



## **MEMORIA DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN PARA EL CONSEJO DE GOBIERNO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO RURAL**

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General se aporta la presente memoria.

### **I. TRAMITES PRACTICADOS**

Por resolución de la Directora de Desarrollo Rural y Políticas Europeas de 3 de abril de 2019 de mayo de 2018 se sometió al trámite de consulta pública, con carácter previo a su elaboración, el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural

Posteriormente, con fecha 16 de mayo de 2019, la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras dictó Orden por la que acordó el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general con objeto de regular y establecer el marco normativo que guíe las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, así como para establecer la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV.

A continuación, los Servicios Jurídicos del Departamento de Económico e Infraestructuras procedieron a elaborar un Proyecto de Decreto y su correspondiente informe jurídico, procediéndose asimismo a elaborarse, por parte de los técnicos del Departamento la correspondiente memoria económica.

Mediante Orden de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras de 13 de junio de fue aprobado el 1ª proyecto del Anteproyecto de ley de Desarrollo Rural.

Dentro del trámite de audiencia, mediante Resolución de 20 de junio, del Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria, se sometió a trámite de información pública el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural.

Asimismo, el anteproyecto de ley fue enviado de forma personalizada por correo electrónico a los representantes del sector y administraciones que aparecían más directamente afectadas, dándoles un plazo para la presentación de alegaciones hasta el 31 de julio de 2019.

Se remitió el Proyecto de Decreto a:

- Gobierno Vasco - Consejeros
- Diputaciones: Diputados
- Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR)

- Eudel
- Sindicatos agrarios
- ACOVI, ACOA.- Asociación Concejos.

El proyecto normativo fue también remitido a la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, a Emakunde, a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA), a la Dirección de Relaciones Laborales y a Función Pública.

## II.- TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMES.

Se han recibido alegaciones, por distintas vías, de:

- **ADR**s: Debagoienako Landa Garapenerako Elkarte, Asoc De Desarrollo Rural De Durangaldea/Urkiola, ADR Mairuelegorreta, Asociacion De Desarrollo Rural Lautada, Asoc De Desarrollo Rural De Rioja Alavesa Peña Leon, Asociacion De Desarrollo Rural De La Comarca De Tolosaldea, Zabaia Asociacion De Desarrollo Rural Del Valle De Ayala, Asociación de Desarrollo Rural Estribaciones del Gorbea, Asociación de Desarrollo Rural Gorbeialde, Tolomendi.
- **Ayuntamientos**: Alkiza, Altzo, Antzuola, Llodio, Agurain, Alegria/Dulantzi, Asparrena, Amurrio, Arratzua Ubarrundia, Iruraiz-Gauna, Orduña, San Millán, Zambrana, Berastegi, Berriatu, Errezil, Harana/Valle de Arana, Itsaso, Oresa, Zizurkil, Durango, Ea, Errigoiti, Izurtza, Legutio, Tolosa, Ibarra, Barrundia.
- **Juntas Administrativas**: Acosta, Albeniz, Ametzaga, Arrieta, Asparrena, Andoin, Artaza y Escota, Audikana, Berrikano, Buruaga, Dallo, Egileta, Elguea, Eribe, Etxabarri-Ibiña, Etxagüen, Gaceo, Gebara, Gopegi, Heredia, Hermua, Ilarduia, Larrea, Letona, Manurga, Manzanos, Maturana, Mendarozketa, Mendixur, Murua, Olano, Ondategi, Paul, Zaitegi, Zestafe.
- **Otras**: Diputación Foral de Álava, Asociación de Concejos de Álava, Cuadrilla de Añana, Asociacion Del Sector Forestal-Madera De Euskadi Baskegur, Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna EHNE, EHNE Bizkaia, ENBA Euskal Nekazarien Batasuna, Landaola Gipuzkoako Landa Garapen Elkarteen Federazioa, BIZKAIMENDI Federación de Asociaciones de desarrollo Rural de Bizkaia, Asociacion Nekazalturismoa-Landaturismoa Elkarte, Parzoneria de Entzia e Iturrieta, EH Bildu Laudio Udal Taldea, EH Bildu Zigoitia Udal Taldea, Euskal Herriko Ardi Latxaren Defentsa eta Sustapenerako Elkarte LARSABI, Gipuzkoako Baso Elkarte, Latxa Esnea Kooperatiba, Nekatur, Hazi, UAGA.

Asimismo, se han recibido comunicación del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, del Departamento de Salud, Departamento de Seguridad, del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo y, por último y con un gran retraso, de la Dirección de Función Pública.

Por lo que se refiere al informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, se han tomado en consideración de la siguiente manera:

- Se han incluido las equivalencias semánticas de los términos y expresiones enunciados en otros idiomas.

- En el artículo 5.10 se ha añadido la siguiente expresión: “*Asimismo, se promoverá el derecho a recibir dicha formación en euskera*”, entendiéndose que no siempre será posible “garantizar” que la formación sea en euskera, y que lo que debe primar en tales casos es el hecho de poder recibir formación.
- En el artículo 10.6 se ha incluido la siguiente expresión: “*y garantizará el derecho de utilización del euskera en la participación de los ciudadanos ciudadanas*” siguiendo lo recomendado en el informe.
- No se ha seguido la recomendación sobre la Disposición Final Primera de Modificación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, relativa al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, y a la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural, por entender que la adición que se propone es más propia de la norma de desarrollo reglamentario prevista en el apartado Tres de esa misma Disposición Final Primera.

Por lo que se refiere al informe de Emakunde, sus consideraciones se han tomado en cuenta de la siguiente manera:

- No se han tenido en cuenta sus recomendaciones de que se incluya “*que en la elaboración de los programas de desarrollo territorial (PDTs) y en los programas comarcales de desarrollo rural (PCDRs) se cuente con personal experto en materia de igualdad*, toda vez que en los artículos que regulan esos programas no se aborda la cuestión de su composición, sino su contenido, elaboración, iniciativa y aprobación; composición que en todo caso será objeto de desarrollo reglamentario y dependerá de las instituciones que nombren los componentes. Lo mismo hay que decir sobre la nueva área de servicio denominada HAZI, LURRALDE, y sobre la Red Vasca de Desarrollo Rural, donde expresamente se prevé un desarrollo reglamentario sobre la estructura, *composición*, y funciones de la Red.
- No se considera adecuada la existencia de un presupuesto específico o separado *destinado a actuaciones con enfoque de género y desarrollo rural*, como se propone en el informe, toda vez que el enfoque de género debe impregnar todas las actuaciones y políticas de desarrollo rural.
- Se revisan los términos en el sentido indicado en el informe.

Por lo que se refiere al informe de Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA), hay que decir que sus propuestas han sido analizadas y tomadas en consideración con el conjunto de alegaciones y observaciones generales ya que esas propuestas se refieren a cuestiones que también han sido objeto de alegaciones provenientes de fuentes externas, y que han sido analizadas en su conjunto por bloques temáticos: objetivos generales, definiciones, gobernanza, Disposición Final Primera, etc. Así pues, las propuestas están valoradas e incluidas el “informe de alegaciones”.

Por lo que se refiere al informe de la Dirección de Función Pública, sus consideraciones se han tomado en cuenta de la siguiente manera:

- La dirección de función pública, informa desfavorablemente que figure en el anteproyecto la creación de las unidades supervisoras. Como consecuencia de ello se ha eliminado la mención a esas unidades y se ha sustituido por una disposición relativa a las actuaciones o funciones que corresponden a las diversas administraciones a ese respecto (actual artículo 13).
- Ante las reticencias y problemas que se indican para la creación de nuevas dotaciones de personal (la integración en HAZI del personal de las ADRs), se ha desistido de esa previsión y se ha sustituido por la una gobernanza de ámbito comarcal (actual artículo 14) basada en la suscripción de convenios de vinculación con las ADRs.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia, se ha elaborado un documento de “informe de alegaciones”, que figura en el expediente, en el que se recogen las alegaciones habidas por bloques temáticos ya que hay que tener en cuenta que muchas de ellas se repiten o reiteran. En dicho documento se analizan esas alegaciones, se valoran, y se proponen los cambios a introducir en el texto del anteproyecto como consecuencia de su toma en consideración. Este informe de alegaciones está siendo remitido a los alegantes.

Con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de alegaciones y observaciones se han recibido observaciones y alegaciones de la Diputación Foral de Álava, de una manera más informal, y de la Diputación Foral de Bizkaia, de una manera mucho más formal. A estas últimas alegaciones, que tienen un marcado carácter jurídico-competencial, se ha contestado de la manera que figura en los anexos a esta memoria.

Como resultado de todo ello, se presenta un nuevo texto del anteproyecto de Ley, y se siguen los trámites con la solicitud de informe a la Comisión de Gobiernos Locales y al Consejo Económico y Social.

### **III. COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES**

En el informe de la Comisión de Gobiernos Locales sobre el anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural expone diversas discrepancias y objeciones en relación con el respeto a las facultades y competencias de las Instituciones Locales. Asimismo, se hacen unas determinadas propuestas concretas. Ante estas discrepancias, y de conformidad con lo prevenido en el artículo 90.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, se convocó la Comisión bilateral, que se celebró el 12 de febrero de 2020.

En esta reunión, por parte de los representantes de la Comisión de Gobiernos Locales (GL) se exponen las preocupaciones y objeciones en relación con el anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural contenidas en el informe y las razones y argumentos que las sustentan.

Por parte de los representantes del Gobierno se exponen asimismo las líneas y objetivos fundamentales que han guiado la elaboración del anteproyecto de ley. Se explica asimismo que en ningún caso ha habido intención de menoscabar la autonomía o competencias municipales ni de sobreponerse a ellos o imponerles determinadas

actuaciones, sino de lograr que las políticas y medidas de desarrollo rural tengan un enfoque más territorial y gocen de una mayor coherencia y coordinación, superando fragmentaciones e ineficiencias. Se expresa también la voluntad de contar con las Instituciones locales y de trabajar lo más estrechamente posible con ellas, ya que de ello dependerá en buena medida el éxito de las políticas de desarrollo rural.

A la vista de las modificaciones que se proponen en el informe de GL, los representantes del Gobierno se muestran dispuestos a estudiarlas y acogerlas. Se expone que en su momento ya se acogieron algunas demandas de mayor presencia de las instituciones locales (participación en la Elaboración de los PDTs y PCDRs, presencia en la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se traten temas que les afecten, etc.). No obstante, se reconoce que no se ha tenido en cuenta expresamente a las instituciones locales cuando en la ley se regula la aprobación de las actuaciones que afectan a las competencias municipales y a la ejecución de dichas actuaciones, que son las principales objeciones contenidas en el informe GL.

En consecuencia, los representantes del Gobierno proponen modificar el apartado 7 artículo 9 del anteproyecto, referido a los PDTs, para incluir la referencia a las instituciones locales, que quedaría redactado como sigue:

*7. En todo caso, cuando los PDT contemplen objetivos y ejes de actuación en materias sobre las que las diversas Instituciones tengan competencias exclusivas de conformidad con la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, o en materias en las que las Instituciones Locales tengan competencias de conformidad con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, las medidas o actuaciones que se deriven habrán de ser aprobadas conforme a lo que dispongan los procedimientos establecidos en cada una de dichas Administraciones.*

Asimismo, se propone modificar los apartados 4 y 8 el artículo 10 del anteproyecto, referido a los PCDRs, que son los planes más operativos y que contienen las medidas y actuaciones para cada comarca, para introducir la previsión de que habrán de ser aprobados por las Instituciones Locales concernidas, y luego ejecutados por quien sea el competente para ello. Estos apartados quedarían redactados de la siguiente manera:

*4. Los PCDR se aprobarán mediante Orden del Consejero o Consejera del Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural y Decretos Forales del Consejo de Diputados de las tres Diputaciones, tras consulta al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, y posterior acuerdo de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural.*

*Asimismo, cuando los PCDR afecten a materias sobre las que las Instituciones Locales tengan competencias de conformidad con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, las Instituciones locales concernidas deberán aprobar la aplicación de los correspondientes PCDR en su institución, así como la ejecución de los proyectos o programas que de ellos emanen.*

*8. ejecución de los PCDR corresponderá a la institución pertinente en el ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, o conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.*

Por último, se propone modificar el apartado a) artículo 12, que quedaría redactado como sigue:

*a) Enfoque Institucional, por el 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.*

Los representantes de la Comisión de Gobiernos Locales entienden que se si se llevan a cabo estas modificaciones en el texto de anteproyecto se daría satisfacción, en lo básico, a sus objeciones y propuestas. Finalmente, se acuerda redactar el acta de la Comisión y remitir el texto del anteproyecto de ley con las modificaciones acordadas y seguir la tramitación.

#### IV. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Con fecha 12 de febrero de 2020 se ha recibido asimismo el dictamen del Consejo Económico y Social, en el que se hacen numerosas observaciones y sugerencias, de carácter técnico y de redacción, en la mayoría de los casos. Estas sugerencias han sido tomadas en consideración de la siguiente manera:

- a) Se aceptan e incorporan las observaciones y sugerencias referidas a los artículos siguientes (nueva numeración tras el paso del antiguo artículo 6 al nuevo artículo 2):
- 1, modificación de redacción según propuesta,
  - 2, se adelanta a ese lugar el artículo referido a las definiciones y se añade un nuevo ítem en el apartado referido a la multifuncionalidad del sector agroforestal.
  - 5, modificación de redacción según propuesta,
  - 6, modificación de redacción según propuesta,
  - 10, modificación de redacción según propuesta

Por el contrario, no se atienden las observaciones y propuestas de incorporación al texto de:

- Las numerosas propuestas de que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participe en los diversos órganos previstos en el anteproyecto y en la elaboración de los Planes. Se considera que la participación de organizaciones empresariales y sindicales más representativas tendrá su lugar más adecuado en el Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural, si bien su composición se deja a posterior desarrollo reglamentario, para que su organización y composición goce de una mayor flexibilidad.
- Tampoco se han atendido algunas propuestas de modificación de redacción por entender que no mejoraban la existente o no ofrecían aportaciones nuevas. En particular, no se considera adecuada incluir dentro de las definiciones el concepto de “actividad agropecuaria” ni, en general, la expresión “agropecuario/a” ya que

ésta es una expresión un tanto anticuada y en desuso, ya que la expresión “agrario/a” incluye tanto lo agrícola como lo ganadero (véase art. 4 de la Ley 7/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria).

Como resultado de todo ello, se presenta un nuevo texto del anteproyecto de Ley, y se siguen los trámites con la solicitud de informe a la Oficina de Control Económico. Para ello, dado que en su momento se modificaron algunas previsiones del anteproyecto, singularmente las referidas a las ADRs y su posible integración en la fundación HAZI, se ha elaborado una memoria económica modificada.

Por último, aún no se ha celebrado, pero ya se ha producido la convocatoria de “Landaberri” donde se ha incluido este asunto en su Orden del Día.

## V. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS E INFORME OCE

Con fecha 12 de febrero de 2021 se ha emitido informe de la Dirección de Presupuestos y con fecha 18 de febrero de 2021 se ha recibido informe de la Oficina de Control Económico. Dado que el informe OCE acoge la principal observación del informe de la Dirección de Presupuestos y lo reproduce, se abordan estos dos informes de manera conjunta. Las observaciones de ambos informes han sido tomadas en consideración de la siguiente manera:

- a) Respecto a la procedencia de consultar a la Dirección de Asuntos Europeos, hay que tener en cuenta que este proyecto normativo no tiene por objeto regular o aplicar cuestiones directamente derivadas del derecho europeo, si bien puede haber cuestiones relacionadas tangencial o colateralmente con el derecho europeo, como lo hay en casi todos los ámbitos, por otra parte. Asimismo, esa Dirección de Asuntos Europeos ya ha expresado que no está entre sus funciones informar sobre proyectos de normas concretas, sin perjuicio de su labor de asesoramiento general.
- b) El informe OCE recomienda mayor concreción de las funciones y la composición del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural previsto en la Disposición Final Uno del Anteproyecto de Ley, que modifica el artículo 92 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

Por lo que respecta a las funciones, el objeto de ese órgano y sus funciones básicas ya vienen recogidas en el apartado 1. del precepto y por ello se remite al reglamento para un ulterior desarrollo de dichas funciones. Por lo que respecta a la composición, a diferencia de lo dispuesto en la norma que se modifica, no se recoge la composición concreta de ese órgano. Ello se debe a la consideración de que recoger en el texto legal la composición y funciones pormenorizadas de ese órgano puede dar lugar a la rigidez del órgano y resultar poco ágil para adecuarse a situaciones cambiantes en estos ámbitos. Hay que tener en cuenta que se trata de un órgano de audiencia, coordinación, consulta y asesoramiento.

- c) Se acoge la observación del informe OCE relativa al artículo 14. 12 y se modifica el texto del anteproyecto en el sentido indicado, que queda redactado de la siguiente manera:

*12. Asimismo, dentro de la gobernanza público-privada a nivel local, se crea la Red Vasca de Desarrollo Rural, adscrita al Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma competente en materia de Desarrollo Rural, con la finalidad de impulsar la conexión, coordinación y colaboración de las entidades y agentes implicados en el desarrollo rural.*

- d) Respecto a la justificación para la contratación de nuevos técnicos por parte de la Fundación HAZI, el proyecto de Ley prevé la posible contratación de seis nuevos técnicos para el apoyo supracomarcal de Lurralde, de cara a incorporar dos personas por cada territorio histórico para que desarrollen técnicamente los objetivos previstos en la ley. La puesta en marcha de la misma va a conllevar un enorme esfuerzo a nivel técnico, ya que habrá que diseñar los diferentes tipos de intervención previstos y el liderazgo técnico de Hazi a esos efectos va a ser clave. Asimismo, se prevé que el refuerzo del impulso a proyectos y estrategias de ámbito supra comarcal conlleve una importante dedicación, por la necesidad de redoblar relaciones con otros agentes, trabajando más en red, diseñando actuaciones innovadoras.
- e) En lo relativo a ayudas y subvenciones, el Artículo 16.4 prevé 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 Planes de Desarrollo Local”. Se refiere a la priorización a través de una mayor puntuación de proyectos de la misma categoría en futuros programas de ayudas como los actuales LEADER o EREIN, para el caso de aquellos proyectos enmarcados en dichos Planes, por el hecho de responder a una estrategia de desarrollo diseñada por un ayuntamiento o concejo rural, quien previamente ha diseñado un conjunto estructurado de las principales necesidades y proyectos a abordar en su ámbito de actuación. Se pretende primar por tanto aquellas iniciativas que mejor contribuyan a cumplir los objetivos previstos en los Planes de Desarrollo Local.
- f) Por lo que se refiere a la necesidad de incremento de la financiación a las Asociaciones de Desarrollo Rural, hay que tener en cuenta las nuevas y reforzadas funciones que esas asociaciones asumirán, la necesidad de compensar ausencia de financiación municipal con la que hasta este momento contaban, y que ese incremento será, en todo caso, relativamente moderado. Con la nueva Ley se pretende cubrir los gastos de estructura y personal necesarios para abordar las actuaciones encomendadas a las ADR desde Gobierno Vasco y desde las Diputaciones Forales, eliminando la financiación municipal.
- g) El anteproyecto de ley prevé que la relación con las ADRs se instrumentalizará a través de convenios de vinculación. Esta figura, “convenios de vinculación”, viene siendo utilizada en el ámbito sanitario y cuenta con un referente en el “Convenio de vinculación suscrito entre el Departamento de Salud y la Fundación Onkologikoa Fundazioa para la prestación de servicios sanitarios” publicado mediante Resolución

169/2018, del Director de la Secretaría del Gobierno y Relaciones con el Parlamento (BOPV nº 15 de 22 de enero de 2019).

- h) Por lo que se refiere a la financiación de los convenios de vinculación plurianuales y del nuevo servicio de gestión “Lurralde” dentro de HAZI, el informe de la Dirección de Presupuestos incide, y el informe OCE lo recoge, en que esas financiaciones no deben implicar compromisos presupuestarios por lo que las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE. Por ello y para recoger esta cautela, en el artículo 14.11 del anteproyecto de Ley se ha añadido un nuevo párrafo en tal sentido y con la siguiente redacción:

*11. Reglamentariamente se establecerán los procedimientos administrativos para el desarrollo de las disposiciones relativas a los contenidos mínimos, duración y efectos que deberán contemplar los convenios de vinculación, así como las consecuencias derivadas de una posible desvinculación de las ADR. En todo caso, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.*

- i) Por último, es indudable que este anteproyecto de ley implicaría, de prosperar, compromisos financieros y un cierto impacto económico para la Diputaciones Forales. Pero ello es la lógica y natural consecuencia de la parte competencial que corresponde a las DDFE en las materias que afectan al desarrollo rural y, sobre todo, de la finalidad de la ley de que las actuaciones y políticas en las zonas rurales sean coherente, coordinadas transversales, y que superen actuaciones estancas y fragmentarias. En este sentido, esta visión de las políticas de desarrollo rural integradas, coordinadas y coherentes es la que mejor se alinea con el objeto y finalidad que persigue la ley.

## **VI. DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI**

Con fecha 26 de abril de 2021 se ha recibido dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA). Las observaciones contenidas en ese dictamen han sido tomadas en consideración de la siguiente manera:

### **1. Exposición de motivos**

Aunque el informe COJUA hace alusión a la expresión “*sesgo excesivamente agrario ligado al desarrollo rural*” que figuraba en las primeras versiones como una de las justificaciones para abordar la elaboración de este anteproyecto, hay que decir que dicha expresión ya fue eliminada en las últimas versiones del texto.

### **2. Observaciones generales**

- a) El informe COJUA hace una primera observación general en torno al encaje de los planes o instrumentos de planificación que se prevén en esta ley con los instrumentos de planificación y las políticas (PAC) ya instauradas a nivel europeo y estatal. Pues bien, las direcciones competentes en esas materias (desarrollo rural y agricultura y

ganadería) han elaborado una reflexión sobre esta cuestión que se adjunta como anexo III a esta memoria.

b) La segunda de las observaciones generales del informe COJUAE se refiere a la utilización a lo largo del anteproyecto del recurso a reglamentos “en blanco”. Esto se predica especialmente de la remisión al reglamento que se efectúa en el artículo 7 del anteproyecto. Atendiendo la observación respecto a ese artículo, el apartado 1 se ha modificado, quedando redactado como sigue:

1. Se establecerán diferentes tipologías de zonas rurales, excluyentes entre sí, que permitan adaptar lo dispuesto en la ley a las características específicas de cada una de ellas. Para establecer las diferentes tipologías se atenderá a los siguientes criterios y parámetros:

- Demográficos (población, masculinidad y envejecimiento)
- Accesibilidad a vías de comunicación y servicios públicos. Distancias y tiempos de desplazamiento a:
  - o capitales y cabeceras de comarca.
  - o principales infraestructuras viarias
  - o los servicios públicos.
- Geográficos: orografía del terreno
- Económicos relacionados con el sector primario: VAB agroganadero, SAU, empleos en el ámbito agroalimentario (incluyendo sector agrario y pesquero)
- Actividad turística litoral

c) La última de las observaciones generales del dictamen COJUAE es que en determinados artículos del anteproyecto (9.6, 10.4 y 13) se predetermina la forma interna de ejecutar la competencia por parte de las instituciones forales. Atendiendo la observación se han remodelado los artículos 9.6 y 10.4 del texto para disponer que la aprobación de los planes deberá ser hecha “por los órganos forales competentes”. Por el contra, el artículo 13 se ha dejado sin cambiar porque se considera lo natural que la gobernanza de enfoque institucional en las zonas rurales se impulse desde los departamentos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales “competentes en materia de desarrollo rural”.

### 3. Observaciones al articulado

a) En el apartado B) del epígrafe III del informe de la COJUAE (observaciones al articulado), un primer grupo de observaciones se refieren a las definiciones contenidas en el anteproyecto y en ellas se recomienda eliminar muchas de las definiciones ahí contenidas. Siguiendo las indicaciones del dictamen, en el artículo 2 se han eliminado las definiciones de concejo, cuadrilla, programa de desarrollo rural, programa de desarrollo rural (PDR), programa de desarrollo territorial (PDT), programas comarcales de desarrollo rural (PCDR), planes de desarrollo local (PDL), asociaciones de desarrollo rural (ADR). Asimismo, se ha incluido la definición de “concejo rural”, y en la definición de “la multifuncionalidad del sector agroforestal”

se ha sustituido la referencia a la “construcción del paisaje” por la recomendada en el informe: “la protección, gestión y ordenación del paisaje”.

No obstante, se han mantenido las definiciones de “municipio rural”, “zona rural” y “medio rural” por considerar que no son superfluas, y que sirven para precisar conceptos contenidos en la propia ley.

- b) En el artículo 4.b del anteproyecto, se ha incluido la referencia al desarrollo sostenible, siguiendo lo indicado en el dictamen COJUAE.
- c) No se han seguido las indicaciones referidas a los artículos 5.1, 6.5 y 6.5.d) por considerar que son cuestiones de preferencias terminológicas, que la necesidad de la alineación a los instrumentos de ordenación del territorio ya queda garantizada en otros apartados del proyecto, y que “proyectos de acondicionamiento y restauración de cuencas fluviales” tiene más que ver con las infraestructuras que con la conservación del patrimonio natural.
- d) Las observaciones del dictamen COJUAE referidas al título II del anteproyecto de ley inciden de una manera más pormenorizada en lo anteriormente ya expuesto (en las observaciones generales) sobre los reglamentos “en blanco”, y el encaje de los de planificación que se prevén en esta ley con los instrumentos de planificación y las políticas (PAC) ya instauradas a nivel europeo y estatal. Por ello nos remitimos a lo expuesto en el apartado a) y b) de este apartado.
- e) En el artículo 9 del anteproyecto, siguiendo la indicación en ese sentido, se ha incluido la referencia a la necesidad de que esos instrumentos de planificación, los PDTs, estén alineados con las líneas estratégicas de la política de desarrollo rural de la UE, siguiendo lo indicado en el dictamen COJUAE.
- f) Asimismo, en lo que respecta a los marcos temporales de los PDT, PCDR y PDTs el dictamen COJUAE incide en la necesidad de precisar esos periodos o marcos temporales. No obstante lo anterior, en el artículo 9.3 se señala que los PDT estarán en consonancia con los de los Marcos Financieros Plurianuales que rigen para los Fondos Estructurales de la UE, y en el artículo 10.5 se señala que el ámbito temporal de aplicación de los PCDR será el mismo que el de los PDT. Por ello se considera que los marcos temporales referidos a esos planes quedan suficientemente delimitados y definidos,

Por lo que se refiere a los PDLs, tampoco se considera confuso que puedan ser elaborados “durante el periodo de vigencia de cada legislatura” y que deban tener “un horizonte mínimo de planificación de dos años”. Esto es, estos planes deberán ser planes para un periodo mínimo de dos años y máximo de legislatura municipal.

- g) Atendiendo lo indicado en el informe de la COJUAE, los artículos 9.5 y 9.6 han sido modificados para establecer que *“los PDT se elaborarán a propuesta de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, previa consulta al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi”*; y que *“los PDT deberán contar con informe favorable de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural”*. Asimismo, se ha seguido también la recomendación de eliminar

por superflua la remisión preceptiva de los PDT a todos los Departamentos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, así como a EUDEL.

Por el contrario, no se ha considerado necesario regular los aspectos procedimentales para la elaboración de los PDTs, porque la participación de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, y del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi ya garantizan suficientemente la participación; y porque ello podría restar agilidad y operatividad a la hora de elaborar esos planes.

- h) Por lo que se refiere a la determinación de los ámbitos comarcales de los PCDRs contemplada en el artículo 10, la redacción que se le ha dado (*en los ámbitos comarcales que determine, conforme a criterios geográficos, la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural*) responde a la previsión de que, si bien lo normal es que dichos ámbitos coincidan con la con las demarcaciones ya establecidas, puede haber situaciones que hagan aconsejable la aplicación de un determinado PCDR a más de una comarca, que incluso puedan estar en distintos territorios históricos, pero que compartan características geográficas similares. En este sentido, estos ámbitos comarcales lo serían a los efectos de la aplicación de esta ley, de la misma manera que en sanidad puede haber ámbitos comarcales específicos para la aplicación de la normativa sanitaria.
- i) Por lo que respecta a la elaboración de los PCDRs, contenida en el artículo 10.3 del proyecto, se ha introducido la previsión de que su elaboración lo sea a petición de la *Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural*, de la misma manera de lo que se ha hecho respecto de los PDTs.

En cuanto a la intervención de la Fundación HAZI, hay que recordar que ésta tiene la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico tanto de la Administración General de la CAPV como de las Diputaciones Forales, y que en este anteproyecto de ley no se prejuzga cuál ha de ser la fórmula del encargo, que en todo caso deberá ser respetuosa con la legalidad vigente en esa materia.

Por lo que se refiere a su aprobación, siguiendo lo indicado en el informe COJUAЕ, se ha eliminado la referencia a los *Decretos Forales del Consejo de Diputados*, sustituyéndola por la de *los órganos competentes de las Diputaciones de los Territorios afectados* para ser respetuosos con las facultades de autoorganización de cada institución. Por el contrario, y en lo que se refiere al Gobierno Vasco, se ha mantenido la facultad de *la persona titular del departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural* para la aprobación de esos planes por considerarlo adecuado a la naturaleza de dicho acto y mucho más operativo.

- j) En el apartado 7 del artículo 10 se ha eliminado la alusión a que los planes de gestión hayan de ser elaborados por las ADR. En todo caso, la elaboración de planes de gestión no deja de ser una técnica de gestión interna, sin que ello implique el ejercicio de potestades administrativas.
- k) En relación al título tercero (ahora capítulo tercero) del anteproyecto, el dictamen de la COJUAЕ referido al artículo 13, no se considera que sea afectar a las facultades de autoorganización el hecho de establecer una serie de características organizativas y procedimentales para la elaboración de ese informe. Las características a cumplir por

dicho informe es algo necesario para dotar de uniformidad, coherencia y eficacia a ese informe, con independencia de la institución que lo emita.

En todo caso, el apartado 3 del artículo 13, ya prevé que *“reglamentariamente se establecerá dentro de cada Administración, su organización, los procedimientos para las tomas de decisión y tramitación de los informes, las casuísticas que puedan surgir en caso de discrepancias con los informes, así como cualquier otra cuestión relativa a las funciones encomendadas en este apartado”*.

- l) En relación con el artículo 14 del anteproyecto (gobernanza del enfoque público-privado local) el dictamen COJUAE no considera adecuado la utilización de los “convenios de vinculación” con las ADRs que en ese artículo se prevén y que se utilizan en otros ámbitos, como el sanitario. Atendiendo lo indicado en el dictamen, se han sustituido las remisiones a ese tipo de convenios por referencias a “convenios de colaboración, que se quiere que sirvan para reforzar el actual modelo de gobernanza local, posibilitando un funcionamiento integrado y eficiente de las ADR alineado con el enfoque de gobernanza institucional.

También hay que señalar que, aunque figuraba en los primeros estadios del anteproyecto, desde una fase temprana se renunció a integrar en la Fundación HAZI al personal que presta servicio en las ADRs, y que dicha previsión no estaba incluida en los textos enviados a la OCE y a la COJUAE.

- m) Asimismo, siguiendo lo indicado en el dictamen COJUAE, se ha replanteado la derogación del Decreto 158/2002, y se ha incluido una Disposición Transitoria con el siguiente tenor literal:

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

Las Asociaciones de Desarrollo Rural reconocidas conforme al Decreto 158/2002, sobre el régimen específico de las ADRs, seguirán manteniendo dicho reconocimiento, así como las funciones encomendadas o conveniadas con ellas conforme a dicha norma en tanto esa norma no sea modificada o sustituida para adecuarse a lo dispuesto en esta ley.

- n) Por lo que se refiere a la Red Vasca de Desarrollo Rural, ésta se configura como una red abierta que irá congregando a diferentes entidades y agentes en función de las diferentes temáticas a tratar. El anteproyecto no prejuzga la naturaleza jurídica que haya de tener esa organización, ni su relación con otras asociaciones, requisitos u particularidades, ya que todo ello se deja a ulterior desarrollo reglamentario. Pero sí se determinan sus finalidades, sus integrantes necesarios y sus funciones, que servirán de bases para el desarrollo reglamentario previsto.
- o) Como indica el dictamen de la COJUAE, la disposición final primera modifica la regulación del Consejo Agrario y Alimentario de la Ley de Política Agraria y Alimentaria para ampliar su ámbito de actuación también al desarrollo rural. A diferencia de la regulación anterior ahora ya no se contiene detalladamente la composición del órgano. Ello se debe a la consideración de que recoger en el texto legal la composición y funciones pormenorizadas de ese órgano puede dar lugar a la

rigidez del órgano y resulta poco ágil para adecuarse a situaciones cambiantes en estos ámbitos. En todo caso, toda la composición del órgano, no solo una parte, se deja al desarrollo reglamentario, y ya se recoge la fórmula abierta que recomienda el Dictamen COJUAE en su apartado 4.

### 3. Observaciones de técnica legislativa

- a) La gran mayoría de las observaciones de técnica legislativa y de redacción contenidas en el dictamen COJUAE han sido recogidas en el nuevo texto del anteproyecto, con excepción de algunas que se consideran que atañen a preferencias terminológicas o de redacción.
- b) Por último, se incluye en este apartado una observación referida a la disposición final tercera relativa al desarrollo reglamentario, en la que desaconseja la habilitación que en ella se hace a *la persona titular del departamento competente en materia de desarrollo rural para dictar las disposiciones necesarias para la adecuación de los contenidos estrictamente técnicos de la presente ley, y para adaptarse a las modificaciones de la normativa europea y de la legislación básica estatal, en su caso.*

Con la finalidad de aclarar que el desarrollo reglamentario “ordinario” de lo previsto en el anteproyecto corresponde al Consejo de Gobierno, se ha adicionado un primer apartado con la siguiente redacción:

1. El Consejo de Gobierno aprobará las disposiciones de aplicación y desarrollo contempladas en esta ley, sin perjuicio de las facultades de desarrollo normativo que correspondan, en su caso, a los territorios históricos.

No obstante lo anterior, se ha mantenido la habilitación a la persona titular del departamento competente en materia de desarrollo rural para el desarrollo reglamentario que afecten a contenidos de carácter eminentemente técnico o de adaptación, por considerar que esta normativa de segundo orden es muy útil para poder adaptarse de una manera ágil y eficaz a las circunstancias que se van presentando, y que la experiencia así lo demuestra.

En Vitoria-Gasteiz,

*Jose Antonio Ruiz de Gordoia*  
**Responsable de Área de Asesoría Jurídica del Departamento de Desarrollo  
Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente**

## ANEXO I

### INFORME SOBRE LOS COMENTARIOS DE SERVICIOS JURÍDICOS DE LA DFA

Con posterioridad a la finalización del plazo de alegaciones y de información pública la DFA ha presentado diversos comentarios u observaciones al texto de la Ley centrados especialmente en una posible invasión de sus competencias en diversos apartados y artículos del anteproyecto de ley.

Ante esas observaciones o comentarios cabe hacer las siguientes consideraciones:

- **Título competencial.** En los comentarios DFA se alude en varias ocasiones que falta o se desconoce el título competencial en que se sustenta el texto. Ante ello, se propone añadir en la exposición de motivos las referencias a los diversos títulos competenciales que justifican la aprobación de una ley como ésta, títulos traídos de lo que figura en el informe jurídico del anteproyecto.

En todo caso hay que decir que tampoco en la ley que se pretende sustituir, la Ley 10/1998, viene referencia alguna al título competencial.

- **Ámbito de aplicación.** No se considera necesario regular esta cuestión ya que el ámbito territorial de una Ley del Parlamento Vasco es, por definición, el territorio de la CAE, y, por lo que se refiere al ámbito funcional, está implícito, directamente, en el artículo 1 y el resto del articulado del anteproyecto.
- **Término “coordinación”.** Ante el comentario en tal sentido, se sustituye dicho término por el de colaboración en el artículo 1.2. No obstante, ese término no es sustituible en los artículos 12.a y 14.7, porque en esos lugares tiene otra acepción y en ningún caso se desprende una hipotética relación de jerarquía.
- **Cuadrillas.** No se considera necesario hacer la definición de “cuadrillas” ya que no se aprecia ninguna especificidad a los efectos de este anteproyecto de ley, y su definición estará donde proceda.
- **Invasión competencial en la aprobación de los PDTs.** Esta es uno de los reproches fundamentales en los comentarios de la DFA. Para dilucidar esta cuestión lo primero que hay que examinar es la naturaleza de los PDTs. Los PDTs no son normas ni reglamentos ni actos de ejecución, los PDTs, son documentos de planificación o programáticos, que no son jurídicamente vinculantes “per se”. Si se quieren hacer actuaciones y políticas coherentes y coordinadas hay que superar las diversas fragmentaciones y parcelaciones existentes en nuestro entramado institucional, y una de las maneras de hacerlo es que, cuando menos que a nivel programático, se elaboren y aprueben planes y programas interinstitucionales que aborden los cuestiones en su integridad, y no de forma parcelada e inconexa.

En todo caso, la participación de las Diputaciones Forales en la elaboración, aprobación, y ratificación de los PDTs está asegurada en el anteproyecto de ley. Y así como el GOVA participa en la elaboración de estos PDTs, que pueden abordar cuestiones que son competencia de las DDFE, también las DDFE participan en la elaboración de esos PDTs que en ocasiones abordarán cuestiones que son competencia del GOVA.

No obstante lo anterior, para dejar claro la separación entre el plano programático y el plano estrictamente jurídico, se propone añadir en el apartado 6 del artículo 9 un párrafo similar al previsto en el apartado 10.8, que sí es del agrado de la DFA. El párrafo tendría una redacción del siguiente tenor (o parecido):

*“En todo caso, cuando los PDTs contemplen actuaciones o medidas en materias sobre las que las diversas administraciones tengan competencias exclusivas de conformidad con la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, dichas medidas o actuaciones habrán de ser aprobadas conforme a lo que dispongan los procedimientos establecidos en cada una de dichas administraciones.*

En última instancia, hay que tener en cuenta que en caso de que este anteproyecto prospere, no será una norma del Gobierno Vasco, sino una norma con rango legal del Parlamento Vasco, que vinculará a todos los poderes y Administraciones de la CAE.

- **Aprobación de los PCDR.** En el artículo 10.4, sobre el que la DFA hace un comentario similar al anterior, ya se ha incluido en la última versión del texto del anteproyecto de ley que *“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”*.
- **Metodología de elaboración y planes de gestión anuales.** Aquí se reitera la observación de posible invasión competencial. En este punto hay que reiterar la consideración que si antes hemos dicho que los PDTs y lo PCDR son documentos que se mueven en el plano de la planificación o de lo programático, mucho más se puede decir de la metodología para su elaboración y de los planes de gestión, que son cuestiones secundarias o instrumentales para dichos planes.
- **Informes de las unidades supervisoras.** Respecto del artículo 13 (Gobernanza de enfoque institucional) se reitera el reproche de invasión de la competencia de autoorganización.

La necesidad de que los planes, programas e iniciativas que afecten a las zonas rurales deban ser sometidos a informe de la institución de que se trate, de que esos informes tengan carácter vinculante, y de que en esa institución deba haber una unidad supervisora a tal fin, no es una disposición caprichosa o injustificada, sino

que responde a la finalidad anteriormente mencionada de que las actuaciones y políticas en las zonas rurales sean coherente, coordinadas y transversales. De nada serviría que se elaboraran magníficos programas de desarrollo territorial o comarcal, si luego las iniciativas de las diversas instituciones van cada una por su lado y no están alineadas con los programas antes mencionados

Sin embargo, el anteproyecto de ley no impone cuál ha de ser la organización interna que deba tener la unidad supervisora ni cual deba ser esa unidad supervisora dentro de cada administración. El anteproyecto de ley únicamente establece el mandato de que deba haber una unidad supervisora dentro de cada administración y cuáles han de ser las funciones de esa unidad.

Negar la posibilidad de que una Ley del Parlamento pueda establecer obligaciones que afecten a las DDFF sería tanto como afirmar que las DDFF son independiente del Parlamento y están al margen de lo que ese órgano legisle, lo cual evidentemente no tiene mucho sentido.

Por tomar un ejemplo de lo anterior en el ámbito agrario (el establecimiento por una ley de obligaciones o criterios que afecten a otras administraciones), el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las Mujeres Agricultoras, establece que *“En las normas reguladoras de ayudas y subvenciones de las administraciones vascas competentes en materia de agricultura se priorizará la titularidad de las mujeres agricultoras, siempre que ello no esté vedado por normativa comunitaria”*.

- **Funciones de Lurralde.** En varios comentarios referidos a los artículos 15 del anteproyecto se alegan invasión de competencias de ejecución. A este respecto hay que tener en cuenta que en el artículo 10. 8 ya se establece que **La ejecución de los PCDRs corresponderá a la Institución pertinente en el ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.** Así pues, las funciones que se atribuyen a Lurralde tienen un carácter eminentemente técnico y hay que entenderlas sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.8. Por ello se propone añadir esa coletilla en artículo 15.2.f):

*f) La ejecución, en su caso, de determinados proyectos o actuaciones contemplados en los planes de gestión anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.8.*

A este respecto resulta pertinente resaltar que Lurralde será una nueva área o servicio de gestión de la Fundación HAZI, y que las DDFF forman parte de dicha fundación, por lo que Lurralde no será un organismo “ajeno”, sino que es un medio propio tanto del Gobierno como de las DDFF.

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

## ANEXO II

### CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

Con mucha posterioridad a la finalización del plazo de alegaciones y de información pública, los servicios jurídicos de la DFB han presentado un informe con observaciones al texto del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural centrado especialmente en una posible invasión de sus competencias en diversos apartados y artículos del citado anteproyecto.

Ante esas observaciones o comentarios cabe hacer las siguientes consideraciones:

- **Títulos competenciales.** *En los comentarios DFB se expresa que “el anteproyecto presenta problemas de definición en materia de desarrollo rural en cuanto a la distribución competencias y funciones entre la Administración General de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales”.*

No obstante, en la exposición de motivos del anteproyecto de la ley se han incorporado las referencias a los diversos títulos competenciales que justifican la aprobación de una ley como ésta, títulos traídos de lo que figura en el informe jurídico del anteproyecto. Así, en lo que se refiere a las competencias en materia de desarrollo rural, se expresa lo siguiente:

Si bien no existe un título competencial específico referido al desarrollo rural como tal ni en la Constitución, ni en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ni en la Ley de Territorios Históricos, debido a la mencionada variedad de materias que lo integran, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco asume gran parte de 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.

En concreto, según el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, nuestra Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en 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.

Asimismo, para salvaguardar las competencias exclusivas de las Diputaciones Forales, en el apartado 6 del artículo 9 se ha añadido un párrafo similar al previsto en el apartado 10.8. con la siguiente redacción:

“En todo caso, cuando los PDT contemplen objetivos y ejes de actuación en materias sobre las que las diversas Administraciones tengan competencias exclusivas de conformidad con la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, las medidas o actuaciones que se deriven, habrán de ser aprobadas conforme a lo que dispongan los procedimientos establecidos en cada una de dichas Administraciones.

**Zonificación.** Ante las numerosas alegaciones coincidentes recibidas en esta materia, se han adoptado las siguientes consideraciones atendiendo a las mismas:

- Se elimina la zonificación propuesta en el anteproyecto, basada en seis tipologías. *Art.7.1.*
  - Se deja a posterior desarrollo reglamentario la parametrización, y catalogación que de ella se derive, de las zonas rurales a contemplar en cada PDT. *Art. 7.2.*
  - Se trabajará la zonificación desde la parametrización de las entidades y concejos rurales, hasta donde los datos estadísticos lo posibiliten. Se han recopilado todas las aportaciones recibidas para mejorar la parametrización.
  - Se abrirá el análisis de los parámetros a considerar para la zonificación, a los principales agentes contemplados en la gobernanza comarcal por la Ley (*Ver alegaciones gobernanza del enfoque local*).
  - Se eliminan del texto de la ley los dos anexos contemplados anteriormente, así como cualquier referencia a los mismos y la tipología de zonas.
- **Invasión competencial en la aprobación de los PDTs y PCDR.** Este es uno de los reproches fundamentales en el informe de los servicios jurídicos de la DFB. Para abordar esta cuestión lo primero que hay que examinar es la naturaleza de los PDTs y PCDRs. Los PDTs y PCDRs no son normas ni reglamentos ni actos de ejecución, los PDTs, son documentos de planificación o programáticos, que no son jurídicamente vinculantes “per se”, sino guías para actuaciones futuras.

Si se quieren hacer actuaciones y políticas coherentes y coordinadas hay que superar las diversas fragmentaciones y parcelaciones existentes en nuestro entramado institucional, y una de las maneras de hacerlo es que, cuando menos que a nivel programático, se elaboren y aprueben planes y programas interinstitucionales que aborden los cuestiones en su integridad, y no de forma parcelada e inconexa.

En todo caso, la participación de las Diputaciones Forales en la elaboración, aprobación, y ratificación de los PDTs está asegurada en el anteproyecto de ley. Y así como como el GOVA participa en la elaboración de estos PDTs, que pueden abordar cuestiones que son competencia de las DDFF, también las DDFF participan en la elaboración de esos PDTs que en ocasiones abordarán cuestiones que son competencia del GOVA.

No obstante lo anterior, para dejar claro la separación entre el plano programático y el plano estrictamente jurídico, como se ha expuesto más arriba, se ha incorporado en el apartado 6 del artículo 9 párrafo antes reproducido, similar al previsto en el apartado 10.8.

En última instancia, hay que tener en cuenta que en caso de que este anteproyecto prospere, no será una norma del Gobierno Vasco, sino una norma con rango legal del Parlamento Vasco, que vinculará a todos los poderes y Administraciones de la CAE.

- **Elaboración de los PCDR.** El artículo 10.3 del anteproyecto especifica la manera en la que se elaborarán estos programas:

Los PCDR se elaborarán bajo el encargo del Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural; su realización correrá a cargo del nuevo servicio de gestión de la Fundación HAZI, LURRALDE, conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de esta Ley, en colaboración con las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADRs).

Asimismo, se corrigen, en el artículo 10.4, los errores en la denominación de los instrumentos de aprobación de estos programas.

- **Metodología de elaboración y planes de gestión anuales.** Aquí se reitera la observación de posible invasión competencial. En este punto hay que reiterar la consideración que, si antes hemos dicho que los PDTs y lo PCDR son documentos que se mueven en el plano de la planificación o de lo programático, mucho más se puede decir de la metodología para su elaboración y de los planes de gestión, que son cuestiones secundarias o instrumentales para dichos planes.
- **Amplitud y carácter vinculante de los informes.** La gobernanza de enfoque institucional se vehicula a través de los informes previstos en el artículo 13.2 del anteproyecto de ley. El informe de los servicios jurídicos de la DFB critica la amplitud de dichos informes, su posible solapamiento con otros informes y el carácter vinculante de dichos informes, que podría invadir competencias de la DFB.

Por lo que se refiere al posible solapamiento de estos informes con otros que ya son obligatorios, en el informe de los servicios jurídicos de la DFB se trasluce una especial preocupación por una posible colisión con los informes de ordenación del territorio y urbanismo. Sin embargo, el riesgo de colisión con los planes de ordenación del territorio y urbanísticos son inexistentes toda vez que en el artículo 9 del anteproyecto se dispone lo siguiente:

4. Los objetivos sectoriales y los ejes de actuación de los PDT **deberán estar alineados con los señalados en los Instrumentos de Ordenación Territorial vigentes** en su ámbito geográfico de actuación.

Y por lo que se refiere al carácter vinculante de los informes, se considera que ello es imprescindible lograr que se elaboren y aprueben planes y programas interinstitucionales que aborden los cuestiones en su integridad, y no de forma parcelada e inconexa; y para hacer que dichos planes desemboquen en actuaciones y políticas coherentes y coordinadas que superen las diversas fragmentaciones y parcelaciones existentes en nuestro entramado institucional.

Existen muchos otros ámbitos en los que las leyes establecen que los informes aprobados por el órgano correspondiente tenga carácter vinculante, tales como medio ambiente, transición ecológica, ordenación del territorio y urbanismo, etc.

- **Informes de las unidades supervisoras.** Respecto del artículo 13, en el informe de los servicios jurídicos de la DFB se reitera el reproche de invasión de la competencia de autoorganización en relación con la necesidad de que exista una unidad

supervisora en cada una de las administraciones que se citan en el apartado 1 del dicho artículo.

Tras el informe de la dirección de función pública, en el que desaconseja que figure en el anteproyecto la creación de las unidades supervisoras, se ha eliminado la mención a esas unidades y se ha sustituido por una disposición relativa a las actuaciones o funciones que corresponden a las diversas administraciones a ese respecto. A ese apartado se le ha dado la siguiente redacción:

3. Para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, las Direcciones o unidades competentes en materia de desarrollo rural de cada una de las Administraciones contempladas en el apartado primero de este artículo, deberán realizar las funciones y actuaciones siguientes:

- 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) Cuantas otras funciones le encomiende la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural.

Esas Direcciones o unidades contarán, en su caso, con el apoyo técnico del nuevo Servicio de Gestión de la Fundación HAZI, LURRALDE conforme a lo previsto en el artículo 15.1 de esta Ley. Reglamentariamente se establecerá dentro de cada Administración, su organización, los procedimientos para las tomas de decisión y tramitación de los informes, las casuísticas que puedan surgir en caso de discrepancias con los informes, así como cualquier otra cuestión relativa a las funciones encomendadas en este apartado.

Así pues, el anteproyecto de ley no impone cuál ha de ser la organización interna que deba tener cada administración para el cumplimiento de las funciones encomendadas. Cuando en el artículo 13.3 se establece que *“reglamentariamente se establecerá su composición y funcionamiento dentro de cada Administración, ...”* evidentemente no se prejuzga cuáles hayan de ser dentro de cada administración de las previstas en el apartado 1 de ese mismo artículo los instrumentos o los procedimientos para ello, que en todo caso serán los que esas administraciones decidan o tengan establecidos.

Negar la posibilidad de que una Ley del Parlamento pueda establecer obligaciones que afecten a las DDFP sería tanto como afirmar que las DDFP son independiente del Parlamento y están al margen de lo que ese órgano legisle, lo cual evidentemente no tiene mucho sentido.

Por tomar un ejemplo de lo anterior en el ámbito agrario (el establecimiento por una ley de obligaciones o criterios que afecten a otras administraciones), el artículo 15 de

la Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las Mujeres Agricultoras, establece que “*En las normas reguladoras de ayudas y subvenciones de las administraciones vascas competentes en materia de agricultura se priorizará la titularidad de las mujeres agricultoras, siempre que ello no esté vedado por normativa comunitaria*”. Se podrían poner otros muchos ejemplos.

- **Funciones de LURRALDE.** En varios comentarios referidos a los artículos 15 del anteproyecto se alegan invasión de competencias de ejecución. A este respecto hay que tener en cuenta que en el artículo 10. 8 ya se establece que:

*La ejecución de los PCDRs corresponderá a la Institución pertinente en el ámbito de sus competencias, conforme a lo dispuesto en la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.*

Así pues, las funciones que se atribuyen a LURRALDE tienen un carácter eminentemente técnico y de asesoramiento y hay que entenderlas sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.8. Por ello se propone añadir esa coetilla en artículo 15.2.f):

*f) La ejecución, en su caso, de determinados proyectos o actuaciones contemplados en los planes de gestión anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.8.*

Asimismo, resulta pertinente resaltar que LURRALDE será una nueva área o servicio de gestión de la Fundación HAZI, y que las DDFE forman parte de dicha fundación, por lo que LURRALDE no será un organismo “ajeno”, sino que es un medio propio tanto del Gobierno como de las DDFE.

- **Financiación.** El informe de los servicios jurídicos de la DFB expresa especial preocupación respecto al artículo 17.2 del anteproyecto que dispone:

2. Todo proyecto o actuación de carácter privado o público, contemplado en los planes de gestión anuales de cada comarca y que quiera acceder a las diferentes líneas subvencionables o Instrumentos Financieros de los Departamentos de Gobierno Vasco o Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural, deberá ser direccionado, y en su caso asesorado, a través de LURRALDE en coordinación con las ADRs afectadas en cada caso.

Entendiendo que dicha redacción puede, ser demasiado extensa, como en el caso de la del anteriormente mencionado artículo 13.2, y de acuerdo con el carácter eminentemente técnico y de asesoramiento que ahora se asigna a LURRALDE en el ámbito comarcal, se propone que dicho artículo quede redactado de la siguiente o parecida manera:

2. Todo proyecto o actuación de carácter privado o público, contemplado en los planes de gestión anuales de cada comarca y que quiera acceder a las diferentes líneas subvencionables o Instrumentos Financieros de los Departamentos de Gobierno Vasco o Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural, **podrá ser** direccionado, y en su caso asesorado, por LURRALDE en coordinación con las ADRs afectadas en cada caso.

Por lo que respecta a la gestión de fondos y programas operativos, lo que el anteproyecto propone no representa diferencias de calado respecto al actual modelo de gestión de dichos fondos y programas.

En Vitoria-Gasteiz, a 17 de diciembre de 2019

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

## ANEXO I I I

### COMENTARIOS ALEGACIONES COJUA LEY DR

El tema del DESARROLLO RURAL tanto en el ámbito normativo, como en el de planificación, en sus vertientes estatal y comunitaria, se presenta, en general, de manera confusa y poco entendible, en buena medida por la asignación en la UE del término DESARROLLO RURAL al segundo pilar de la PAC, cuando dicho pilar, y en general la PAC, apenas inciden en el apoyo al desarrollo rural en sentido estricto<sup>1</sup>.

Es por ello que conviene aclarar algunas cuestiones:

- *En relación al Marco normativo y de planificación Comunitario (alegaciones 65, 66, 125, 128, 131, 132, 172, 174, 175, 178)*
  1. La PAC se estructura ante todo como un marco de apoyo al sector agrario, en sus dos vertientes: primer pilar (ayudas directas a la renta y apoyo a mercados) y segundo pilar (ayudas cofinanciadas a distintas intervenciones agrarias: inversiones agroalimentarias, impulso rejuvenecimiento, apoyo a medidas forestales, ayudas agroambientales, formación, etc...y en una pequeña medida, ayudas al desarrollo rural).
  2. Fue un error de denominación en la AGENDA 2000, llamar al segundo pilar de la PAC: ayudas al desarrollo rural, ya que desde otros fondos como FEDER también se apoya al desarrollo rural, y conceptualmente, la política de desarrollo rural/territorial debería pivotar más en la política regional que en la PAC, o en todo caso ser una política multifondo como en su origen fue (antiguo Objetivo 5b). El segundo pilar de la PAC financia sobre todo políticas activas ligadas al sector AGRARIO.
  3. El segundo pilar de la PAC en el Estado se estructura, desde el año 2000, en torno a programas regionales (uno por CA), y solo en el último periodo 2014-2020 se habilitó un Programa Nacional (PNDR) complementario (para actuaciones en varias CCAA), muy residual y poco dotado (2,8% de los fondos)<sup>2</sup>. Por su parte el Marco Nacional, establece unas líneas mínimas de base a cumplir por todas las CCAA en el diseño y elegibilidad de las distintas medidas de apoyo potenciales.

<sup>1</sup> De los aproximadamente 63 millones de €/año que recibe Euskadi de la PAC, apenas 1,7 M€/año van a medidas de apoyo al DR (2,7% fondos).

<sup>2</sup> 237,8 M€ de un total para España de 8.300 M€.

4. Los PDR (programas de desarrollo rural regionales), NO SON UN INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN que dirija u oriente la política de desarrollo rural en cada ámbito regional. Son programas de ayudas a la carta (de un menú potencial de posibles medidas cada región determina cuales se enmarcan mejor en sus objetivos sectoriales), delimitados financieramente, pero de apoyo BÁSICAMENTE AL SECTOR AGROALIMENTARIO y en muy poca medida al DR.<sup>3</sup>
  5. Por tanto, los PDT no deben estar supeditados a los PDR, sino que se constituyen per se en los instrumentos básicos de planificación a partir de la Ley, sustituyendo, eso sí, a los actuales planes de desarrollo comarcal. Otrosí, aceptamos la inclusión de que los PDT deberán estar alineados con la política de desarrollo rural europea (art. 9.4).
- *En cuanto al Marco temporal de los instrumentos de planificación de la ley (alegaciones 58, 135, 184, 185, 187)*
6. El periodo de vigencia de los PDT y PCDR coincidirá con los de los Marcos Financiero Plurianuales para los Fondos EIE tal y como se explicita en el art.9.3.a). Las duraciones de esos marcos son de 7 años, y actualmente está en vigor el del periodo 2021-2027, si bien los fondos PAC están en periodo transitorio hasta 1 enero 2023. Los primeros PDT que se aprueben tras la aprobación de la Ley, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027.
  7. A partir de 2023 la PAC articula su marco de apoyo en torno a Planes Estratégicos Nacionales (1 por EM) que aúnan las ayudas de los dos pilares, si bien las intervenciones del segundo pilar mantienen su carácter regional (anexos al PE). *Aclaración a alegación 58.*
  8. Abundando en lo expuesto en el primer epígrafe sobre que la política de desarrollo rural de la UE, ni pivota, ni debe pivotar, sólo en el segundo pilar de la PAC, la ley (arts. 19.1 y 19.4) contempla la dotación de financiación para el desarrollo rural de Euskadi, de todos los fondos EIE articulados en la CAPV en distintos programas operativos (FEDER, FSE, FOP).
- *En cuanto al Marco normativo y de planificación estatal (alegaciones 52, 53, 54, 170, 181, 182)*
9. A este respecto, si bien en el Estado se aprobó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural, y que a día de hoy sigue vigente, hay que decir que la misma y todos los instrumentos de desarrollo previstos en ella (PDRS, zonificación, convenios con CCAA, Consejo del medio rural, etc) NUNCA SE HAN LLEGADO A ARTICULAR NI APLICAR (los Gobiernos de Zapatero apenas la impulsaron dada su complejidad y sus interferencias con los PDR regionales de la PAC, y los gobiernos de Rajoy la obviaron, y así hasta hoy). Es por tanto una ley sin implementar y cuyo marco no interfiere en la Ley que se pretende aprobar en la CAPV.
  10. No hay que confundir por tanto el Plan de Desarrollo Rural sostenible que preveía la Ley, con el actual PNDR (ver epígrafe 3), ni con el futuro Plan Estratégico previsto en la próxima reforma de la PAC, ni con los PDR regionales. Nunca se elaboró el PDRS previsto en la LEY.

<sup>3</sup> En el PDR de Euskadi para el periodo 2014-2020, de los 87 M€ asignados de contribución FEADER, a medidas de DR se han destinado solo 11,7 M€ (13 % fondos).

11. Cabe reseñar, además, que el Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, NO SUPONE UN DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA CITADA LEY (consideración 54), sino que es un Decreto para coordinar los distintos PDR regionales y el papel de las Autoridades de Gestión de los mismos en el vigente periodo de la PAC.

*Vitoria-Gasteiz, 6 de mayo de 2021*