



SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD  
Y MEDIO AMBIENTE

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 21 de abril de 2021, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 34/2021, relativa al **anteproyecto de Ley de desarrollo rural (Ref.: DNCG\_LEY\_1195/19\_03)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Calonge Crespo.

**PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

**VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

**VOCALES:**

D.ª M.ª Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.

**SECRETARIO:**

D. Jesús M.ª Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N.º 62/2021

ANTECEDENTES.....	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	5
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN.....	8
CONSIDERACIONES.....	8
I    Título competencial .....	8
A)    En relación con el Estado .....	10
B)    En relación con la Unión Europea (UE).....	12
C)    En relación con los territorios históricos .....	14
D)    En relación con las entidades locales.....	14
II    Procedimiento de elaboración .....	14
III   Análisis del contenido del anteproyecto .....	22
A)    Observaciones generales .....	22



B) Observaciones al articulado .....	25
Título primero: .....	25
Título segundo: .....	29
Título tercero: .....	37
C) Observaciones de técnica legislativa .....	43
CONCLUSIÓN .....	48

## ANTECEDENTES

1. Por Orden de 3 de marzo de 2021 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, con fecha de entrada en la Comisión el mismo día, se somete a consulta el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
  - a) Resolución de 3 de abril de 2019 de la Directora de Desarrollo Rural y Litoral y Políticas Europeas del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración de la norma.
  - b) Orden de 16 de mayo de 2019 de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de desarrollo rural.
  - c) Orden de 13 de junio de 2019 de la misma consejera, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de desarrollo rural, en la que se incluye un primer borrador del texto de la norma en bilingüe.
  - d) Informe jurídico departamental de 17 de junio de 2019, elaborado por la Dirección de Servicios.
  - e) Resolución de 20 de junio de 2019 del Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria, por la que se somete a trámite de información pública el anteproyecto de Ley de desarrollo rural, publicada en el BOPV nº 122 de 28 de junio de 2019.
  - f) Documento “Estrategia Vasca de Desarrollo Rural”.
  - g) Informe previo de impacto en función del género, de 20 de febrero de 2019.
  - h) Informe de 28 de junio de 2019 de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e innovación para la Mejora de la Administración (DACIMA).



- i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística de 1 de julio de 2019.
- j) Informe de fecha 5 de julio de 2019 emitido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- k) Observaciones del Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda de 23 de julio de 2019.
- l) Observaciones del Departamento de Cultura y Política Lingüística de 21 de agosto de 2019.
- m) Informe de fecha 10 de diciembre de 2019 emitido por la Dirección de Función Pública.
- n) Alegaciones de las asociaciones de desarrollo rural (ADR): Debagoienako Landa Garapenerako Elkartea, Durangaldea/Urkiola, Mairuelegorreta, Lautada, Rioja Alavesa Peña Leon, Comarca de Tolosaldea, Zabaia del Valle de Ayala, Estribaciones del Gorbea, Gorbeialde y Tolomendi.
- o) Alegaciones de los ayuntamientos de 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.
- p) Alegaciones de las juntas administrativas de 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, Iletona, Manurga, Manzanos, Maturana, Mendarozketa, Mendixur, Murua, Olano, Ondategi, Paul, Zaitegi, Zestafe.
- q) Alegaciones de las Asociación de Concejos de Álava, de la Cuadrilla de Añana y de la Parzoneria de Entzia e Iturrieta
- r) Alegaciones de las diputaciones forales de Álava y Bizkaia.
- s) Alegaciones de la Asociación 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, Asociación Nekazalturismoa-Landaturismoa Elkartea, Euskal Herriko Ardi Latxaren Defentsa eta Sustapenerako Elkartea LARSABI, Gipuzkoako Baso Elkartea, Latxa Esnea Kooperatiba, Nekatur, Hazi, UAGA.



- t) Alegaciones de EH Bildu Laudio Udal Taldea y EH Bildu Zigoitia Udal Taldea,
- u) Primera memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley de desarrollo rural, de fecha 19 de diciembre de 2019.
- v) Segunda versión del anteproyecto de ley de fecha 19 de diciembre de 2019
- w) Informe sobre las alegaciones formuladas al anteproyecto de ley, de fecha 20 de diciembre de 2019.
- x) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) de 3 de febrero de 2020.
- y) Dictamen 11/19 del Consejo Económico y Social (CES) de 14 de febrero de 2020.
- z) Memora económica relativa al anteproyecto, de 14 de febrero de 2020.
- aa) Tercera versión del anteproyecto de ley de fecha 14 de febrero de 2020.
- bb) Memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de ley, de fecha 14 de febrero de 2020.
- cc) Informe de Landaberri de 17 de marzo de 2020.
- dd) Reanudación de la tramitación del anteproyecto de 27 de noviembre de 2020, tras las elecciones al Parlamento Vasco.
- ee) Acta de la reunión de la Comisión bilateral, celebrada el 12 de enero de 2021, entre representantes del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras y representantes de la CGLE.
- ff) Informe de la Dirección de Presupuestos de fecha 12 de febrero de 2021
- gg) Informe de la Oficina de Control Económico de fecha 18 de febrero de 2021.
- hh) Tercera memoria sucinta del procedimiento de tramitación del anteproyecto de ley, de fecha 2 de marzo de 2021.
- ii) Texto definitivo del anteproyecto de 3 de marzo de 2021.



## DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración, tal y como se detalla en las memorias del anteproyecto, pretende avanzar en 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 Comunidad Autónoma de País Vasco (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.
  - d) El desarrollo de un sistema integrado de transporte que, en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, conlleve una movilidad sostenible, combatiendo así el cambio climático y sus efectos, haciendo que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles y se avance en la progresiva eliminación del gasóleo en el transporte.
4. Cabe reseñar que la Estrategia de Desarrollo Rural en la CAPV tuvo su génesis en el Plan Estratégico Rural Vasco 1992-1996, continuado por el Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000.
5. En este contexto se destaca la importancia del Pacto Social de 1998 para el desarrollo del espacio rural vasco, que concitó la adhesión de agentes económicos y sociales, públicos y privados, por lo que supuso de visualización de la necesidad del desarrollo del medio rural y de la necesidad de que fuera una tarea conjunta, no solo de los actores implicados sino también de toda la sociedad.
6. Como continuación de lo anterior, se aprobó la Ley 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural (LDR), que surge en un momento en el que el desarrollo rural se empieza a integrar en la Política Agraria Común (PAC), proceso que culmina con la aprobación de la Agenda 2000 (reforma PAC 1999), en el que el desarrollo rural se configura como segundo pilar de la PAC.
7. A pesar de que la aplicación de la LDR, en palabras del tramitador, ha contribuido a “la mejora de la calidad de vida, la revitalización económica, la conservación del patrimonio natural y cultural, y, por ende, al mantenimiento de la población en las zonas rurales de la CAPV”, no se han



cumplido otros objetivos, entre ellos, el órgano de colaboración y coordinación Landaberri, que no ha funcionado como se preveía, o la implicación del resto de actores institucionales ajenos al sector agrario.

8. También se destacan una serie de disfunciones que se han generado, tales como la evolución heterogénea en sus funciones de las distintas asociaciones de desarrollo rural (ADR) o el sesgo excesivamente agrario ligado al desarrollo rural.
9. Por otra parte, también se resalta que desde la promulgación de la vigente ley se han conjugado transformaciones socioeconómicas y políticas importantes y nuevas tendencias que afectan de lleno al medio rural y a su interacción con el medio urbano.
10. Todo lo anterior determina la necesidad de aprobar una nueva ley que dé cauce a esa nueva estrategia y en la que cobra un papel relevante la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan implementar los objetivos marcados.
11. El texto sometido a dictamen está compuesto de una parte expositiva, dieciséis artículos dispuestos en cuatro títulos, una disposición adicional, cuatro transitorias y dos finales.
12. El título primero desarrolla, a través de los artículos 1 a 6, las disposiciones generales de la ley.
13. El artículo 1 refleja el objeto de la ley, que consiste, por una parte, en regular y establecer el marco normativo que guie las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, Y, por otra, en establecer la gobernanza y los mecanismos de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV.
14. El artículo 2 establece las definiciones de una serie de conceptos para la aplicación de la ley.
15. El artículo 3 detalla los principios inspiradores del desarrollo rural que deben seguir las políticas y actuaciones que se desarrollen.
16. El artículo 4 determina los objetivos estratégicos que han de perseguir las políticas de desarrollo rural.
17. Por su parte, el artículo 5 define los objetivos generales de las políticas de desarrollo rural, diferenciando entre los correspondientes al ámbito de la preservación del espacio rural vasco, los del fomento y la diversificación de la actividad económica de las zonas rurales, y los destinados a la mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca y al freno de la despoblación.



18. El artículo 6 se dedica a los objetivos sectoriales de las políticas institucionales, que se estructuran, según su relación, con las siguientes materias: i) ordenación del territorio, ii) agricultura, silvicultura y alimentación, iii) conservación del patrimonio natural y medio ambiente, iv) diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo; v) infraestructuras básicas en los núcleos o entidades rurales, vi) vivienda, vii) educativa, deportiva y cultural, viii) sanitaria y bienestar social, ix) TICs y x) innovación.
19. El Título segundo, en sus artículos 7 al 11, plantea una nueva zonificación del espacio rural vasco y detalla los instrumentos de planificación previstos.
20. El artículo 7 prevé el establecimiento de tipologías de zonas rurales que permitan adaptar los contenidos de la ley a las características específicas de cada una.
21. El artículo 8 contempla los instrumentos de planificación, que se estructuran en torno a los programas de desarrollo territorial (PDT) y los programas comarcales de desarrollo rural (PCDR).
22. Los PDT, que incluyen las políticas, objetivos sectoriales y ejes de actuación orientados al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, son desarrollados en el artículo 9.
23. Por su parte, el artículo 10 regula los PCDR, que se dedican a la plasmación y ejecución de los objetivos sectoriales y ejes de actuación prioritarios señalados en los PDT.
24. El artículo 11 contempla los planes de desarrollo local (PDL), destinados a su elaboración voluntaria por los ayuntamientos con zonas rurales y los concejos rurales.
25. El título tercero se dedica a la gobernanza, comprendiendo los artículos 12 a 16.
26. El artículo 12 define la gobernanza de las actuaciones a impulsar en las zonas rurales, que se subdivide en gobernanza del enfoque institucional y gobernanza del enfoque público-privado local.
27. La gobernanza del enfoque institucional, que se coordinará desde el departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural, a través de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, y se impulsará desde los departamentos de Gobierno Vasco y diputaciones forales competentes en materia de desarrollo rural, se contempla en el artículo 13.
28. En cuanto a la gobernanza público-privada a nivel local, regulada en el artículo 14, se coordinará desde la Fundación HAZI a través de la creación en dicha organización de un nuevo servicio de gestión orientado al desarrollo territorial, que se denominará Lurralde.



29. En el artículo 15 se definen las funciones de Lurralde, tanto en el ámbito supracomarcal como en el comarcal.
30. El título cuarto, que comprende los artículos 16 y 17, aborda la financiación de las actuaciones para el desarrollo rural.
31. El artículo 16 trata de la financiación institucional de las actuaciones en materia de desarrollo rural.
32. Y el artículo 17 define el apoyo al desarrollo rural desde los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) y otros instrumentos de financiación de la Unión Europea (UE).
33. La disposición derogatoria deja sin efecto expresamente la LDR; el Decreto 95/1998, de 2 de junio, de organización y funcionamiento de Landaberri y del Consejo Consultivo de Desarrollo Rural; y el Decreto 158/2002, de 25 de junio, sobre el régimen específico de las Asociaciones de Desarrollo Rural.
34. La disposición final primera modifica los artículos 92, 93 y 94 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de política agraria y alimentaria (LPAA).
35. La disposición final segunda modifica la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo (LSU).
36. La disposición final tercera faculta para el desarrollo reglamentario de la ley a la persona titular del departamento competente en materia de desarrollo rural
37. Y la disposición final cuarta determina la entrada en vigor de la ley, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

38. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de Ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

## CONSIDERACIONES

### I TÍTULO COMPETENCIAL

39. El análisis competencial de una materia como el desarrollo rural no deja de tener su complejidad ya que se trata de un ámbito en el que confluyen una serie de materias en





las que, con mayor o menor intensidad, son competentes diferentes administraciones públicas.

40. Como seguidamente veremos, no solo concurren las competencias de la CAPV, sino que estas se entrecruzan con las de las competencias comunitarias, estatales, forales y locales, por lo que, más allá de la delimitación competencial general y la habilitación competencial que cuenta la CAPV para el dictado de la ley y que perfilaremos en nuestro análisis, cobra importancia el desarrollo posterior de la norma y el diseño particular de cada política, en un ámbito en el que ineludiblemente debe jugar un papel importante la colaboración y cooperación administrativa para solventar los posibles solapamientos existentes.
41. En todo caso, nuestro análisis debe centrarse en la potestad que tiene la CAPV para dictar una norma de estas características que, ya adelantamos, con las precisiones que posteriormente expondremos, encuentra acomodo adecuado en el ordenamiento jurídico.
42. Por su mayor intensidad, la materia del desarrollo rural se inserta principalmente en el ejercicio de la competencia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía —artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía (EAPV)—.
43. En este sentido, no debemos olvidar que la estrategia legislativa se orienta a posicionar al medio rural vasco como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país, de manera que el medio rural se incorpore en pie de igualdad al resto del territorio en términos de innovación, modernidad y emprendimiento, y con ello coadyuve a lograr una nueva visión, más integrada, de país. Todo ello sin obviar el papel estratégico que la actividad agraria juega en la gestión territorial y medioambiental de Euskadi, además de su papel económico y proveedor de alimentos.
44. Por todo ello, y repasando el texto del anteproyecto, debemos resaltar que en el desarrollo rural se incluyen otro tipo de materias sobre las que la CAPV tiene competencia exclusiva de acuerdo con el EAPV, así: agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 10.9); montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (art. 10.8); pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 10.9); asistencia social (art. 10.12); cultura (art. 10.17); patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico (art. 10.19); industria (art. 10.17); ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 10.31); turismo y deporte; ocio y esparcimiento (art. 10.36); y desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (art. 10.39).



45. También ha de traerse aquí la competencia en materia de autoorganización administrativa, contemplada en el artículo 10.2 del EAPV, por lo que afecta a la configuración de la gobernanza que se propone, en cuanto presenta esencialmente un contenido organizativo.
46. A la vista de lo anterior, en la medida que el anteproyecto se mueve en el ámbito de la competencia autonómica reseñada, cuenta con el soporte competencial necesario. Sin perjuicio de lo anterior, las mismas deberán cohererse con las competencias atribuidas en otros ámbitos regulatorios.

### **A) En relación con el Estado**

47. Aunque el Estado carece de una competencia específica en materia de desarrollo rural, el Tribunal Constitucional le ha reconocido un amplio margen de intervención en la materia de desarrollo rural a través de la competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica —artículo 149.1.13 de la Constitución (CE)—.
48. Tal y como se señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 45/1991, de 28 de febrero (FJ 3ª), se trata de una materia en la que “se produce, pues, necesariamente, una situación de concurrencia de competencias estatales y autonómicas que debe ser ordenada, en virtud de la finalidad pretendida, mediante el título estatal ex art. 149.1.13 de la norma suprema: bases y coordinación de la planificación económica en un determinado sector; título que sin embargo ha de ponerse en conexión con la competencia autonómica para la promoción, fomento y planificación del desarrollo económico (art. 10.25 del Estatuto Vasco; art. 12.1.1 del Estatuto Catalán; art. 30.1.1 del Estatuto Gallego). Esta peculiar situación de concurrencia de competencias se deriva y surge de la misma naturaleza del fenómeno jurídico descrito: un objeto territorial, las zonas de referencia, sobre el que ejercen competencias diversas Administraciones también distintas”.
49. Según el propio tribunal (STC 11/2015, de 5 de febrero FJ 4), “la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica comprende no sólo la ordenación del conjunto de la economía sino también la ordenación de cada sector o subsector de la actividad económica. En este sentido, hemos afirmado que la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE tiene un ‘carácter transversal’, ya que ‘aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como ‘exclusiva’ en su Estatuto ... esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica’ (últimamente, en la STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3)”.



50. Sin embargo, esa competencia estatal ha sido matizada por la citada STC 45/1991, que precisa que “la competencia estatal de coordinación ex art. 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras”.
51. En todo caso, según precisa la STC 79/2017, FJ 5, “el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). Este Tribunal ha señalado que ‘el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]’ (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3)”.
52. En el ejercicio de sus competencias el Estado ha intervenido específicamente en el ámbito mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), cuyo objeto es regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural mediante la acción de la Administración estatal y la concertada con las demás administraciones públicas, siendo sus objetivos generales fundamentalmente económicos, sociales y medioambientales.
53. Dentro de la propia LDSMR (art. 5) se configura el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como el instrumento principal para la planificación de la acción del Estado en relación con el medio rural, que se elaborará en coordinación con las comunidades autónomas.
54. Para la coordinación de la estructura de programación derivada del anterior, con carácter básico se dictó el Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020.
55. En todo caso, derivada de la multiplicidad competencial que rodea al tratamiento del desarrollo rural, la propia LDSMR fundamenta su dictado, no solo en el artículo 149.1.14 de la CE, sino también en otra serie de apartados del artículo 149.1 de la CE, tal y como detalla su disposición final quinta: 18 (régimen jurídico de las administraciones públicas),



23 (protección del medio ambiente), 24 (obras públicas de interés general) y 29 (seguridad pública).

56. Podemos concluir que, a la vista de la delimitación competencial diseñada, el proyecto se mueve dentro de los márgenes de la competencia de la Comunidad Autónoma, sin inmiscuirse en ámbitos reservados a la competencia del Estado.

## **B) En relación con la Unión Europea (UE)**

57. El análisis competencial de una materia como el desarrollo rural no puede entenderse sin la existencia de una Política Agraria Común (PAC), que se ha constituido desde su fundación en uno de los ejes de la Unión Europea. La PAC se ha configurado como un mecanismo de sustitución de las políticas agrarias estatales por mecanismos de intervención a escala comunitaria que se han materializado en tres tipos de acciones: pagos directos, medidas de mercado y los programas de desarrollo rurales.
58. Es innegable su importancia ya que el desarrollo rural en el Estado se basa desde el año 2000 en los Planes de Desarrollo Rural cofinanciados mediante fondos europeos, nacionales y autonómicos. La programación comienza a través de las directrices estratégicas comunitarias, en cuyo marco cada Estado miembro debe elaborar un Plan Estratégico Nacional (PEN) que garantice la coherencia de las ayudas comunitaria al desarrollo rural con las directrices estratégicas comunitarias, así como la coordinación entre las prioridades comunitarias, nacionales y regionales
59. Tras la reforma de la Agenda 2000, la PAC se ha estructurado en dos pilares: el primero, que se corresponde a las ayudas directas a las explotaciones agrarias, y el segundo, a las políticas de desarrollo rural. El primero es financiado totalmente por la UE e incluye los pagos directos a los agricultores, además de algunos instrumentos de regulación de los mercados agrícolas. El segundo pilar es cofinanciado entre la UE y los estados miembros.
60. Las competencias directamente implicadas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) son las relativas al ámbito de la agricultura y la relativa a la cohesión económica, social y territorial, reguladas en su artículo 4,1.d) y c) respectivamente, y donde se establece que la competencia será compartida entre la Unión y los estados miembros.
61. En el TFUE la política agraria se configura en torno a los artículos 38 a 44. Por su parte, el favorecimiento de la cohesión económica social y territorial se regula en el artículo 174.



62. Derivado de este último apartado se establecen una serie de fondos estructurales y de inversión (EIE), que son gestionados de manera conjunta entre la Unión y los estados miembros.
63. Dentro de los citados fondos destinados a financiar la PAC nos encontramos fundamentalmente con el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que financia todo lo relacionado con los mercados y productos agrarios, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que se dedica a los programas del desarrollo rural.
64. La normativa que regula estos fondos actualmente se estructura en torno a los siguientes instrumentos:
  - El Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento y el Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP para el periodo 2014-2020.
  - Reglamento (UE) N° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común.
  - Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (ayuda al desarrollo rural).
65. La programación vigente a nivel estatal para el periodo 2014-2020 se establece mediante el Programa Nacional de Desarrollo Rural, que fue aprobado inicialmente mediante decisión de la Comisión Europea de 26 de mayo de 2015. El plan estatal se basa en un Marco Nacional de Desarrollo Rural para el mismo periodo, instrumento de planificación sobre el que deben desarrollarse los programas regionales.
66. En nuestro caso, como consecuencia lógica del reparto competencial, la planificación se ha desarrollado a través del Plan de Desarrollo Rural (PDR) de Euskadi 2015-2020, presentado ante la Comisión y aprobado junto con la programación estatal conjunta.
67. La vigente PAC para el periodo 2015-2020 ha finalizado su vigencia. Dado que la implantación de la nueva PAC se ha retrasado hasta el 1 de enero de 2023, mientras se alcanza un acuerdo sobre la misma se ha dictado un reglamento transitorio para mantener en vigor el sistema actual: Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para las ayudas del FEADER y del FEAGA en los años 2021 y 2022.



68. La nueva reforma de la PAC no altera su estructura de dos pilares, pero introduce cambios importantes en los instrumentos de intervención, entre ellos, los planes estratégicos nacionales, mediante el que se permite a los estados hacer su propio diagnóstico de los distintos subsectores agrarios.

### **C) En relación con los territorios históricos**

69. La distribución interna de competencias entre las instituciones comunes del País Vasco y los territorios históricos la aborda el texto sin prejuzgarla. Tratándose de una norma con un carácter programático, se utiliza una fórmula de salvaguarda para que los asuntos en los que subyacen competencias materiales sean sometidos posteriormente a la consideración y aprobación del órgano respectivo competente en la materia.
70. De esta manera se soslaya la atribución competencial directa, como no podría ser de otra manera, dado el carácter multidisciplinar de la materia y su enfoque planificador.
71. En todo caso, sobre los aspectos relacionados con la competencia exclusiva de autoorganización correspondiente a las instituciones forales, regulada en el artículo 7.a).1) y 7.a).2 (referida al régimen de las entidades locales menores) de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), reflexionaremos posteriormente.

### **D) En relación con las entidades locales**

72. Similar consideración puede efectuarse respecto a las entidades locales. El anteproyecto no recoge responsabilidades o competencias específicas asignadas a las autoridades municipales. Somete la elaboración de los PDL a la voluntariedad de los ayuntamientos, sin prejuzgar su capacidad de autoorganización. Además de lo anterior, se garantiza la participación en los diferentes órganos de la gobernanza y se establece una cláusula de salvaguarda para aquellos asuntos sobre los que la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante, LILE), o la legislación sectorial les atribuya competencia necesaria para la aprobación de los mismos.

## **II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

73. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
74. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento



de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.

75. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello “... se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
76. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo. Por ello, más allá de las exigencias generales que la Constitución impone a todos los poderes públicos en orden a la interdicción de la arbitrariedad o la participación ciudadana en la vida política, y salvo supuestos específicos en los que la CE o el EAPV o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse —al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico (si comportan un gravamen al presupuesto), el dictamen de esta Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara—.
77. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento difícilmente puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
78. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.
79. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación



y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado y una mínima estimación de su eventual resultado.

80. Teniendo en cuenta estos criterios, cabe señalar que, con carácter previo a la elaboración del borrador del texto normativo, se planteó una consulta previa a la ciudadanía que ponía de manifiesto los cambios operados en la sociedad desde la publicación en abril de 1998 de la Ley de desarrollo rural y los objetivos para dar respuesta las necesidades de las zonas rurales. La consulta se inició el 3 de abril de 2019 y se publicitó mediante anuncio en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
81. Figura en el expediente un documento titulado “Estrategia Vasca de Desarrollo Rural”, elaborado conjuntamente por el Gobierno Vasco y las tres diputaciones forales, en el que, partiendo de un análisis previo del medio rural vasco, se realiza un diagnóstico de su evolución y situación actual. Además, se desarrollan los aspectos relacionados con los retos de futuro y los ejes estratégicos, que se basan en una redefinición de los objetivos, la reestructuración de la gobernanza, la renovación de los instrumentos y el desarrollo legislativo para encajar los postulados que propugna la estrategia.
82. En la orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma, de 16 de mayo de 2019, se da cuenta del objeto y finalidad de la regulación, su viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento jurídico y su incidencia presupuestaria. Además, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación y el método para la redacción bilingüe del texto normativo, que será el de la traducción.
83. Después de la realización de los trámites precedentes y tras las consideraciones pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LPEDG, la consejera, con fecha 13 de junio de 2019, aprobó con carácter previo el texto inicial bilingüe del anteproyecto de ley y, por consiguiente, la continuidad de los trámites que procedieran para su aprobación.
84. Posteriormente, el texto se puso en conocimiento común al resto de departamentos del Gobierno Vasco.
85. Conforme al artículo 9 de la LPEDG se ha practicado el trámite de consulta a otras administraciones e instituciones, trasladándose el texto a las diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia; a la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL); a las asociaciones de desarrollo rural (ADR); a los sindicatos agrarios; y a las asociaciones de concejos de Vitoria-Gasteiz (ACOV) y Álava (ACOA).





86. También se ha redactado la memoria económica, en la que, de acuerdo con la normativa aplicable, se analiza la incidencia económico presupuestaria de la norma, cuantificando los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor de la disposición. En este aspecto, el gasto principal se materializa en la financiación compartida de Gobierno Vasco (55 %) y diputaciones forales (45 %) de los convenios de vinculación plurianuales (7 años) con las ADR previstos en la ley, suscripción que es voluntaria y que se destina a gastos de personal y funcionamiento. Además de lo anterior, destaca el coste derivado de la adscripción del nuevo servicio Lurralde a Hazi, que se materializará en la posible contratación de seis nuevos técnicos para apoyo supracomarcal.
87. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, competencia y un exhaustivo análisis del contenido del anteproyecto y del procedimiento necesario para la tramitación del anteproyecto.
88. En cuanto a la evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, requerida por el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, el informe de los servicios jurídicos señala que “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”. Ciertamente, los análisis citados, ante la falta de una metodología específica que permita evaluar el impacto de la normativa en el sector en el que se inserta, profundiza de manera satisfactoria en los contenidos requeridos para obtener un juicio sobre el particular.
89. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera, realizando diversas sugerencias al texto, la mayoría de las cuales han sido incorporadas al texto, salvo aquellas cuyo contenido era más propio del desarrollo reglamentario.
90. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado el Informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante LIMH), en el que se destaca que uno de los principios que inspiran la norma es la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el medio rural vasco y el empoderamiento de las mujeres en el medio rural. Además, se subraya que los citados principios tienen su reflejo en los diferentes objetivos sectoriales previstos en la ley. Junto a lo anterior, se realiza un análisis de la situación de las mujeres en el medio rural y de la valoración del impacto de la norma, poniéndose de relieve el rol que la Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las mujeres agricultoras, representa en el sector agrario.



91. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 de la LIMH, destacando la realización de un análisis adecuado, mediante la recogida de manera diferenciada de la situación de la mujer en el medio rural. Entre sus recomendaciones considera conveniente que se cuente con personal experto en materia de igualdad en el impulso y desarrollo de las políticas de desarrollo rural, además de realizar otro tipo de recordatorios sobre la perspectiva de género en las ayudas y subvenciones y la composición equilibrada de la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y determinadas recomendaciones respecto al lenguaje no sexista.
92. Se revisan los términos en el sentido apuntado por Emakunde, no atendiéndose la recomendación de que se cuente con un experto en materia de igualdad en la elaboración de los programas, ni se considera adecuada la existencia de un presupuesto específico destinado a actuaciones con enfoque de género.
93. La DACIMA, de acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 11 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, ha realizado una serie de observaciones desde el punto de vista organizativo y procedimental. Entre sus sugerencias ha propuesto incluir una serie de objetivos generales para que los objetivos sectoriales tengan su encuadre adecuado, además de promover una serie de modificaciones a los objetivos generales y algunos cambios en la estructura de la ley para una mejor comprensión.
94. 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, que han sido tenidas en consideración.
95. El informe del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, además de indicar la necesidad de incluir en la exposición de motivos aspectos relacionan con las posibles afecciones al desarrollo rural por el cambio climático y las políticas relacionadas con el mismo, formula una serie de advertencias sobre la relación de los objetivos generales del anteproyecto con la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, y la necesidad de incluir como objetivo la preservación del patrimonio natural.
96. También formula una serie de sugerencias sobre los objetivos sectoriales en materia de conservación del patrimonio natural y medio ambiente y respecto a la vinculación con los instrumentos de ordenación territorial establecidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio de País Vasco (LOT), fundamentalmente, la prevalencia de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y los planes territoriales parciales sobre los planes territoriales sectoriales. Además de lo anterior, realiza consideraciones



sobre las definiciones contenidas en el anteproyecto, las tipologías de zonas rurales y la delimitación de los instrumentos de planificación, los PDT y aspectos relacionados con el carácter vinculantes de los informes en materia de desarrollo rural.

97. El informe del Departamento de Cultura y Política Lingüística realiza diversas sugerencias para que se inserte entre los objetivos propuestos la importancia de la preservación del patrimonio cultural.
98. Por su parte, la Dirección de Función Pública informa desfavorablemente la creación de unidades administrativas supervisoras a través de una ley, que suponían la integración del personal de las ADR en la Fundación Hazi para crear el servicio Lurralde. Al respecto, realiza una serie de recordatorios sobre los incrementos de plantilla y los principios de selección de personal por parte de Hazi. El órgano promotor, a raíz de las citadas observaciones, modifica la configuración inicial, especificando que el servicio Lurralde “se dotará de estructura técnica y administrativa necesaria” y, por otra parte, formula la publicación de las ADR mediante los convenios de vinculación.
99. Se han recibido numerosas alegaciones y aportaciones por parte de las instituciones, organismos, entidades y asociaciones citadas en la introducción de nuestro análisis. Las mismas se han fundamentado en los aspectos relativos a la configuración de la zonificación de las zonas rurales, la participación a nivel comarcal en la planificación y elaboración de los PCDR y los criterios para su valoración, el reflejo de la realidad administrativa de Álava y el papel de los concejos y de otro tipo de entidades locales menores, el encaje de las funciones de Lurralde y la situación de las ADR, la financiación de las actuaciones de desarrollo rural y sobre la inclusión de otro tipo de actividades y principios en la norma.
100. Merece destacar las alegaciones de las diputaciones forales de Álava y Bizkaia. Las mismas, que han sido atendidas en la mayoría de los supuestos, se han centrado en aspectos relacionados con la delimitación competencial entre las instituciones comunes y las diputaciones forales, sobre todo en la aprobación de los PDT y los PCDR, así como en los planes de gestión anuales. También se ha obstado el aumento de la complejidad y la burocracia para lograr los objetivos de la ley y los asuntos relacionados con la metodología de elaboración de los planes y los informes de las unidades supervisoras. Se ha cuestionado el papel de Lurralde y los aspectos relacionados con su financiación, y la de los programas operativos y los criterios empleados en la zonificación.
101. El promotor de la iniciativa ha elaborado un informe de respuesta a las alegaciones y propuestas recibidas. El informe detalla de forma motivada tanto las que han sido total o parcialmente estimadas e incorporadas al anteproyecto como las que han sido rechazadas.



102. El referido informe de respuesta a las alegaciones fue puesto en conocimiento de los propios interesados que las presentaron. Asimismo, se puso a disposición del público en general en el portal de la normativa vasca (*Legegunea*) del área de transparencia y participación ciudadana del Gobierno Vasco, junto con el texto del anteproyecto modificado.
103. Asimismo, se ha elaborado una memoria del procedimiento, que incorpora las respuestas otorgadas al resto de los informes y alegaciones recibidas, justificando la admisión o no de las sugerencias recibidas.
104. Como resultado de lo anterior, se elaboró una nueva versión del anteproyecto.
105. Con posterioridad, el Consejo Económico y Social emitió su correspondiente informe — con arreglo al artículo 3.1 de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social—, en el que se hacen numerosas observaciones y sugerencias, de carácter técnico y de redacción, que en la mayoría de los casos han sido tomadas en consideración.
106. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi ha informado el texto de la norma. Al respecto, señalar que las cuestiones suscitadas en torno a este novedoso informe ya fueron objeto de análisis detallado en los dictámenes 90/2019 y 91/2019, donde quedó clarificada nuestra interpretación de la participación de la CGLE en los anteproyectos de ley, y a cuyas consideraciones nos remitimos.
107. No obstante, conviene resaltar algunos aspectos particulares que concurren en el expediente. El informe detalla que se realiza, tras solicitud realizada por el departamento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 de la LILE, siendo su función “determinar si el anteproyecto estudiado produce o no una merma o vulneración en la autonomía de los entes locales, comprobando que la atribución/reconocimiento de competencias a los municipios en el anteproyecto resulta respetuosa con las previsiones del artículo 17 LILE, tanto en lo que se refiere a las materias cuanto en lo que hace a las concretas facultades que en cada materia se reconocen a los municipios”.
108. Además de lo anterior, señala que les corresponde analizar si, además, el anteproyecto afecta a la potestad de autoorganización y autonomía financiera de los municipios; y examinar si atribuye competencias propias nuevas a los municipios y si, por tanto, resulta exigible al caso el anexo económico a que se refiere el artículo 18.3 de la LILE.
109. El informe manifiesta diversas discrepancias y objeciones en relación con el respeto a las facultades y competencias de las instituciones locales, además de realizar una serie de propuestas concretas.



110. Dada la existencia de discrepancias, y de conformidad con lo establecido en el artículo 90.3 de la LILE, se convocó la Comisión bilateral. En esta reunión, por parte de los representantes de la Comisión de Gobiernos Locales 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. Los representantes del Gobierno Vasco, por su parte, se muestran dispuestos a estudiarlas y acogerlas y, además de señalarles que previamente ya se acogieron algunas demandas de mayor presencia de las instituciones locales, les exponen las modificaciones propuestas. Los representantes de la CGL entienden que, si se llevan a cabo esas modificaciones en el texto del anteproyecto, se daría satisfacción, en lo básico, a sus objeciones y propuestas.
111. Posteriormente, se ha completado la memoria sucinta, en la que, además de incluir los contenidos anteriores, incorpora las respuestas otorgadas a los informes recibidos con posterioridad, justificando debidamente la admisión o no de las sugerencias recibidas.
112. Como resultado de lo anterior se elaboró una nueva versión del anteproyecto.
113. Consta en el expediente acta de la reunión de Landaberri —que reseña que informa favorablemente al anteproyecto—, en calidad de órgano de colaboración y coordinación interinstitucional en materia de desarrollo rural, en virtud del artículo 10 de la Ley 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural.
114. La Dirección de Presupuestos ha informado, destacando las repercusiones presupuestarias a tener en cuenta derivadas de las previsiones del anteproyecto, el régimen de transferencias a las ADR y la financiación de Lurralde.
115. Consta asimismo el informe de la Oficina de Control Económico en ejercicio de las funciones que le atribuyen 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. El informe reitera las consideraciones presupuestarias anteriormente citadas e incide en aspectos relativos a la fundación Hazi, al incremento de la financiación de las ADR, las previsiones sobre subvenciones y ayudas; realizando posteriormente un análisis de la incidencia económica presupuestaria para la Administración general, la diputaciones forales y los particulares y la economía en general.
116. Como conclusión, se ha elaborado una memoria sucinta de tramitación final que incluye la respuesta y las consideraciones efectuadas a todos los informes emitidos en la tramitación del expediente, tal y como requiere el artículo 10.2 de la LPEDG, y que facilita el conocimiento de la tramitación del anteproyecto en un único documento.
117. Por todo lo anterior, debemos considerar, que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPEDG.



### III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

#### **A) Observaciones generales**

118. Tal y como previamente hemos apuntado, el objetivo del anteproyecto es dotar al desarrollo rural de una nueva estrategia que incorpore aspectos derivados de las transformaciones importantes, operadas desde la promulgación de la vigente LDR, en el ámbito socioeconómico, el enfoque político y la sostenibilidad ambiental fundamentalmente. Por otra parte, pretende solventar las ineficacias demostradas por el modelo actual, que, si bien ha permitido tomar conciencia a los diversos actores implicados del papel multifuncional que debe jugar el desarrollo rural, hace necesario su renovación.
119. Además, según reseña la exposición de motivos, “se pretende ampliar el horizonte de las anteriores políticas de desarrollo rural identificadas con el ‘segundo pilar’ de la PAC y con la iniciativa LEADER, al entender que el objetivo de la cohesión de los territorios rurales debe contemplar no sólo las implicaciones de la actividad agraria y forestal sobre el entorno natural y el territorio, sino también todos aquellos elementos que permitan impulsar los intercambios económicos y sociales entre el medio rural y el medio urbano”.
120. Todo ello unido a la existencia de realidades territoriales diversas dentro de la zona rural, que obligan a que la estrategia de desarrollo deba adaptarse a las mismas. Sin olvidar que se trata de un ámbito en el que concurren una serie de administraciones, instituciones y organizaciones que ineludiblemente deben actuar bajo los principios de coordinación y cooperación para el éxito de las políticas que se pretenden implementar. Las cuales, además, se pretenden enfocar bajo una lógica no sectorial, sino integral, y con una visión de desarrollo basado en la cohesión territorial.
121. En definitiva, todo lo anterior determina la necesidad de aprobar una nueva ley que dé cauce a esa nueva estrategia. Así pues, este proyecto tiene por objeto regular y establecer el marco normativo que guíe las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en pie de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país.
122. Como podemos constatar, los objetivos de la ley son ambiciosos y la amplitud de las materias sobre las que se proyecta el desarrollo rural hace que la labor para diseñar e implementar las políticas no sea sencilla.
123. Para facilitar la labor se han redefinido los objetivos estratégicos y sectoriales, configurando nuevos instrumentos de planificación adaptados a cada tipología de zona rural. Junto a lo anterior, se ha rediseñado el modelo de gobernanza, con la



incorporación de nuevos actores en las definición y aplicación de las estrategias y de las medidas y programas a implementar, y cuya acertada configuración facilitará la consecución de los objetivos buscado por la norma. Además, se ha pretendido clarificar un aspecto capital, cual es la financiación de las actuaciones derivadas de la planificación estratégica

124. En todo caso, es evidente que este tipo de normas están presididas de un gran contenido programático, que afecta a los principios y objetivos que deben regir y orientar la actuación de las administraciones públicas vascas en materia de desarrollo rural. En estos términos se expresan los artículos 4, 5 y 6 y otros que no establecen sino compromisos de futuro con fórmulas en las que se emplean términos como contribuir, fomentar, desarrollar, potenciar, apoyar, coordinar, dinamizar, impulsar o semejantes. Se trata de preceptos en los que se enuncian principios y objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada. La concreción de los principios estratégicos en programas e iniciativas institucionales específicas queda diferida al momento en el que se aprueben las normas o instrumentos en que se materialicen aquellos objetivos. En definitiva, el anteproyecto introduce un cambio en la orientación política que deberá concretarse en el futuro por los agentes que intervengan en la elaboración de las sucesivas normas, programas o instrumentos correspondientes.
125. Además, esos nuevos instrumentos diseñados deben encajar o acomodarse también con otros instrumentos de planificación que detallan las políticas y líneas de actuación a nivel europeo y estatal. Sin olvidar que tendrá que arbitrarse el proceso para la sustitución de los planes vigentes en la CAPV que ocupan el espacio que ocuparán los recogidos en el anteproyecto y la delimitación clara de los programas, medidas y planes de financiación, aspecto este último clave en el diseño de cualquier política de fomento.
126. Para darnos cuenta de la dificultad de la labor es conveniente recordar los instrumentos que actualmente operan en el desarrollo rural, algunos de los cuales ya hemos citado.
127. Únicamente vamos a citar aquellos que tienen una íntima relación con el desarrollo rural, pero existen otros con una relación incidental, pero importante a la vez.
128. En primer lugar, tenemos OSOA, denominación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) 2014-2020, que es el instrumento primordial de las instituciones vascas para el impulso y apoyo de las políticas a llevar a cabo en el medio rural vasco y que establece 6 grandes prioridades, que recogen 31 líneas de actuación concretas que se materializan en 19 medidas, con su submedidas. En el PDR participan el Gobierno Vasco junto con las tres diputaciones forales que cofinancian el programa junto con el Fondo Europeo FEADER.



129. En segundo lugar, se encuentran los Programas de Desarrollo Comarcal (2015-2020) que se derivan de la LDR. El Gobierno Vasco, a través de la Fundación Hazi y en colaboración con las asociaciones de desarrollo rural (ADR), impulsa los Programas de Desarrollo Rural de las 18 comarcas de la CAPV.
130. También, debemos citar la Estrategia Leader 2016-2020 de Desarrollo Local del grupo de acción local Mendinet, responsable de la gestión de las ayudas LEADER en Euskadi, y que está formado por las 18 asociaciones de desarrollo rural de la CAPV y la Fundación Hazi.
131. Junto a los anteriores instrumentos, a nivel estatal existen las directrices estratégicas establecidas en el Programa de Desarrollo Rural Nacional 2014-2020, que buscan ser complementarias a las estrategias incluidas en los programas de desarrollo rural autonómicos, y que se basan en el fomento del empleo y la coordinación y colaboración entre administraciones y la participación y compromiso de los diferentes agentes.
132. Además, tal y como hemos reseñado, la PAC contempla el desarrollo rural con el segundo pilar de la misma, que es financiado, fundamentalmente, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
133. Asimismo, merece destacar que el resultado del presente anteproyecto deberá desarrollarse en el ámbito de la nueva PAC, cuya reforma para el periodo 2021-2027 provisionalmente se ha retrasado hasta el 1 de enero de 2023. No obstante, transitoriamente se ha dictado el Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, que garantiza la continuidad del apoyo al desarrollo rural en el período transitorio, ampliando el marco jurídico actual hasta la entrada en vigor de la nueva PAC.
134. Todo ello sin olvidar la nueva Estrategia Europa 2021-2027, que, a la espera de la aprobación formal del Parlamento Europeo y del Consejo, incluye los instrumentos relacionados con la política de cohesión para el nuevo periodo.
135. La reforma de la nueva PAC ha suscitado a lo largo del expediente una serie de comentarios sobre la pertinencia temporal del anteproyecto, al objeto de diferirlo hasta la entrada en vigor de dicha reforma, para lograr un mayor alineamiento de los planteamientos de la ley con aquella. No obstante, será una cuestión que ha valorado y deberá valorar el autor de la iniciativa, teniendo en cuenta las novedades que se introducen en el segundo pilar de la PAC y en la política de cohesión de la UE y la convergencia con los planteamientos estratégicos diseñados en la ley. Ello sin perjuicio de que, por prudencia normativa, quizás convenga introducir alguna referencia en el articulado para solventar alguna posible disonancia con las nuevas orientaciones estratégicas, como luego comentaremos.





136. Llama la atención que el texto recurre en numerosas ocasiones a la regulación reglamentaria, en algunos casos —como tendremos ocasión de exponer al abordar los artículos correspondientes— sin que el precepto que efectúa tal remisión —u otro distinto— contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere, incurriendo, por tanto, en remisiones al reglamento en blanco.
137. En relación con lo anterior y siguiendo la doctrina de esta Comisión, debemos manifestar que una iniciativa normativa como la presente debe contener lo necesario para diseñar la política de desarrollo rural de la CAPV, dejando el espacio necesario para que el reglamento pueda completar y desarrollar la ley, sin que quede congelada en esta por su mayor rigidez formal. No hay que olvidar que lo dispuesto en la iniciativa —una vez ley— será, por mor del principio de jerarquía, límite para el reglamento, por lo que aquella deberá evitar concreciones cuya modificación pueda resultar problemática. Pero lo que no ampara esa orientación general es que se realice una remisión en blanco a la actividad reglamentaria, que no contenga los criterios o aspectos mínimos que permitan guiar el desarrollo reglamentario.
138. El anteproyecto, en determinados apartados, predetermina la forma interna de ejecutar la competencia por parte de las instituciones forales. Esto ocurre particularmente en los **artículos 9.6, 10.4 y 13**. En este sentido, se debería evitar concretar el órgano competente dentro de las instituciones forales —pues predetermina la facultad organizativa atribuida a cada institución en el ejercicio de sus competencias— ya que, de esta forma, se respetaría la competencia exclusiva de autoorganización y el régimen y funcionamiento que corresponde a los órganos forales de los territorios históricos (art. 37 EAPV), función que se debería preservar.
139. Independientemente de lo anterior, nuestro análisis siguiendo el itinerario marcado por el anteproyecto se detendrá en aquellos aspectos remarcables que merezcan nuestra consideración.

## **B) Observaciones al articulado**

### **Título primero:**

140. El **artículo 2** incluye una serie de definiciones, realizadas con el objetivo de precisar una serie de conceptos “para la aplicación de la ley, de forma que la utilización de una terminología común redunde en una mayor claridad y seguridad en su aplicación”.
141. Como recordatorio general debemos advertir que en el apartado de definiciones se deben ubicar aquellas que son necesarias para una mejor comprensión de algunos de



los términos que figuran en el texto. Se trata de una técnica que sólo se debe utilizar cuando se advierta necesaria para facilitar o aclarar la interpretación o comprensión de la norma. Es decir, las definiciones se emplean en un texto normativo si es necesario precisar o clarificar el significado y alcance de los conceptos empleados en el texto mismo.

142. En el presente anteproyecto, entre los términos incluidos en las definiciones, figuran los de concejo y cuadrilla, entidades locales menores del Territorio Histórico de Álava contempladas en el artículo 2.1 de la LILE y en la legislación básica de régimen local. Cabe reseñar que se promulgaron la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas, y la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, que contienen la definición y desarrollan el régimen jurídico de dichas entidades locales menores.
143. Partiendo de las consideraciones precedentes, es evidente que no es preciso aclarar el significado de términos que ya han sido prefijados normativamente por la institución competente, a los efectos de una mejor intelección del texto normativo.
144. La operación de reproducir en una norma contenidos derivados de otra, que cuenta con un respaldo competencial para su desarrollo, se denominada *lex repetita* y es una técnica peligrosa ya que son técnicas legislativas que producen confusión competencial y que pueden tener efectos diferentes derivados de la legitimación que se ostenta para reproducir la normativa en cuestión (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3).
145. Con carácter general, mediante el empleo de dicha técnica se suele buscar presentar un texto integrado o más completo para facilitar su comprensión. Ahora bien, es evidente que el empleo de la técnica de la *lex repetita* conlleva una serie de riesgos, que pueden derivar de una posterior modificación normativa que altere la misma o de la posibilidad de reproducir de una manera distorsionada el contenido traído a colación, aunque sea inapreciable, de la normativa prestataria y que puede alterar su sentido o interpretación.
146. Si la necesidad de aclaración fuera necesaria, se podría haber utilizado una técnica más precisa, que es la remisión a la normativa foral alavesa, que hubiera solventado cualquier problema de seguridad jurídica. En el presente caso se ha optado por la reproducción de los conceptos. Además, no se presenta una reproducción literal, que permitiría minimizar cualquier incidencia jurídica, sino que su redacción presenta ligeras adaptaciones de su contenido. En este sentido, el precepto se arroga competencias de definición de entidades locales correspondientes a la normativa foral, por lo que deberá evitarse dicha disfunción.
147. En todo caso, siendo cierta y conocida la definición normativa de las citadas entidades, no entendemos el interés ni la necesidad de su precisión. Menos aún su adecuación



conceptual, cuestión que reiteramos estaría proscrita al tratarse de competencias correspondientes a otra institución.

148. Como previamente hemos referido, con carácter general, en el apartado de definiciones se deben ubicar aquellas que son necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos que forman parte del contenido de los artículos. Lo lógico sería mantener en este tipo de artículos términos cuyo significado deba ser delimitado, fijado o precisado a efectos de evitar interpretaciones diversas o un contenido indeterminado. En todo caso, sólo se deberían incluir definiciones que resulten verdaderamente innovativas y que contribuyan a ordenar y precisar un contenido concreto, y en el resto de los casos, realizar una remisión a la normativa de aplicación que es la que competente para su realización.
149. En este sentido, por ejemplo, sí parece adecuado incluir la definición de concejo rural por ser una construcción novedosa que delimita, a los efectos de la ley, una realidad territorial con relevancia para el diseño de las políticas de desarrollo rural.
150. Otra de las cuestiones que suscita el artículo es la constatación de que se reserva el apartado de definiciones para incluir las correspondientes a elementos principales de la ley (PDT, PCDR, PDL y ADR) y que tienen un desarrollo normativo propio a lo largo del texto. A pesar de que el artículo dedicado a definiciones, al encontrarse en la parte dispositiva, goza de un carácter normativo, no creemos que deba confundirse la naturaleza aclaratoria con la regulatoria propiamente dicha.
151. Así los PDT se regulan específicamente en el artículo 9, los PCDR en el artículo 10 y los PDL en el artículo 11. En cuanto a la definición de las asociaciones de desarrollo rural, su régimen se configura a partir de la citada disposición y de contenidos diversos a lo largo de la ley: artículo 10.3, sobre la participación en la elaboración de los PCDR; artículo 14.4, dedicado al convenio de vinculación voluntaria en la gobernanza comarcal; artículo 14.9, sobre el mantenimiento de las funciones estatutarias si firma el convenio de vinculación; y artículo 14.10, sobre el mantenimiento de instalaciones, así como la titularidad de las relaciones laborales del personal perteneciente a su plantilla.
152. No parece un recurso adecuado precisar las características o naturaleza jurídica de un elemento a través de un artículo aclaratorio dedicado a definiciones para, posteriormente, desarrollar su contenido a través del articulado. No se trata en este supuesto de una labor interpretativa o complementiva que facilite la labor de intelección normativa, ya que es la propia ley la que crea o regula dichos elementos de manera autónoma. Por dicho motivo, sería más adecuado que los apartados destinados a las definiciones de los elementos citados incorporaran los contenidos relacionados en el lugar correspondiente del articulado debidamente estructurados.



153. La inclusión de las definiciones de una manera no necesaria no hace más que aumentar la complejidad del ordenamiento. Uno de los ejemplos más paradigmáticos es la definición del Programa de Desarrollo Rural, que carece de otra referencia a lo largo del texto, por lo que no se aprecia su utilidad desde el ámbito interpretativo. No obstante, respecto a este concepto realizaremos posteriormente algunas apreciaciones.
154. También, existen algunas definiciones sin contenido concreto. Así, la referida a “municipio rural”, que pospone su definición a un posterior desarrollo reglamentario —en consonancia con la remisión al desarrollo reglamentario de la zonificación, establecida en el **artículo 7.2** y que luego comentaremos—, lo que en sí mismo es una contradicción ya que, lejos de aclarar el término, genera incertidumbre al remitir la definición del concepto a un desarrollo posterior en el tiempo.
155. Por su parte, la definición de “zona rural” —“espacio que ocupan la suma de la superficie de municipios y entidades rurales (concejos y otras entidades) y parzoneras y comunidades de montes”— parece contradictoria con las referencias existentes en el texto a diferentes tipologías de las “zonas rurales”. Por el contrario, este concepto incluido en la definición parece hacer referencia a la existencia de una única zona rural en toda la CAPV. El mismo concepto, definido en el artículo 3 de la LDSMR parece indicar una división inferior, “de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente”.
156. En cuanto a la definición de medio rural, no debemos olvidar que el artículo 3 de la LDSMR, a pesar de que señala que la zona rural incluye el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes, atribuye una serie de parámetros mínimos a su catalogación “que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>”, lo que debería coherenciarse con la definición realizada en el anteproyecto.
157. Sería conveniente que la denominación de los PDT incluyera el adjetivo “rural”, como ocurre con el PDR y el PCDR, especialmente para delimitar con claridad el ámbito de su alcance territorial y evitar posibles confusiones con los planes territoriales (PTP y PTS) de la LOT.
158. En la definición de la “multifuncionalidad del sector agroforestal” parece que sería más adecuado sustituir la referencia a “construcción del paisaje” por “protección, gestión y ordenación del paisaje”, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio Europeo del Paisaje, o por “conservación,” de acuerdo con el artículo 5 III del anteproyecto.



159. Por su parte, el **artículo 4.b)** debería incluir la referencia a la sostenibilidad ambiental o al desarrollo sostenible como uno de sus objetivos estratégicos, en consonancia con el Pacto Verde Europeo y la nueva estrategia de la PAC.
160. En el **artículo 5.I** sería más adecuado decir que las políticas de desarrollo rural “garantizaran la adecuada ordenación territorial del espacio rural vasco”. En este mismo apartado, al final del mismo, convendría precisar que será “en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.
161. Dentro de los objetivos sectoriales definidos en el **artículo 6**, en el **apartado 1** debería incluirse el término “urbanismo” junto a “ordenación del territorio”.
162. Por su parte, en el **artículo 6.5.** debería evitarse la utilización del concepto “núcleo rural” ya se trata de una figura de la ordenación urbanística cuyo régimen específico está perfilado en el artículo 29 de la LSU, siendo suficiente para definir los objetivos buscados el término “entidad rural”.
163. Finalmente, el objetivo reflejado en el **artículo 6.5.d)** tendría una ubicación más adecuada a su contenido en el apartado dedicado a la conservación del patrimonio natural y medio ambiente, recogido en el apartado 3 del mismo artículo.

### **Titulo segundo:**

164. Uno de aspectos sobre los que se asienta el anteproyecto es la catalogación de las diferentes zonas rurales en función de su diferentes necesidades y características, para conseguir que la implementación de las políticas de desarrollo rural y sus programas de ayuda se adapten de manera más específica a cada entorno.
165. Debe tenerse en cuenta que se consideran zonas rurales aquellos espacios que sostienen actividades agrícolas, forestales, agroalimentarias o cualesquiera otras en relación con el medio rural. La zonificación se realiza a partir de la valoración de los contextos locales, socioeconómicos y medioambientales de cada una de ellas.
166. El anteproyecto, en el **artículo 7** de su versión inicial, contenía una catalogación precisa de las diversas zonas rurales, incluyendo un mapa coloreado donde se representaba todo el territorio de la CAPV con las diferentes zonas según su clasificación.
167. Ante las opiniones diversas que se han manifestado en el expediente, se ha eliminado la catalogación existente en la primera versión del anteproyecto. Llama la atención la solución arbitrada, que consiste en una remisión a la regulación reglamentaria, sin mayor precisión. El precepto carece de una delimitación de los aspectos básicos de la materia



a que se refiere, lo que se puede catalogar como una remisión en blanco a la potestad reglamentaria.

168. Ya hemos señalado previamente las características a las que debe obedecer la remisión reglamentaria y sus parámetros. Lo que no cabe es crear un concepto jurídico en una ley que no contenga característica alguna que permita acotar o guiar el desarrollo reglamentario, en definitiva, que no permita conocer los aspectos básicos de su contenido, lo que supondría, en este supuesto, una “autodeslegalización” de la materia.

169. Por ello, la norma deberá contener como mínimo los criterios generales o las variables que van a ser utilizadas para realizar la zonificación.

170. En todo caso, debemos recordar que la necesaria cohesión de los diferentes programas y medidas en el ámbito del desarrollo rural aconsejaría que la delimitación y clasificación de las zonas rurales fuera homogénea entre los diferentes instrumentos de planificación existentes. Al respecto, hemos referido la existencia del PDRS estatal, que se elabora en coordinación con las comunidades autónomas. Pues bien, para la aplicación del citado programa, el artículo 10 de la LDSMR reserva la delimitación y calificación de las zonas rurales a cada comunidad autónoma, de acuerdo con los siguientes tipos:

a) Zonas rurales a revitalizar; b) Zonas rurales intermedias; c) Zonas rurales periurbanas;

Además, las zonas rurales de la letra a) del apartado anterior, así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño de las letras b) y c) de dicho apartado, tendrán la consideración de zonas rurales prioritarias a efectos de la aplicación del Programa.

Excepcionalmente, en la delimitación podrán incluirse municipios que no reúnan alguna de las condiciones previstas en el artículo 3 a) de esta Ley cuando la homogeneidad y funcionalidad de la zona así lo exijan.

171. En otro orden de cosas, la vigente LDR, a través de su artículo 4, establece que las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco adoptarán la forma de Programas de Desarrollo Rural. Por su parte, el anteproyecto, dado que amplía la estrategia contenida en su ley predecesora, a través de su **artículo 8** ha diseñado nuevos instrumentos de planificación, gestión, financiación y coordinación.

172. Ya hemos comentado que actualmente los instrumentos planificadores existentes son: el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 y los 18 Programas de Desarrollo Comarcal (2015-2020) derivados de la LDR.



173. El texto modifica la estructura vigente, creándose dos nuevos instrumentos donde se recogen las orientaciones y objetivos para impulsar y apoyar las políticas institucionales para el desarrollo de las distintas tipologías de zonas rurales. Se trata de los Programas de Desarrollo Territorial (PDT), enfocados a las zonas rurales definidas, y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR), centrados en los ámbitos comarcales.
174. Al igual que su predecesora, el anteproyecto, salvo la definición contenida en el artículo 2, no contiene determinación alguna sobre la existencia de un instrumento superior (PDR) y su encaje con los planes derivados, cuestión que debería recogerse dada su importancia capital en los programas de desarrollo rural. Ello permitirá la exposición de un panorama omnicompreensivo de la planificación sectorial en sus diferentes niveles, facilitando la didáctica legislativa.
175. No debemos olvidar que, de acuerdo al Reglamento (UE) n.º 1305/2013, que regula el fondo FEADER, ya citado, para el acceso a las ayudas, aspecto fundamental en el desarrollo rural, se hace necesario la presentación de un programa de desarrollo regional único, junto con el estatal.
176. El **artículo 9** configura los PDT como los instrumentos de planificación general superiores. Se trata de instrumentos cuyo fin es, para cada una de las tipologías de zonas rurales, realizar el diagnóstico respecto de los objetivos generales marcados en la ley, señalar claramente los objetivos sectoriales, ejes de actuación y agentes institucionales implicados en su desarrollo.
177. Se remarca que los PDT deberán estar alineados con los instrumentos de ordenación del territorio que afecten al espacio geográfico de actuación de cada uno.
178. Además, tal y como hemos señalado previamente, quizás convendría añadir que los PDT deberán estar alineados con la política de desarrollo rural europea. Se trata de un aspecto capital que convendría subrayar ya que la utilización del FEADER y del resto de fondos estructurales se rige por el principio de subsidiariedad, lo que implica que los programas plurianuales regionales se adecúan a las necesidades y particularidades propias, que deberán estar alineadas con una serie de prioridades señaladas por la Unión Europea para acceder a la cofinanciación de los proyectos.
179. Los PDT actuarán como la hoja de ruta de la acción política institucional y multisectorial para el desarrollo territorial del medio rural y constituirán la guía para la elaboración y alineamiento de los PCDR y, en su caso, de las Estrategias de Desarrollo Local.
180. Por su parte, los PCDR inciden en la determinación y priorización de las principales líneas de actuación y proyectos a implementar en cada ámbito comarcal, preservando el



enfoque ascendente, de abajo a arriba, tanto en la elaboración de los mismos como en su despliegue, y atendiendo a las directrices de los PDT que incidan en cada una.

181. Como consecuencia de este nuevo planteamiento, cabe señalar que se produce un mayor alineamiento con los instrumentos estratégicos derivados de la normativa comunitaria y estatal. Así, parece que los PDT son coincidentes con los contenidos y objetivos de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural recogidas en el artículo 12 de la LDSMR, que concretan las medidas derivadas del PDR estatal.
182. De la misma manera, los PCDR se mimetizan con los Programa de Desarrollo Rural Sostenible, establecidos en el artículo 13 de la LDSMR, que determina que, promoviendo estrategias de desarrollo rural por zonas, se elaborará un plan por zona rural, que deberá ser aprobado por las comunidades autónomas, que recoja las actuaciones que las administraciones competentes en cada caso hayan de llevar a cabo en dicha zona.
183. Por su parte, con el sentido de lograr una mayor cohesión al ámbito planificador, se establecen con carácter voluntario los Planes de Desarrollo Local para los municipios y concejos con zonas rurales de la CAPV, con la finalidad de que dispongan de una herramienta de reflexión y planificación sobre aquellas necesidades y proyectos a impulsar, que les facilite una programación más pormenorizada de las actuaciones a ejecutar, referida al ámbito del municipio de que se trate, siempre en consonancia y coherencia con los PCDR que les afecten.
184. Con carácter general, el primer aspecto relevante que merece nuestro comentario es el temporal. Así, en el **artículo 9.3** se indica que en los PDT se señalará el periodo de tiempo durante el que estarán en vigor, y luego se añade que estarán en consonancia con los Marcos Financieros Plurianuales que rigen para los Fondos Estructurales de la UE. Al respecto, debemos recordar que el vigente marco financiero plurianual (MFP) de la UE abarca el periodo 2021-2027.
185. Por su parte, en el **artículo 10.5** se señala que el ámbito temporal de los PCDR será el mismo que el de los PDT, si bien a los tres años de aplicación se efectuará una evaluación intermedia de los mismos, lo que nos indica que los PDT tendrán, en todo caso, una duración superior a tres años —parece que de seis años, aunque no se dice expresamente—.
186. En el **artículo 11.2**, en cambio, se señala que los Planes de Desarrollo Local (PDL), que deben estar alineados con los PDT y PCDR, podrán ser elaborados “durante el periodo de vigencia de cada legislatura”, y tendrán un horizonte mínimo de planificación de dos años.
187. Parece lógico que los PDT y los PCDR deban tener la misma duración ya que ello garantizará una planificación ordenada a efectos de que el desarrollo e implementación





de las medidas establecidas puedan ser acompasadas. Ahora bien, lo que genera cierta incertidumbre es la indeterminación de la vigencia temporal de los PDT. Quizás, para evitar fijar una duración concreta, sería suficiente con realizar únicamente la referencia al MFI, evitando posibles interpretaciones que posibiliten una diferente duración de cada PDT, a no ser que se pretenda lo mismo.

188. Por su parte, la concreción de la duración de los PDL en el **artículo 11.1 y 2** se presenta un tanto confusa, ya que el mensaje que se traslada parece referir que no podrán tener una duración mayor que cada legislatura, ni menor que dos años, lo que convendría aclarar.
189. Independientemente de lo anterior, nos encontramos ante instrumentos con un enfoque estratégico multisectorial. Dentro de los objetivos sectoriales previstos podemos observar que las medidas a desarrollar impactan sobre ámbitos competenciales diversos: ordenación del territorio; agricultura; silvicultura y alimentación; conservación del patrimonio natural y medio ambiente; diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo; infraestructuras básicas en los núcleos o entidades rurales; vivienda; educación; deporte y cultura; sanidad y bienestar social; tecnologías de la información y comunicación e innovación.
190. Se trata de instrumentos que pretenden ordenar y dirigir las políticas públicas en el ámbito rural, estableciendo los criterios a aplicar. Ahora bien, a pesar de que el diseño de los diferentes instrumentos pueda obedecer a una lógica planificadora, no debemos olvidar que el reparto competencial existente en la materia hace que estos instrumentos contengan, de manera ineludible, asuntos cuya competencia corresponde a más de una Administración pública.
191. Ahí es donde radica la dificultad de su diseño ya que, dado el contenido de los instrumentos, cada Administración pública competente deberá otorgar su conformidad para que el instrumento pueda ser aprobado, al comprometer competencias propias.
192. A lo largo del procedimiento de elaboración se han manifestado dichas discrepancias y el texto pretende ser respetuoso con la competencia que corresponden a cada Administración, evitando prejuzgar de antemano los asuntos que corresponde a cada una de ellas. De esta manera, el anteproyecto formula una serie de cláusulas de salvaguarda, determinando que, en todo caso, la aprobación de cualquiera de los planes necesitará la aprobación y participación en su elaboración de todas las administraciones competentes.
193. Quizás no exista una forma más adecuada para solventar esta problemática para que los aspectos competenciales queden salvaguardados. De hecho, el diseño reproduce de alguna manera el correspondiente al diseño competencial realizado para la



distribución funcional y el diseño del procedimiento de aprobación de los programas de desarrollo rural de la vigente LDR (ex arts. 6 y 7).

194. Ahora bien, donde el anteproyecto complica su planteamiento es en el diseño de los procedimientos para la aprobación de los diferentes instrumentos.
195. Según detalla el **artículo 9.5**, los PDT se elaborarán “bajo encargo” del departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural. Entendemos que con esta atribución se está buscando una cuestión de eficacia, para solventar carencias precedentes. Pero tampoco se restaría eficacia alguna utilizando fórmulas más adecuadas al reparto competencial, más aún cuando va a ser necesario la colaboración institucional en la elaboración y aprobación de los PDT. Así, la iniciativa bien podría ser conjunta, como hasta ahora, o de cualquiera de las instituciones competentes en materia de desarrollo rural con la conformidad del resto. Esto evitaría que el órgano de las instituciones comunes pudiera adentrarse en la gestión de competencias que no le corresponden.
196. Posteriormente, el propio artículo establece que se contará con la participación y colaboración de los departamentos pertinentes de Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los municipios, representados a través de EUDEL, otorgándose su elaboración a la Fundación Hazi a través de su servicio Lurralde.
197. El diseño de la fase de aprobación se presenta especialmente complejo. Así, independientemente de lo anteriormente comentado, el **artículo 9.6** señala que los PDT se aprobarán por la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, previa consulta del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, ambos órganos colegiados creados en el anteproyecto mediante reforma de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de política agraria y alimentaria (LPAA).
198. En consonancia con el carácter consultivo de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, su función respecto a los planes debería ser más bien de elevar la propuesta o de informarla favorablemente, reservando la facultad de aprobación para los órganos competentes, en el sentido previamente comentado.
199. Convendría aclarar la precisión realizada en el **apartado 7**, relativa a que cuando los PDT contemplen objetivos y ejes de actuación en materias sobre las que tengan competencia las instituciones forales o locales, 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.
200. En este caso, sí se efectúa un reenvío adecuado a la institución competente para su aprobación. Ahora bien, el abordaje de las actuaciones derivadas de los PDT en el



anteproyecto se realiza en el apartado dedicado a la gobernanza de enfoque institucional, no apreciándose la necesidad de la matización en este momento.

201. Es evidente que los planes estratégicos como los presentes tienen un carácter programático, que carecen de incidencia directa sobre los particulares, y que su aprobación no genera, de manera vinculante, obligaciones para cada una de las administraciones implicadas.
202. No obstante, a pesar de tener ese carácter programático, se está generando un compromiso en las políticas a desarrollar en dicho ámbito y en la orientación de las mismas hacia un interés general concreto. En este sentido, el procedimiento debería garantizar la participación en la fase de elaboración de todas las administraciones y entidades afectadas y la de los organismos o asociaciones del sector.
203. Incluso, derivado de un cierto carácter “reglamentario” en su concepción formal y en sus contenidos programáticos, se debería sustanciar una consulta pública (ex art. 133.1 LPAC) ya que es innegable la afección a los intereses de los particulares.
204. Ahora bien, a diferencia de lo previsto en el proyecto, en ley vigente se concretaban las diferentes fases del procedimiento a seguir, regulándose la participación de las ADR, la elaboración de una propuesta inicial y otra definitiva, la existencia de una fase de avance con información pública y los informes requeridos para su aprobación. En este caso no se concreta trámite específico alguno, sino que se abordan directamente la fase de iniciación y la aprobación sin una clarificación procedimental. Ni tampoco se especifica en qué consistirá la participación y colaboración institucional referida.
205. Por ello, el artículo debería precisar en mayor medida los aspectos esenciales del procedimiento. Más aún, un diseño eficaz y que contenga los aspectos básicos de cada fase, al tratarse de un instrumento de planificación, podría evitar un posterior desarrollo reglamentario, soslayando las dificultades que el reparto competencial puede generar en su concreción.
206. Añadido a lo anterior, no se entiende la precisión establecida en el **apartado 6 del artículo 9** respecto a que, tras ser aprobados los PDT, “se remitirán preceptivamente a todos los Departamentos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, así como a EUDEL”. Parece razonable el último inciso respecto a la publicidad, incluso debería referirse con un carácter más general a administraciones e instituciones competentes. Ahora bien, el aspecto de su comunicación a órganos o entidades que los han aprobado, carece de sentido.
207. Dentro del **artículo 10** se contemplan los PCDR, su diseño y sus características. Uno de los primeros aspectos que llama la atención es el referido a la determinación de los ámbitos comarcales. El apartado 1 los somete a su determinación por la Comisión de



Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, sin establecer criterio mínimo alguno para su determinación.

208. Como hemos referido, la función de toda ley es la de proporcionar y delimitar los criterios básicos precisos para su desarrollo posterior, sin incurrir en remisiones en blanco que se deberían evitar. En este sentido, la vigente LDR, a través de su artículo 5.1, establece una serie de criterios a los efectos de posibilitar la determinación de los amitos territoriales.
209. Por otra parte, en cuanto a su determinación, esta debería recogerse de la misma manera que lo establece la vigente LDR en su artículo 6, ya que, en virtud de lo establecido en el artículo 37.3.c) del EAPV, los órganos forales de los territorios históricos tendrán competencia exclusiva dentro de sus respectivos territorios en materia de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. Por lo que, al tratarse de una competencia exclusiva de las instituciones forales, se debería observar.
210. La diferencia más notable respecto a los PDR es que en estos programas las implicaciones de gobernanza y financieras, y la concreción y compromiso de medidas es mayor.
211. En cuanto a su elaboración, esta se remite a su realización por encargo del departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural y su realización correrá a cargo de la Fundación Hazi mediante su servicio Lurralde, en colaboración con las asociaciones de desarrollo rural (ADR).
212. Nos remitimos a los comentarios previamente realizados respecto a la fórmula de inicio para la elaboración de los PDT, lo que evitaría que el órgano de las instituciones comunes pudiera atribuirse el ejercicio de competencias que no le están atribuidas.
213. En cuanto a la Fundación Hazi, según sus estatutos tiene la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de las administraciones forales y de los entes de ellas dependientes a los efectos del artículo 32 de la Ley de contratos de sector público (LCSP) y del artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP). En este sentido, se le podrán encargar la realización de trabajos, servicios y cualesquiera actuaciones relacionadas con su objeto y fin fundacional siempre que no supongan el ejercicio de potestades administrativas.
214. Ahora bien, la relación jurídica, tal y como detalla el artículo 11 de la LRJSP, se deberá realizar mediante la fórmula de encomienda de gestión conjunta. Por el contrario, la atribución directa supondría una alteración del régimen competencial existente, en este



caso, de la facultad de autoorganización que corresponde a cada ADMINISTRACIÓN pública para ordenar y organizar sus servicios administrativos y la ejecución de las competencias atribuidas.

215. A diferencia del artículo dedicado a los PDT, parece que la audiencia y participación de las organizaciones potencialmente afectadas están garantizadas mediante la presencia de las ADR en su elaboración y de la metodología que se diseña que propicia el enfoque participativo ascendente.
216. En cuanto a su aprobación, nos remitimos a los comentarios inicialmente realizados respecto a la potestad de autoorganización de las administraciones forales. No obstante, respecto al Gobierno Vasco, dado que los planes incluyen materias correspondientes a diversos ámbitos competenciales departamentales, su aprobación debería ser aprobada por el máximo órgano de la institución y no por un solo órgano departamental.
217. A diferencia del artículo dedicado a los PDT, en este caso se remite a una metodología que será “diseñada de manera que propicie el enfoque participativo ascendente (“bottom-up”). Esta metodología se consensuará y validará en el seno de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, previa consulta al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi”.
218. Por su parte, las acciones a ejecutar, derivadas de las líneas de actuación contempladas en los PCDR, así como su nivel de prioridad, se concretarán en planes de gestión anuales, a elaborar por las ADR, sin que el artículo concrete la operatividad de estos planes y su virtualidad.
219. Ahora bien, la posibilidad de que las ADR —asociaciones privadas— elaboren planes de gestión de acciones cuya competencia corresponde a diferentes administraciones públicas no se compadece con las facultades que corresponde a cada Administración en el ejercicio de sus competencias, que no pueden ser asumidas por una entidad privada. En todo caso, la elaboración de los citados planes se podría reconducir mediante la colaboración de la ADR en su elaboración.
220. La ejecución de los PCDR, como señala el anteproyecto, corresponderá a la institución pertinente en el ámbito de sus competencias, conforme a los dispuesto en la LTH o conforme a la LILE.

### **Título tercero:**

221. Derivado del no satisfactorio cumplimiento de los objetivos planteados en la LDR para la colaboración y coordinación interadministrativa, basada fundamentalmente en



Landaberri, se diseña una nueva gobernanza. La misma se estructura con base a dos enfoques, uno institucional y otro público-privado.

222. El **artículo 13** contempla la gobernanza institucional, que se constituye con un papel de vigilancia de las políticas institucionales y sectoriales para verificar su adaptación a los objetivos y actuaciones previstos en las políticas de desarrollo rurales establecidos por los PDT, que, como afirma la exposición de motivos, “ya está instaurado en algunos países de la UE”.
223. La coordinación de dicha función se encomienda al departamento de Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural, que la ejercerá a través de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural. Por su parte, el impulso corresponderá a los departamentos forales y de las instituciones comunes competentes en materia de desarrollo rural.
224. Para ejercer dicho control se instaura la realización de un informe previo, tendente a analizar el alineamiento de los planes, programas e iniciativas institucionales con los PDT, bajo un procedimiento que se establecerá reglamentariamente.
225. Unido a lo previamente comentado, en el artículo 13, con la instauración de un procedimiento de evaluación vinculante previo a la adopción de cada plan, programa o iniciativa, se están sometiendo aspectos que pertenecen al ámbito competencial de cada institución a un procedimiento de aprobación que podría condicionar el ejercicio de sus competencias por decisiones externas de otros órganos.
226. Además, el artículo establece una serie de características organizativas y procedimentales para la elaboración del informe que están predeterminando la potestad organizativa de cada institución. Se trata de aspectos que pertenecen al ámbito organizativo tanto de la CAPV (art. 10.24 EAPV) como de las instituciones forales [art. 3.3.a) LTH], que se deberían preservar.
227. El **artículo 14** crea para la coordinación de la gobernanza público-privada a nivel local, dentro de la Fundación Hazi, un servicio denominado Lurralde, que se estructura en dos ámbitos territoriales (comarcal y supracomarcal).
228. El enfoque comarcal, según el artículo 14.4, se articulará con base en las ADR a través de “su voluntaria vinculación, y su coordinación con Lurralde”, siendo “reconocidas como agentes colaboradores de la administración pública”.
229. El actual enfoque respecto de estas asociaciones se pretende variar, otorgándolas un importante papel en orden a la consecución de los objetivos de la ley. En especial, se le encomienda la gestión de los PCDR. Por ello, siguen actuando como agentes



colaboradores de la Administración pública, pero, para aumentar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la ley, se modifica la relación actual mediante un convenio de colaboración por un convenio de vinculación, fórmula de colaboración utilizada exclusivamente hasta ahora en el ámbito sanitario.

230. Actualmente, las ADR están reguladas en el artículo 13 de la vigente LDR, con el carácter de entidades privadas en las que pueden participar las administraciones públicas, y cuyas funciones se desarrollan en torno a la participación y colaboración en las actuaciones comprometidas en el programa de desarrollo rural mediante la firma del preceptivo convenio de colaboración, y que ajustarán su actividad contractual, de personal y subvencional a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.
231. El anteproyecto pretende sustituir el convenio de colaboración vigente por un convenio de vinculación, que es una figura que proviene de los artículos 66 y 67 de la Ley general de sanidad, dedicada a la vinculación de los hospitales privados en la red asistencial pública.
232. Mediante la fórmula de convenio de vinculación sanitario se trata de integrar determinados hospitales de titularidad privada en la red asistencial pública. Lo más relevante del convenio de vinculación es que, en virtud del mismo, el hospital privado se somete al mismo régimen sanitario, administrativo y económico de los públicos, produciéndose una “publificación” del régimen de organización y funcionamiento del centro vinculado, salvo en lo que se refiere a la titularidad del centro, que continúa siendo privada, y a la relación laboral con el personal.
233. Al margen de la regulación anterior, no existe una normativa que con carácter general establezca esta figura. Por ello, el anteproyecto establece las notas características de esa relación en los **apartados 4 al 11 del artículo 14** definiendo el régimen jurídico específico, con aspectos sustancialmente idénticos al regulado en el ámbito sanitario.
234. Ahora bien, no parece que se trate de una figura jurídica que pueda resultar trasladable miméticamente a las ADR. No es parangonable la prestación de servicios sanitarios a las personas en hospitales con el asesoramiento y la colaboración con la Administración pública en las actividades de desarrollo rural. Más aún, en la sanidad pública y en otros ámbitos cercanos, al margen de la anterior, también se utilizan otro tipo de figuras, como el concierto para la prestación de servicios con medios ajenos, y ello en función de las circunstancias.
235. Ello derivado de que en el ámbito de lo que se conoce como servicios a las personas — servicios sociales, sanitarios, farmacéuticos, y educativos—la LCSP ampara que los poderes públicos actúen con libertad para prestar por sí mismos determinados servicios “u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo,



mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”.

236. En todo caso, tal y como manifestamos en nuestro Dictamen 110/2018, “nos encontramos ante una cuestión que, lejos de ser pacífica, encuentra enfoques diferentes tanto en el campo doctrinal como en el campo jurisprudencial y normativo sobre su naturaleza contractual”.
237. Más allá de una u otra definición, lo importante son las notas que marcan la relación jurídica entre ambos sujetos. Tal y como ha señalado reiterada jurisprudencia (por todas, STS 5276/2006, de 18 de septiembre), “la naturaleza de los negocios jurídicos no depende de la calificación que le hayan dado los interesados, sino que habrá de estarse a su contenido real con prevalencia de la intención de las mismas sobre el contenido gramatical de las palabras. Se puede afirmar que «las cosas son lo que son», más allá del artificio de darles una denominación que no responde a su naturaleza jurídica real con el fin de atraer la aplicación de un régimen jurídico u otro según la conveniencia en cada supuesto. En concreto respecto de los convenios el alto Tribunal en Sentencia de 6 de febrero de 1989 que señala que «los convenios jurídicos son lo que son no lo que semánticamente puedan significar»”.
238. O como ha referido la doctrina, los conceptos y las construcciones teóricas no tienen valor *a priori* y se justifican por la utilidad buscada, que “es la precisión del régimen jurídico aplicable a los negocios porque, en definitiva, la naturaleza afirmada de un negocio no es sino una forma abreviada de expresar su régimen jurídico. Lo que no supone más que una concreción del principio de legalidad del
239. Aquí se trata de instrumentalizar una relación de colaboración con unas asociaciones privadas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales de la zona comprendida en los PCDR y en las que participan diferentes administraciones públicas con competencias en materia agraria y de desarrollo rural. Los aspectos sobre los que gravita dicha relación se concretan en una colaboración en la elaboración del PCDR (art. 10.3), la elaboración de los planes de gestión anuales de los PCDR (art. 10.7), el enfoque comarcal de la gobernanza (art.14.4) y la mención existente en la exposición de motivos a la gestión de los PCDR, que recordamos contienen objetivos sectoriales, líneas de actuación y proyectos a implementar en los ámbitos comarcales que se determinen.
240. En definitiva, se trata de entidades que colaboran en la elaboración y en la gestión de los programas de desarrollo rural. Hasta el momento, su participación y colaboración en las actuaciones comprendidas en los Programas de Desarrollo Rural Comarcal se ha venido realizando por convenio, cuyo contenido y procedimiento de aprobación viene regulado en el Decreto 158/2002, que ahora se deroga.





241. Lo que pretende la norma es integrar en la Fundación Hazi al personal que presta servicio en estas asociaciones para que, bajo su dirección, ejecute las funciones de colaboración y asesoramiento atribuidas en el anteproyecto, buscando una mayor eficacia del servicio. Ahora bien, independientemente de otras consideraciones sobre la adecuación de la fórmula, que luego realizaremos, esto supondría *de facto* una integración en la fundación del citado personal, sin que para ello se hallan seguido los principios que deben regir la selección de personal en las entidades de la administración pública.
242. Por otra parte, es evidente que desde que surgieron dichas asociaciones como asociaciones de agricultura de montaña han desempeñado una labor de colaboración y que las administraciones públicas han contribuido a su mantenimiento. Ahora bien, la existencia de carencias o disfuncionalidades en la colaboración que prestan no hace necesario plantear como única solución la integración. Existen fórmulas dentro de los convenios existentes para vincular el logro de objetivos con la subvención operativa para de esta forma optimizar los procesos de gestión y lograr el alineamiento estratégico necesario para los fines perseguidos.
243. Más aún, dado que dichas entidades, según el anteproyecto, colaboran en la gestión de subvenciones, deberían actuar bajo el paraguas de entidades colaboradoras, mediante un convenio de colaboración en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas —artículo 52 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y artículo 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones—.
244. Por ello, se debería reformular el artículo 14 adaptando las características del convenio a la fórmula colaborativa, que, en todo caso, deberá respetar los contenidos establecidos con carácter básico en el artículo 47 y siguientes de la LRJSP.
245. En todo caso, en los mismos se debería detallar con precisión las actuaciones que corresponde realizar, las obligaciones y compromisos económicos y su distribución temporal. Además de concretar las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas, los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, así como el régimen de modificación del convenio y el plazo de vigencia del convenio.
246. Derivado de lo anterior, se debería replantear la derogación del Decreto 158/2002, que detalla las particularidades de estos convenios, o, en su caso, establecer un régimen transitorio hasta que se formalicen los nuevos de acuerdo a la ley. En todo caso, se deberían mantener vigentes los apartados 1 a 5 del mismo ya que son los que configuran



la naturaleza de las entidades, por lo menos hasta que se produzca su adecuación, si fuera necesaria, a los dictados de la nueva ley.

247. Por su parte, el **artículo 14.12** crea la Red Vasca de Desarrollo Rural adscrita al departamento competente en materia de desarrollo rural. Dicha previsión no se compadece con la naturaleza jurídica de este tipo de entidades asociativas privadas. Las redes de desarrollo rural son entidades privadas sin ánimo de lucro que cuentan con una relación especial con la Administración debido a las funciones que se le encomiendan en el impulso y coordinación de los programas de desarrollo rural. En nuestro caso, se rigen por Ley 3/1988, de 12 de febrero, de asociaciones y sus estatutos. En su caso, la norma, además de reflejar la relación existente con las otras asociaciones que figuran en la norma (ADR y GAL), debería contener los requisitos necesarios para su reconocimiento y las particularidades de su relación convencional como entidades colaboradoras de las administraciones competentes.
248. Unido a lo anterior, el **artículo 14.13** determina las funciones de los grupos de acción local (GAL), que se constituyen conforme a la normativa comunitaria para el enfoque LEADER. En dicho artículo se echa en falta concretar la necesaria relación con las ADR y con la Red Vasca de Desarrollo Rural, lo cual ayudaría a la compleción de la ley.
249. El **artículo 15** determina las funciones de Lurralde, que, como hemos señalado, se constituye como un servicio de la Fundación Hazi. No se observa entre sus funciones que se incurra en la atribución de potestad pública alguna, sino más bien de apoyo, asesoramiento y colaboración.
250. En este sentido, más allá de la petrificación de la estructura administrativa de la fundación, no se encuentra obstáculo para que asuma las funciones atribuidas en la norma, siempre que se remarque que lo realizará por encomienda ya que se le están atribuyendo funciones de ejecución de competencias correspondientes a diversas administraciones públicas.
251. Quizás, únicamente en los **artículos 15.1.b) y 2.b)**, en consonancia con lo anteriormente reseñado, se debería añadir que el diseño de la metodología para la elaboración de los PCDR y la elaboración de los mismos será una función de colaboración. Lo mismo respecto a la función atribuida en el **apartado 2.f)**.
252. La **disposición final primera** modifica la regulación del Consejo Agrario y Alimentario, creado mediante la LPAA, ampliando su ámbito de actuación al desarrollo rural, pasando a denominarse Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural. El consejo se define como órgano de audiencia, coordinación, consulta y asesoramiento técnico de las administraciones agrarias vascas con los agentes sociales más representativos del



sector para el diseño y debate de las políticas agrarias, alimentarias y de desarrollo rural de la CAPV.

253. A diferencia de la regulación anterior, donde se contenía detalladamente la composición del órgano, el texto remite a su determinación reglamentaria. Ahora bien, no debemos olvidar que se trata de un órgano donde participan los representantes del asociacionismo agrario y alimentario y en el que la propia LPAA, a través de sus artículos 87 a 90, ya establece la cuantificación de la representación de alguno de ellos.
254. Así las cosas, no parece adecuado que la propia ley contenga la composición de una parte del consejo y remita la otra al desarrollo reglamentario. Aun así, se podrían dejar fórmulas abiertas, como la realizada en el apartado 4 del modificado artículo 92, que permitan la participación de otros interesados cuando los asuntos lo requieran.
255. Por otra parte, se posibilita la existencia de consejos consultivos territoriales, pero no se establecen los supuestos en los que se podría materializar su constitución, sus funciones y composición aspectos esenciales que debería reseñar el texto.

### **C) Observaciones de técnica legislativa**

256. En el aspecto de técnica normativa, de acuerdo con las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, y con otras consideraciones, convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo, cabe efectuar las siguientes observaciones.
257. Respecto a la estructuración del texto, dada su extensión, la división interna deberá realizarse en capítulos, ya que los títulos están reservados a normas con una extensión mayor.
258. En la **exposición de motivos** se observa que la cita del EAPV y de la LTH se realiza de manera incompleta. En este tipo de supuestos, debemos recordar que las alusiones que se efectúen a disposiciones normativas —de manera especial si es la primera vez que aparecen en el texto— deberán realizarse con su denominación oficial íntegra, adoptando un criterio uniforme en todo el texto.
259. Unido a lo anterior, en el párrafo cuarto de la parte expositiva se debería subsanar el error apreciado en la denominación de la LDR, que debe figurar como Ley 10/1998.
260. A lo largo del texto se emplea una gran cantidad de siglas cuya utilización debería revisarse, ya que no se sigue una pauta homogénea.



261. Con carácter general, solo deberían emplearse aquellas que cuenten con un cierto arraigo, estén generalmente admitidas o su uso sea frecuente en el ámbito, permitiendo la identificación de los conceptos de manera inequívoca. El uso de las siglas y, en su caso, de los acrónimos, permite evitar la formulación de textos excesivamente largos y farragosos, si bien, una utilización excesiva puede dificultar la lectura y comprensión de la norma.
262. En todo caso, la primera vez que aparezca el término en la parte dispositiva se deberá acompañar junto al término, entre paréntesis y en mayúsculas las siglas. Si se ha optado por dicha fórmula, las siguientes menciones al término serán mediante la sigla o acrónimo.
263. Ahora bien, a lo largo del articulado no se sigue esta regla de manera homogénea ya que en las posteriores menciones del término, a veces figuran únicamente las siglas, otras el término junto con las siglas y otras únicamente el término. Por ello, se debería repasar el empleo de este recurso a lo largo del texto buscando coherencia y homogeneidad en su utilización.
264. En principio, se deberían evitar aquellas que no van a aparecer más de una vez en el texto, como “superficie agraria útil (SAU)” o “Planes Territoriales Parciales (PTPs)”. En otras ocasiones, se debería plantear la necesidad de su inclusión cuando su mención a lo largo del texto es escasa “Planes Territoriales Sectoriales (PTSs)”. A no ser que dichas siglas constituyan una identificación consolidada del término que haga que normalmente se utilice en lugar de la denominación completa.
265. En el **artículo 6.4.d)** se utiliza el término “pymes” en mayúscula. Se trata de una sigla que se ha incorporado al lenguaje general como palabra, por lo que se someterá a las reglas generales; en este caso deberá figurar en minúscula
266. También se debería evitar la utilización del plural junto con las siglas. La fórmula adecuada consiste en la introducción de determinantes que indiquen pluralidad.
267. Se debería restringir el uso de las mayúsculas al máximo posible, que en el texto se observa se usan profusamente. En el caso de las referencias a instituciones, solo se debería emplear la mayúscula cuando nos referimos a unas concretas. Sin embargo, cuando nos referimos en general a las mismas, se deberán escribir con minúsculas — departamentos, diputaciones forales, concejos, cuadrillas, asociaciones de desarrollo rural, los grupos de acción local, etc.—.
268. Similar comentario debemos realizar respecto a los títulos de los cargos que ocupan las personas y que figuran en mayúscula en el anteproyecto, siendo lo correcto que se expresen en minúscula.



269. Las referencias al desarrollo rural o desarrollo territorial no ligadas a norma o instrumento alguno deben figurar en minúscula, al tratarse de un nombre que refleja un ámbito material.
270. En el caso de la denominación de Lurralde, debe evitarse el uso de la palabra totalmente en mayúsculas. Al tratarse de la denominación de un servicio administrativo lo correcto es que únicamente figure la letra inicial en mayúsculas. El mismo comentario lo podemos aplicar a las reseñas del texto a la Fundación Hazi.
271. La referencia contenida en el **artículo 14.11** a los presupuestos generales de la CAE, se deberá realizar en minúsculas. Por su parte, la utilización del término “CAE”, que no sigue la regla respecto de las siglas anteriormente detallada, al ser única en el texto, convendría evitarla, utilizando el concepto de Comunidad Autónoma de Euskadi.
272. El uso de barras en los **artículos 2, 6.5, 9.3.g), y 10.2** se debería sustituir por la figura gramatical adecuada.
273. En la exposición de motivos y en los artículos 6.1. a), 9.3.d) y 13.2 figura el uso de la combinación de dos conjunciones, “y/o” que no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas.
274. Además de lo anterior, a lo largo del texto se realizan una serie de remisiones que complican la intelección del mismo. Para mejorar la comprensión y evitar artículos demasiado farragosos, se deberán limitar al máximo la remisión a apartados de la propia ley.
275. Así sucede en los **artículos 6.1.a), 9.2 y 13.5**, en los que se debería suprimir la expresión “conforme a lo dispuesto en el artículo 7”, siendo suficientemente aclaratorio utilizar la expresión “que se establezcan” ya que es una cuestión que lo propia ley determina. Lo mismo sucede en el **artículo 14.3.a)** respecto a las comarcas.
276. En el **artículo 9.5** la remisión efectuada al final de apartado “conforme a lo previsto en los artículos 14 y 15” debería eliminarse por superflua, ya que se trata de una cuestión contenida en la propia ley que no requiere precisión. El mismo supuesto se repite en el **artículo 10.3 y en el 13.3**.
277. Las referencias contenidas en el **artículo 9.6** a la “creación conforme a lo dispuesto ...”, del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural y de la Comisión de Política Agraria y



Alimentaria y de Desarrollo Rural, deberían evitarse ya que aumentan de manera innecesaria la aridez del apartado.

278. Tampoco aporta claridad la inclusión de las referencias legales completas de la LTH y LILE en los **artículos 9.7 y 10.8** para precisar que, cuando se refiere a materias en las que las instituciones forales o locales tengan competencias en la materia, lo será en virtud de las mismas. La mención genérica a que se necesita el acuerdo de la institución competente en la materia en la que tenga competencia exclusiva ya es suficientemente aclaratoria y obligatoria, para que en el caso de que esto sucede sea requerido dicho acuerdo. En el mismo sentido, la referencia a la LILE contenida en el **artículo 10.4** sería evitable.
279. En el **artículo 11.1** no es necesaria la remisión al artículo 2 para recordar un término previamente definido, alargando innecesariamente el apartado.
280. También es innecesaria la referencia existente en el **artículo 13.1.a)** “contemplado en el artículo anterior”, refiriéndose a la gobernanza de enfoque institucional que el propio artículo está abordando.
281. Al igual que la remisión del **artículo 15.1.g)** al artículo dedicado a la creación de la Red Vasca de Desarrollo Rural.
282. Tampoco mejora la comprensión del mensaje la remisión efectuada en el **artículo 14.7** estando el artículo dedicado a la enumeración de los contenidos de los convenios.
283. Conviene dedicar un apartado específico a las **divisiones y subdivisiones de artículos y apartados** a lo largo del texto ya que no deberían utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas, en el texto de la disposición.
284. En el caso de la inclusión de listas en la **exposición de motivos** ordenadas mediante signos, estos se deberán sustituir por letras minúsculas.
285. En cuanto a la parte dispositiva, las divisiones de los diferentes apartados del **artículo 2** se deberán efectuar con letras minúsculas. Dentro del mismo artículo las subdivisiones del último apartado, dedicado a la multifuncionalidad del sector forestal, deben ser precedidas de números arábigos cardinales, en cifra.
286. Por su parte, el **artículo 5** debería indicar cada objetivo general con una letra y las posteriores subdivisiones con cifras independientes en números cardinales arábigos por cada apartado.
287. El **artículo 6**, igualmente, deberá utilizar los números cardinales arábigos para sus dos primeros apartados e incluir un tercero para señalar los objetivos sectores.



Posteriormente, cada división deberá efectuarse en letras, volviendo en cada subdivisión a la utilización de los cardinales independientes por cada apartado.

288. El segundo apartado del **artículo 10.5** debería constituir un párrafo independiente.
289. En el **artículo 12**, el segundo párrafo del apartado a) debería pasar a constituir un apartado nuevo, el 2, del artículo 13, respondiendo dicha estructuración de manera más adecuado a la ubicación de su contenido.
290. También, el segundo apartado del **artículo 13.3** debería constituir un párrafo independiente.
291. El **artículo 14. 8 b)** debería utilizar los números cardinales arábigos para enumerar agentes socioeconómicos y sectoriales más representativos.
292. Además de las recomendaciones efectuadas inicialmente respecto a las ADR, los **apartados 4 al 11 del artículo 14** deberían constituir un artículo independiente dedicado a las mismas, lo que mejoraría la estructura del texto y la claridad normativa.
293. Se mejoraría la estructura y comprensión del texto si se constituyeran artículos independientes con: el **apartado 12 del artículo 14**, que crea la Red Vasca de Desarrollo Rural; el **apartado 13 del artículo 14**, dedicado a los grupos de acción local; así como el **segundo apartado del artículo 15,2 g)**.
294. El **último apartado del artículo 16** debería constituir el apartado 6.
295. En el **artículo 2**, dedicado a las definiciones, convendría disponerlas ordenadas alfabéticamente, lo que mejoraría la sistemática y facilitaría su detección.
296. En la parte dispositiva, en los **artículos 10.3, 13.3 y 14.1**, se debería evitar calificar como nuevo al servicio de gestión Lurralde. En su caso, es un recurso que se debe reservar para la parte expositiva.
297. Es de destacar la gran labor realizada para procurar un uso no sexista del lenguaje. Sin embargo, procede recordar que ha de evitarse el uso de barras (o/a), como se hace en el **artículo 13.6** del anteproyecto, y que se solventaría con la utilización conjunta del femenino y el masculino, como se hace en el artículo 10.4.
298. En el **artículo 15.2.b)** se debería sustituir la locución latina *ex post* por el término adecuado en castellano.
299. En la **disposición final primera.dos**, que modifica el artículo 93 de la LPAA, al inicio del primer apartado debe reflejarse que mediante la propia ley “se crea la Comisión...”.



300. La referencia contenida en la **disposición final segunda**, que modifica la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo, debe realizarse al artículo 221 de la misma. En la misma disposición, se deberá evitar el uso de la locución latina “mutatis mutandis”, sustituyéndola, en su caso, por una expresión en castellano equivalente.
301. La **disposición final tercera**, referida al desarrollo reglamentario, faculta 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.
302. Esta Comisión viene advirtiendo que la habilitación *per saltum* a un consejero o consejera para dictar un reglamento ejecutivo de ley es posible siempre que la ley les habilite para dictar ciertas disposiciones reglamentarias concretas, pero eso no significa que el legislador tenga total libertad para apartar al Gobierno y cercenar el ámbito de competencias que tiene reconocidas como titular de la potestad reglamentaria genérica, conforme al esquema previsto entre el artículo 29 del EAPV y el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (entre otros, Dictamen 126/2019).
303. En este caso, dicha habilitación se formula en unos términos tan abiertos e indiscriminados —no se determina cuáles son dichos contenidos técnicos y si la adaptación como consecuencia de las modificaciones de la normativa europea y de la legislación básica estatal se limitan, o no, a esos contenidos técnicos— que supone atribuir al titular de la potestad reglamentaria de segundo grado, el consejero o consejera del departamento, la posibilidad de completar por entero sus determinaciones. Por ello, se recomienda establecer algún parámetro objetivo que delimite, con suficiente certeza, el margen de disponibilidad que ostenta el titular del departamento, sin olvidar que, como se ha dicho, la potestad reglamentaria originaria recae en el Gobierno.
304. En la **disposición derogatoria** se deberá utilizar la tercera persona del plural, por concordancia

## CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.





Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 26 de abril de 2021 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,

**Secretario**

Sabino Torre Díez,

**Presidente**

**Firmado electrónicamente**