, el Título III del anteproyecto de la LDR, relativo a la Gobernanza, considera las actuaciones a impulsar en las zonas rurales vascas en dos ámbitos de actuación:

- *Gobernanza de enfoque institucional.*
- *Gobernanza de enfoque local o enfoque público-privado (en la que nos centraremos fundamentalmente).*

A - Gobernanza de enfoque institucional

Por la que se coordinarán, impulsarán, ejecutarán y supervisarán las principales actuaciones estratégicas sectoriales emanadas desde Gobierno Vasco, Diputaciones Forales e Instituciones Locales, en el ámbito de sus competencias, con arreglo a los ejes de actuación prioritarios y objetivos sectoriales marcados en los PDT.

B - Gobernanza de enfoque local o enfoque público-privado

Mediante esta gobernanza se propondrán e impulsarán actuaciones y proyectos sobre el terreno ligadas a los objetivos sectoriales marcados en cada PCDR, así como se gestionará la selección de proyectos, y se identificarán las herramientas financieras más eficaces para su puesta en marcha.

Esta gobernanza se fundamenta en dos instrumentos de actuación:

1. *Las Asociaciones de Desarrollo Rural.*
2. *La Fundación HAZI a través de la creación de un nuevo Servicio de Gestión denominado LURRALDE.*

1. Asociaciones de Desarrollo Rural

Tal y como se indica en la exposición de motivos de la ley “en cuanto a la Gobernanza de enfoque local, la nueva norma propone una modificación sustancial del modelo actual, a través de una nueva fórmula de colaboración público-privada, especialmente en las relaciones entre las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), Gobierno Vasco, y Diputaciones Forales, que contribuya a que las primeras contribuyan de forma más eficaz al cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.”

Uno de los aspectos a destacar de la gobernanza de enfoque local y público-privado es su enfoque comarcal que se articula en base a las ADR que sean reconocidas como agentes colaboradores de la administración pública y para cuyo funcionamiento recibirán financiación, según la memoria económica, con cargo a los presupuestos de del Gobierno Vasco y las Diputaciones.



Según la citada memoria económica el gasto anual de las ADR (gastos de personal + gastos de funcionamiento) ascendería en 2019 a 2.447.930,79 euros con una financiación compartida entre las Diputaciones Forales (45%) y Gobierno Vasco (55%). Con esto, la parte a financiar con cargo a los Presupuestos de la Administración General de la CAE ascendería a 1.346.361,93 euros.

Por otra parte, la financiación a las ADR, mediante subvenciones nominativas para gastos corrientes, recogidas en los Presupuestos Generales de la CAE de 2020 en la sección 03-Desarrollo Económico e Infraestructuras, Programa 7111-Agricultura y Desarrollo Rural y Litoral, asciende a 840.945 euros (misma cuantía y Programa de la sección 05-Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, del proyecto de Presupuestos de la CAE 2021).

De ahí que la memoria económica indica que la afección parcial estimada del gasto sería la diferencia de las dos cuantías señaladas más arriba, esto es, 505.416,93 euros/año.

Hay que señalar que, según se establece en el artículo 14 del anteproyecto de la LDR, la vinculación de las ADR al este enfoque comarcal de la gobernanza público-privada local se llevará a cabo mediante la suscripción de un convenio plurianual con el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural (Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente) y la Diputación Foral correspondiente. En este punto la memoria económica hace referencia a "en principio, Convenios a 7 años coincidiendo con la vigencia de los Programas de Desarrollo Territorial y las perspectivas financieras de la UE". La citada memoria económica no hace referencia a la evolución de los importes a financiar durante el periodo de siete años de los convenios suscritos con las ADR y por tanto no evalúa el impacto presupuestario de ese periodo en los sucesivos Presupuestos de la CAE.

2. Fundación HAZI y la creación de un nuevo Servicio de Gestión - LURRALDE

Se crea LURRALDE, nuevo servicio de gestión dentro de la Fundación HAZI orientado al desarrollo territorial. Se estructurará en el ámbito organizativo y de gestión a nivel comarcal y supracomarcal y se coordinará con las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) vinculadas, asegurando y reforzando la coherencia de las actuaciones en materia de desarrollo rural. Este hecho supone la contratación de seis técnicos de apoyo supracomarcal con un coste estimado de 300.000 euros de los que 243.000 euros debería aportarlos el Gobierno Vasco para presupuestarlos en HAZI.

Las aportaciones de la Administración General a la Fundación HAZI en los presupuestos 2020 y 2021 se detallan a continuación:

Financiación PPTO 2020 Fundación HAZI, sección 03, cap. IV, Programa 7111, 4.414.265 euros

Financiación PPTO 2021 Fundación HAZI, sección 05, cap. IV, Programa 7111, 4.414.265 euros

El impacto de financiación para 2020 de las ADR junto con la creación del servicio de gestión LURRALDE en HAZI asciende a 748.416,93 euros. Entendemos que el impacto presupuestario en 2021 será equivalente en términos homogéneos.

Por último, en la memoria económica se señala que "la creación en la norma, tanto del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, como de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural (ver Disposición Final primera de la Ley), como de la Red Vasca de Desarrollo Rural (art. 14.12), no conllevan afección de gasto presupuestario."

CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.

En cuanto a la repercusión presupuestaria que la entrada en vigor Ley de Desarrollo Rural pudiera generar en el 2021 y ejercicios futuros, analizada la documentación remitida por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, la Dirección de Presupuestos considera que los costes económicos derivados de su aplicación deberán ser asumidos anualmente con las dotaciones económicas que tenga asignadas en los presupuestos del citado departamento, las cuales se ajustarán anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno.

En lo relativo a las transferencias a las Asociaciones de Desarrollo Rural, para financiar sus actuaciones, materializadas en los convenios plurianuales suscritos con el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, y cuyos importes anuales no se especifican en la memoria económica, se considera que deberán ser asumidas por los presupuestos del citado departamento en cada ejercicio.

Se crea LURRALDE, nuevo servicio de gestión dentro de la Fundación HAZI, que del mismo modo deberá ésta última asumir anualmente los costes económicos derivados de su funcionamiento con las dotaciones económicas que tenga asignadas en sus presupuestos. En todo caso, la tramitación de la creación de las nuevas plazas deberá atender a la normativa vigente en el momento de la creación.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE."



C.4) Incidencia económica en otras administraciones, los particulares y la economía en general.

En lo que se refiere a la incidencia económica de la entrada en vigor de la ley para otras administraciones, particulares y la economía en general, la memoria económica explica escuetamente (ap.c3. fuentes de financiación extrapresupuestarias) que tal incidencia se produciría en los *Presupuestos generales de las tres Diputaciones Forales (aprox. 45% gastos de personal y mantenimiento de ADRs)*, a los que habría que descontar también la financiación actual que aportan, en su caso, a las ADRs, así como un 5% aproximado de los gastos anuales de personal de los nuevos técnicos de Lurralde.

Al objeto de conciliar este último porcentaje de financiación (5%) con aquél otro que se deduce de los cuadros contenidos en la memoria (19%, si atendemos al porcentaje de cobertura que se habría venido financiando por HAZI -81% según cierre 2019-), esta Oficina ha solicitado aclaración por parte del Departamento proponente, el cual ha precisado que *"aunque el aprox 5 % (de cada DF se entiende) no es muy riguroso.... Sería un 19% total (aprox un 6,3 % aportación de cada DF)"*.

Nada expresa, por otro lado, sobre las consecuencias, en términos económicos ni financieros, que la puesta en marcha de las medidas previstas en la ley acarrearía para los Ayuntamientos y demás entidades locales ni para las ADR afectadas.

1. Respecto a la incidencia económica en los **Ayuntamientos**, procede hacer mención, en primer lugar, a los trámites practicados y el resultado obtenido al amparo de lo dispuesto en el artículo 90 de la LILE, que dispone lo siguiente:

Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana.

1.- Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2.- Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3.- En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración



promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4.- De no alcanzarse acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5.- En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

Procede hacer notar que entre los informes a recabar que contempla la Orden de la entonces Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, de 16 de mayo de 2019, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, se encuentra el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y lo fundamenta en lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi (en adelante LILE) entendiéndose, pues, que la disposición propuesta afecta a competencias propias de los municipios.

Consta, efectivamente, el informe de la *Comisión de Gobiernos Locales* respecto al mencionado Anteproyecto, de 30 de enero de 2020, que formula algunas observaciones y presenta discrepancias en relación a su contenido. Este informe se configura como un sistema de alerta temprana en manos de la citada Comisión, de forma que si el órgano proponente no aceptara todo o parte de las propuestas, debería constituirse una Comisión Bilateral encargada de acercar las posiciones, de conformidad con lo estipulado en el artículo 90 de la LILE:

Transcribimos, a continuación, las conclusiones del informe de la Comisión de Gobiernos Locales recabado por el órgano promotor:

"5. Conclusiones.

1ª) El proyecto objeto de estudio articula el desarrollo rural ignorando que los municipios tienen importantes competencias en las materias sobre las que se proyectan los objetivos generales y sectoriales (artículos 4 y 5 del texto) de las políticas a que se refiere.

2ª) Se articulan las políticas de desarrollo rural como si no existiera una previa decisión de organización institucional de la Comunidad Autónoma, en la que las Instituciones Comunes, las Forales y los Municipios tienen un papel claramente definido desde el EAPV, la LTH o la LILE.

3ª) La decisión parece deliberada, si bien no se explica en qué términos se ha dado cumplimiento a las exigencias del artículo 17.2 LILE en relación con que cualquier limitación de las 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.

4ª) En estos términos, en el apartado 4 de este informe se exponen, sin ánimo exhaustivo, las sugerencias que desde la Comisión de Gobiernos Locales se formulan al promotor del anteproyecto, subrayando que si no se atendieran sería precisa la convocatoria de la comisión bilateral a que se refiere el artículo 90.3 LILE.



Obviamente, dado el calado de las críticas se formulan al anteproyecto y las sugerencias que paralelamente se articulan, su estimación comportaría un replanteamiento global de la iniciativa.

5º) Por último, a la vista del contenido del anteproyecto, no resulta exigible el anexo específico del artículo 18 LILE sobre dotación de recursos necesarios para garantizar la suficiencia financiera de los municipios.

Ante las discrepancias, se procede a convocar la *Comisión Bilateral* prevista en la Ley, que se celebró el 12 de febrero de 2020 y que obra en el expediente, en la que los representantes del Gobierno Vasco formulan nuevas propuestas de redacción para los artículos 9.7, 10.4 y 8, y 12.a). El Acta finaliza indicando que "los representantes de la Comisión de Gobiernos Locales entienden que si se llevan a cabo estas modificaciones en el texto de anteproyecto se daría satisfacción, en lo básico, a sus objeciones y propuestas", modificaciones que han sido finalmente incorporadas a la versión del proyecto sometida a informe de la OCE.

Dicho esto, indicar que en el expediente no se efectúa referencia al impacto económico en los ayuntamientos, consecuencia de la nueva regulación, y que el mencionado Consejo de Gobiernos Locales, señala expresamente, como ya se ha transcrito con anterioridad, que "a la vista del contenido del anteproyecto, no resulta exigible el anexo específico del artículo 18 LILE sobre dotación de recursos necesarios para garantizar la suficiencia financiera de los municipios".

2. En cuanto al impacto económico de la actuación propuesta en las **Diputaciones Forales** (DDFF) conocemos, a través de los datos proporcionados por la memoria económica, que la financiación de los convenios de vinculación con las ADRs previstos en la Ley (arts. 14.5-14.7⁶), en principio a 7 años, según la memoria (aunque el anteproyecto ya hemos indicado que se refiere, de forma más genérica, a convenios plurianuales), es compartida con el Gobierno Vasco, alcanzando un porcentaje del 45% para las referidas DDFF. Convenios que financiarán los *gastos del personal* de las ADRs correspondientes a gerentes, técnicos y administrativos propios de ADRs (no incluiría otros técnicos actualmente adscritos a ADRs), así como los *gastos de funcionamiento*. Además, financiarán la posible contratación de 6 técnicos nuevos para apoyo supracomarcal de LURRALDE, en un 19% según se desprende de la

⁶ 5. Esta vinculación se llevará a efecto, a través de la suscripción de un **convenio plurianual** con el Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural, así como **con el correspondiente de la Diputación Foral ligada al Territorio Histórico** del ámbito de la ADR.

7. El citado convenio regulará aquellos aspectos organizativos, **financieros** y de gestión ligados a la correcta ejecución de las funciones y actuaciones contempladas en el mismo. Entre dichas actuaciones, se recogerán las ligadas a la elaboración y gestión de los PCDR, así como la elaboración de los planes de gestión anuales, conforme a lo dispuesto en los artículos 10.3 y 10.7 de esta Ley.



siguiente tabla que se recoge en la memoria económica (art. 15.1 del proyecto, relativo a las funciones de Lurralde, en relación al 14.2) del proyecto⁷⁾

Concepto	Coste recursos (€)	Entes financiadores	
		EJ-GV	DD.FF.
Financiación personal ADRs	2.310.230,79	1.270.626,93	1.039.603,86 (45%)
Gastos funcionamiento ADR	137.700	75.735	61.965 (45%)
Seis Técnicos apoyo supracomarcal	300.000 (37.500 brutos+12.5000 SS)x6	243.000	57.000 (19%)
TOTAL	2.747.930,79	1.589.361,93	1.158.568,86

No se proporcionan datos que justifiquen los resultados globales del gasto de funcionamiento de las ADR. Tampoco sobre los concretos porcentajes de financiación.

La referida memoria económica, en su apartado c.3), encabezado como “*Fuentes de financiación extrapresupuestaria*”, señala que al 45% gastos de personal y funcionamiento de ADRs (*que hacen un total de 1.101.568,86=1.039.603,86+ 61.965*) habría que descontar, también, la financiación actual que aportan, en su caso, las DDFF a las ADRs....

Procede en este punto traer a colación la alegación formulada por la DFB, en su escrito de 7 de noviembre de 2019, objetando que:

“La financiación de HAZI-LURRALDE implica obligaciones para los Órganos forales (...). Si bien no se especifican porcentajes y cuantías, se trata de personal de un medio propio del Gobierno Vasco. No se alcanza a entender por qué las DDFF tiene que hacerse cargo del coste de ese personal cuando entre las funciones de ese órgano, LURRALDE, no hay ninguna que competa exclusivamente a las DDFF. Entendemos que nos encontramos ante una nueva injerencia competencial...”

Añadir que si el horizonte temporal del convenio es de 7 años, resulta un compromiso económico más gravoso, también, para las DDFF, respecto a la situación actual, en la que la financiación se abordaba, año a año...

⁷1. LURRALDE se dotará de la estructura técnica y administrativa necesaria para ejercer eficientemente las funciones que se le atribuyen en el artículo 15.



Asimismo, el artículo 13 del anteproyecto en estudio, relativo a la *Gobernanza del enfoque institucional*, señala en su apartado 3 que para lo dispuesto en este artículo, las Direcciones o unidades competentes en materia de desarrollo rural de cada una de las AA (esto es, DDFF, junto con el GV) han de realizar una serie de funciones nuevas:

- a) *La emisión de los informes preceptivos previstos en el apartado anterior.*
- b) *El seguimiento del cumplimiento de los informes vinculantes y recomendaciones previstas en el punto 5 de este artículo.*
- c) *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.*
- d) *Cuanto otras funciones le encomiende la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural.*

No se efectúa una estimación del coste económico adicional que puede conllevar el desarrollo de estas funciones para las DDFF. Procede hacer notar al respecto que la DFB, en el referido escrito de 8 de noviembre de 2019, alega que *"...No se puede pretender que las unidades existentes asuman esta tarea de emisión de informes dado que ya se encuentran saturadas con las tareas ordinarias existentes. Se desconoce si el Anteproyecto ha realizado un estudio económico del coste de los recursos humanos y económicos necesarios para acometer las medidas que propone. Entendemos que de no subsanarse esta cuestión podría provocar la nulidad del Anteproyecto..."*

Además, los aspectos observados no se alinean bien, con el objeto de la Ley, que según el apartado segundo del artículo 1 del proyecto es *"establecer la gobernanza y los mecanismos de colaboración 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"*.

3. Respecto a los particulares y la economía en general, la memoria económica que obra en el expediente se limita a indicar, al respecto, que *"el anteproyecto de ley, como se comenta en el punto a.3) de esta memoria, sustituye a la norma vigente Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural. Dicha sustitución pretende redefinir objetivos conforme a las transformaciones sociales ocurridas en estos últimos 21 años y busca, lógicamente, una mayor eficiencia socioeconómica que el texto vigente"*, lo que, si bien no se nos oculta su dificultad, requiere de una mayor concreción o estimación. En este análisis de impacto debería explicarse el mismo en las ADR y en las entidades excluidas o no contempladas en la nueva fórmula de colaboración público-privada (art. 14 del anteproyecto) a través de los *convenios de vinculación* financiados a 7 años, ya referidos, que sustituye a la colaboración anual actual; así como el impacto en el tejido económico del medio rural, pues uno de los objetivos sectoriales del anteproyecto es su diversificación y la creación del empleo (artículo 6.4: fomento del emprendimiento y el dinamismo empresarial en el medio rural; fomento del turismo rural, gastronomía, comercio, agroturismo, servicios de ocio)...



C.5) Finalmente, en cuanto a los objetivos presupuestarios, considera la memoria económica remitida que *“El gasto que se genera como consecuencia de la entrada en vigor de la norma se insertaría en el Programa 7111 Agricultura y Desarrollo Rural y Litoral.//Dentro de la memoria de este programa para 2019, la norma reforzaría todos los contenidos contemplados en el apartado relativo a la DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL Y LITORAL Y POLÍTICAS EUROPEAS, bajo el objetivo general de profundizar e impulsar el desarrollo del espacio rural y litoral, no sólo desde una visión de compromiso con las personas que viven en este medio, sino también como base de vertebración territorial y desarrollo sostenible. //La norma reforzaría especialmente a los objetivos instrumentales 1, 2, 3, 5 y 10 de la citada memoria.”*, así como que *“dentro del eje de DESARROLLO RURAL Y LITORAL Y POLÍTICAS EUROPEAS, se incrementarían los indicadores ligados a los Objetivos 1 ,2 y 5”* aunque no precisa el alcance de tal incremento (habida cuenta además que parte de objetivos del programa 7111 para 2019, por lo que la memoria se encuentra sin actualizar) que posibilite, a posteriori, la medición de los resultados de aplicación de las medidas previstas en la nueva norma, tras una evaluación previa (*Evaluación económica y social de su aplicación -justificación de la relación existente entre la iniciativa que se propone y los objetivos a conseguir y su eficacia en términos económicos frente a otras medidas alternativas que pudieran existir-*) que se limita a expresar que el anteproyecto de ley, sustituye a la norma vigente Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural. Dicha sustitución pretende redefinir objetivos conforme a las transformaciones sociales ocurridas en estos últimos 21 años y busca, lógicamente, una mayor eficiencia socioeconómica que el texto vigente, sin aportar otros indicadores de objetivos presupuestarios dirigidos a medir su incidencia, en términos económicos, respecto del grado de eficacia y eficiencia alcanzados con las medidas vigentes.