

4/20

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley

de Desarrollo Rural

Bilbao, 12 de enero de 2020



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

DICTAMEN 4/20

sobre el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural

Bilbao, 12 de febrero de 2020

I.- INTRODUCCIÓN

El día 20 de diciembre de 2019 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Desarrollo económico e Infraestructuras, solicitando informe sobre el "Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural," según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El objeto de esta Ley es regular y establecer el marco normativo que guíe las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en pie de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país. Asimismo, establecer la gobernanza y los mecanismos de colaboración interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 30 de enero de 2020 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 12 de febrero donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de Exposición de motivos, 17 artículos estructurados en 4 títulos, una disposición derogatoria y 4 finales.

Argumenta la Exposición de motivos, en primer lugar, la necesidad de implantar una nueva estrategia de Desarrollo Rural que sustituya a la recogida por la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, debido a una serie de cambios socioeconómicos y políticos y a que algunos de los planteamientos previstos en esa ley no han funcionado como se preveía.

Se persigue una nueva estrategia que incorpore aspectos como:

- Un enfoque que integre el concepto de ruralidad y avance hacia una concepción de desarrollo territorial, en línea con la Política de Cohesión Territorial que impulsa la UE,
- Una mayor coordinación, integración e interacción del conjunto de políticas públicas que actúan en el territorio,
- Un impulso mantenido y específico a las actividades económicas de los sectores agrícola, ganadero y forestal, como actividades inherentes e intrínsecas a las zonas rurales.

- La implantación de una nueva gobernanza avanzada que actué transversalmente en el medio rural, y se adapte a estos nuevos paradigmas,
- El desarrollo o modificación de instrumentos vigentes (financieros, organizativos, de planificación, zonificación y normativos), y la creación de nuevos instrumentos para esta nueva estrategia, entre los que la superación de La ley de Desarrollo Rural en vigor forma parte de ellos, la redefinición de objetivos estratégicos, objetivos generales y sectoriales.

Esta estrategia 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, 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.

En el *TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES* (artículos 1 al 6), se establecen el objeto de la ley, los principios inspiradores del desarrollo rural, los objetivos estratégicos, generales y sectoriales del desarrollo rural y una serie de definiciones.

El artículo 2 establece los principios a los que habrán de acomodarse las políticas y actuaciones del desarrollo rural, entendidos éstos como el conjunto de valores que han de guiar las políticas y actuaciones en este ámbito, entre los que destacan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el empoderamiento de las mujeres rurales, la preservación de la identidad cultural del medio rural vasco, y el impulso del uso del euskera.

En los artículos 3, 4 y 5 se establecen objetivos estratégicos, generales y sectoriales del desarrollo rural. Entre los objetivos estratégicos se tienen:

- a) La preservación del espacio rural vasco, en particular el ocupado por la actividad agraria y las zonas de montaña.
- 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, así como el freno a la despoblación, como factor sustancial para la cohesión social y territorial de Euskadi.

Los objetivos generales son básicamente tres: la preservación del espacio rural vasco, el fomento y diversificación de la actividad económica en las zonas rurales del País Vasco y la mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca y freno a la despoblación.

Y los sectoriales se estructuran en torno a 10 materias: 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/entidades rurales; vivienda; educativa, deportiva y cultural; sanitaria y bienestar social; TIC e innovación. Por último, el artículo 6 establece las definiciones 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.

El *TÍTULO II. ZONIFICACIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN* (artículos 7 a 11) plantea una nueva zonificación del espacio rural vasco y los principales instrumentos de planificación previstos para la alineación de los proyectos e iniciativas locales a las políticas institucionales a impulsar.

La Ley, en su artículo 8, contempla dos instrumentos clave para la planificación en el medio rural vasco: Los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR). Estos instrumentos se convierten en los elementos clave de la política de desarrollo rural en la medida en que las diversas actuaciones a realizar para el desarrollo de las distintas tipologías de zonas rurales se estructurarán en torno a dichos instrumentos.

Los Programas de Desarrollo Territorial (PDT), que se regulan en el artículo 9, responden a la necesidad de establecer para cada una de las tipologías de zonas rurales que se definan, el diagnóstico de las mismas respecto a los objetivos generales marcados en la Ley, y señalar claramente los objetivos sectoriales, ejes de actuación y agentes institucionales implicados en su desarrollo. Los PDT deberán respetar los instrumentos de ordenación del territorio que afecten al espacio geográfico de actuación de cada uno.

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 Programas Comarcales de Desarrollo Rural y, en su caso, de las Estrategias de Desarrollo Local.

Por su parte los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR), que se concretan en el artículo 10, inciden en la determinación y priorización de las principales líneas de actuación y proyectos a implementar en cada ámbito comarcal, preservando el enfoque ascendente ("bottom-up"), tanto en la elaboración de los mismos como en su despliegue, y atendiendo a las directrices de los PDT que incidan en cada una.

Asimismo, se establecen con carácter voluntario los Planes de Desarrollo Local (artículo 11) 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.

El *TÍTULO III (artículos 12 a 15)* desarrolla la *GOBERNANZA* de las distintas actuaciones a impulsar en las zonas rurales vascas, contemplando dos categorías diferenciadas: la Gobernanza de enfoque institucional y la de enfoque público-privado.

La Gobernanza institucional (artículo 13) es aquella referida a las actuaciones estratégicas emanadas desde el Gobierno Vasco y la Diputaciones Forales en el ámbito de sus competencias respectivas. En este nivel de Gobernanza institucional, la Ley pretende incidir en el enfoque de vigilancia o lente rural ligado a la vigilancia de las políticas institucionales y sectoriales en cuanto a su adaptación a los objetivos y actuaciones previstos en las políticas de desarrollo rural, que ya está instaurado en algunos países de la UE.

Por ello, la Ley dispone que todos aquellos planes, programas e iniciativas institucionales, bien promovidos por la Administración General de la CAPV, bien por las Administraciones Forales, que afecten a los objetivos generales y/o sectoriales que incidan en las zonas rurales previstas en esta Ley, con carácter previo a su aprobación, deberán ser sometidos a informe por el Departamento competente en materia de desarrollo rural perteneciente a la Institución promotora.

Para el control y seguimiento y evaluación de las políticas y actuaciones de desarrollo rural, se apuesta por mecanismos más ágiles y sencillos de control y seguimiento que los instrumentos actuales, a través de nuevas actuaciones y funciones a realizar por las direcciones competentes en materia de desarrollo rural en cada una de las cuatro Instituciones de la Administración General y Foral de Euskadi, preservando los ámbitos competenciales de cada Institución.

Para asegurar la coherencia, eficacia y coordinación de la gobernanza a este nivel, la Ley otorga un papel crucial a la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, que fue creada por la Ley 17/2008 de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco y que mediante esta Ley se modifica para que acoja las nuevas funciones referidas al desarrollo rural que esta ley le otorga. Así, esta Comisión tendrá un rol fundamental en la aprobación previa de los instrumentos de planificación antes mencionados y en la aprobación de los informes de supervisión.

En cuanto a la Gobernanza de enfoque local, la norma propone una modificación sustancial del modelo actual, a través de una nueva fórmula de colaboración público-privada (artículo 14), especialmente en las relaciones entre las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), Gobierno Vasco, y Diputaciones Forales, que contribuya a que las primeras contribuyan de forma más eficaz al cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

Por ello, en consonancia con el importante papel de las ADR, como agentes colaboradores de la administración pública en orden a la consecución de los objetivos de la Ley, en especial, la gestión de los PCDR, se sustituye el convenio de colaboración previsto en la anterior Ley por un convenio de vinculación, ya implantado por el Gobierno Vasco en otros ámbitos.

Asimismo, se crea un nuevo servicio de gestión dentro de la fundación HAZI, LURRALDE, que se coordinará con las ADR vinculadas conforme a lo dispuesto en el artículo 14.6, asegurando y reforzando la coherencia de las actuaciones en materia de desarrollo rural.

El *TÍTULO IV*, establece determinadas reglas y principios para la *FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES PARA EL DESARROLLO RURAL* (artículos 16 y 17). Estas reglas parten de un enfoque de cohesión territorial, estableciendo la coparticipación de los distintos programas operativos de la CAPV ligados a Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) en dicho marco financiero. Asimismo, fomenta y deja abierta la posibilidad de la aplicación del enfoque multifondo en determinadas zonas o espacios rurales cuando ello sea conveniente y posible.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se presenta a nuestra consideración el "*Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural*" que, desde un enfoque de cohesión territorial, redefine los objetivos estratégicos y sectoriales, reestructura el modelo de gobernanza del medio rural e incorpora nuevos instrumentos de planificación, gestión y financiación, algunos de ellos impulsados por la UE, reemplazando a la vigente Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural.

Se trata de una norma sobre la que, dada su naturaleza, resulta relevante la máxima interlocución con los agentes y sectores implicados.

También, con carácter previo a nuestra valoración, queremos emitir una consideración sobre el ámbito temporal de discusión de este anteproyecto de Ley:

En nuestra opinión, sería deseable que la discusión de esta importante propuesta legislativa se situase en un escenario temporal diferente, una vez definido el desarrollo de la nueva Política Agraria Comunitaria (PAC) en el ámbito de la Unión Europea, ya que, sin duda alguna, va a configurar el nuevo marco financiero, jurídico y normativo en que se tendrán que desenvolver el segundo pilar de la PAC, es decir el Desarrollo Rural.

...

Pasando a valorar el texto que se nos ha remitido, si algo caracteriza al medio rural en la actualidad, es el despoblamiento, los elevados índices de envejecimiento, la disminución constante de la población activa, la escasa diversificación productiva y la falta de oportunidades para las personas jóvenes y para las mujeres.

El anteproyecto de Ley propuesto persigue la promoción del Desarrollo Rural Territorial en Euskadi, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión económica y social adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural que permita complementar la aplicación de las políticas europeas y de las políticas sectoriales convencionales, para procurar un desarrollo sostenible del medio rural. Por ello, valoramos positivamente la norma.

Se valora igualmente que se trate de dar respuesta a la conjunción de una serie de transformaciones importantes y nuevas tendencias que vienen afectando al medio rural vasco y a su interacción con el medio urbano. Tal y como se recoge en el anteproyecto, nos referimos a las transformaciones de carácter socioeconómico y de enfoque político en el ámbito de la UE.

En este sentido, creemos que busca acertadamente mejorar dos aspectos para el desarrollo de las zonas rurales y su interacción con las zonas urbanas:

- Por un lado, el desarrollo económico y social del entorno a través de la puesta en valor, modernización y profesionalización de las actividades económicas tradicionales de estas zonas (tales como agricultura, silvicultura o actividad forestal), así como a través de generar y potenciar nuevas actividades económicas compatibles con la conservación y disfrute de estos espacios por la ciudadanía (tales como turismo rural, servicios de ocio etc.). Asimismo, cabe destacar el impulso que se le quiere dar a dos cuestiones relevantes desde el punto de vista socioeconómico:

1. El fomento del emprendimiento, intraemprendimiento y potenciación del dinamismo empresarial en estas zonas, así como el apoyo al desarrollo de nuevos modelos de organización del trabajo más acordes con las políticas europeas en materia medioambiental y social, como es el caso, por ejemplo, de la economía circular o la economía colaborativa. Así como propiciar un entorno atractivo para el asentamiento de pymes y micropymes.
2. Las medidas dirigidas a potenciar una mayor presencia de la mujer en estas actividades económicas y en los órganos de decisión de empresas cooperativas, asociaciones y, en general, entidades presentes en el medio rural.

No obstante, echamos en falta, en las medidas en materia de diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo, una línea de trabajo dirigida a mejorar el conocimiento que los profesionales de estas actividades tienen en relación con la seguridad y salud laboral. Cabe recordar que uno de los sectores más afectados en Euskadi por la

siniestralidad laboral es el primario, en el que se incluyen las actividades económicas tradicionales de las zonas rurales (tales como actividad forestal o agraria).

- Por otro lado, la cohesión territorial que se trata de conseguir, fundamentalmente, desarrollando una Gobernanza más y mejor coordinada y planificada y, asimismo, impulsando con una mayor y mejor interconexión entre las zonas rurales y urbanas. Con respecto a estos ámbitos, cabe señalar lo siguiente:

1. Nos parece adecuado que la colaboración público-privada sea uno de los pilares de la nueva Gobernanza. No obstante, nos suscita dudas que en la exposición de motivos se indique que esta colaboración se limite sólo con las asociaciones sin ánimo de lucro, tal y como se recoge en la página 8 de este anteproyecto de ley: *"La administración vasca se dota así de una nueva herramienta en el ámbito de desarrollo rural, que posibilita la colaboración entre el sector público y privado sin ánimo de lucro mediante la integración organizativa de sus recursos para una utilización más eficaz y eficiente de los mismos"*. No entendemos que se excluya otro tipo de participación. En todo caso, tampoco queda reflejado en el articulado cómo se va a desarrollar esta colaboración con las asociaciones sin ánimo de lucro (no se especifica la diferenciación que se señala en la exposición de motivos); lo que suscita inseguridad jurídica.
2. En cuanto a la interconexión, somos conscientes de que la despoblación de las zonas rurales es un proceso que se está dando y que tiene consecuencias negativas de distinto orden (tales como descuido del medio natural, aislamiento de la población afectada, etc.). En este sentido, Euskadi, con la búsqueda de una interconexión física y digital de calidad, puede evitar situaciones de este tipo y, es más, mejorar la calidad y el bienestar de las zonas rurales. Por ello, caben destacar las medidas de digitalización que se recogen en el anteproyecto de Ley, ya que permiten esa interconexión con el medio urbano. Asimismo, ayudan a modernizar y profesionalizar el entorno socioeconómico de estas zonas. Sin embargo, echamos en falta una referencia al anteproyecto de Ley de Movilidad de Euskadi que se está tramitando, de cara a poder coordinar ambas leyes y, así, establecer las bases para que la mejora de la conexión física entre las zonas rurales y urbanas en los próximos años sea un hecho.

...

Sin perjuicio de lo anterior, queremos señalar algunas cuestiones que cabría mejorar y/o incorporar en el texto que se nos propone:

I. Desde el comienzo de la norma, debería destacarse la indispensabilidad del sector agroganadero y forestal como eje vertebrador del desarrollo rural, ya que muchos objetivos de desarrollo tecnológico, de acercamiento entre lo urbano y lo rural, o de la propia mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales, paradójicamente, pueden acabar por llevar a cabo políticas "urbanas" que actúen en detrimento de actividades tradicionalmente locales y rurales, como son la agroganadera y la forestal. Con esa intención, propondremos completar el art. 1 del anteproyecto (Objeto de la Ley), en las consideraciones específicas.

Asimismo, en los instrumentos de planificación, las Políticas Institucionales para el desarrollo de las distintas tipologías de zonas rurales contempladas en esta norma, se estructurarán en torno a dos instrumentos básicos de programación: los Programas de Desarrollo Territorial (PDT) y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR).

Queremos señalar que estos instrumentos los elaboran el Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural, Diputaciones Forales, HAZI, LURRALDE y EUDEL (en el primer caso), sin que participen representantes directos del sector profesional agroforestal, representados por los sindicatos agrarios y asociaciones forestales, de manera que los únicos órganos de participación posibles, tal y como se plantea la norma, serían los planes voluntarios a elaborar por los municipios, Planes de Desarrollo Local (PDL) y Estrategia de Desarrollo Local Participativo (EDLP).

Únicamente se pasaría a consulta en el Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, nuevo ente cuyo objeto es la audiencia, coordinación, consulta y asesoramiento técnico de las administraciones agrarias vascas con los agentes sectoriales más representativos para el diseño de la políticas agrarias y alimentarias y de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero en el cual no está clara la representación del sector agroforestal, ya que ya que la representación y funciones de este Consejo está pendiente de desarrollo reglamentario.

Y, en este sentido, propondremos, en las consideraciones específicas, modificaciones en los art. 9 y 10 del anteproyecto de Ley, relativos a los Programas de Desarrollo Territorial (PDT) y Comarcas de Desarrollo Rural (PCDR).

II. La nueva Ley que se nos consulta, modifica, en una Disposición final, los arts. 92 y 93 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, relativos al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi y a la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, respectivamente.

En nuestra opinión, esta modificación debería ser aprovechada para dotar de una mayor presencia y participación en los ámbitos que conciernen a dichos foros, en condiciones de paridad, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de nuestra Comunidad. En tal sentido, nos pronunciaremos en las consideraciones específicas.

III. Echamos de menos que no se explicita con mayor contundencia la interrelación entre el desarrollo rural y la acción climática, con la transición ecológica que esto va a conllevar para el conjunto de la sociedad. Es cierto que se recogen medidas dirigidas a la conservación del patrimonio, e incluso se menciona la economía circular, pero estas cuestiones quedan un tanto desdibujadas.

En este sentido, aprovechamos para volver a recordar la necesidad de coordinar adecuadamente las distintas leyes que se vienen tramitando. En este caso concreto, sugerimos que este anteproyecto sea coordinado, particularmente, con el anteproyecto de Ley de cambio climático, el anteproyecto de ley de patrimonio natural y el anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

IV. Echamos en falta que en la Exposición de motivos se recoja una descripción de los motivos por los que no han funcionado algunos de los planteamientos previstos en la actual Ley (caso del papel de Landaberri, Landaraba, Landagipuzkoa, Landabizkaia, el Consejo Consultivos de Desarrollo Rural y, en general, la implicación de Departamentos y entes públicos ajenos al sector agrario), por lo que se han ido generando disfunciones en la aplicación de la misma (tales como la evolución heterogénea en sus funciones de algunas ADR).

En la página 4 de la Ley que se nos propone, simplemente se enuncia que ha habido disfunciones, pero no se describen las mismas, cuando resultaría necesaria esta explicación, de cara a una mejor comprensión de las propuestas y del nuevo planteamiento de este anteproyecto.

V. En relación a la duración de los distintos Programas de Desarrollo que se regulan en la Ley, queremos señalar cierta confusión que habría que clarificar, y que nos lleva a recomendar la revisión del texto.

Así, en los Programas de Desarrollo Territorial (PDT) se indica que en los mismos se señalará el período 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 (art. 9.3). En los Programas Comarcas de Desarrollo Rural (PCDR) (art. 10.5), por su parte, se señala que su ámbito temporal 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 supone que se parte de que los PDT tendrán, en todo caso, una duración superior a tres años (parece que de seis años, aunque no se dice expresamente).

En el art. 11.2, en cambio, se señala que los Planes de Desarrollo Local (PDL), que deben estar alineados con los PDT y PCDR, tendrán un horizonte mínimo de planificación de dos años...Por otra parte, en el art. 15, cuando se regulan las funciones de LURRALDE, en el apartado e) se alude a planes de gestión anuales.

En todo caso, consideramos que este contenido es más propio de desarrollo reglamentario que de la propia Ley.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

En primer lugar, se recomienda la **introducción**, en la exposición de motivos, de las siguientes ideas:

- La necesidad de **reforzar la Gobernanza** de los Planes de Desarrollo Rural, imprimiendo una mayor coordinación de las diferentes administraciones y buscando una mayor sinergia de las diferentes inversiones que se destinan a los territorios rurales.
- Se trata de avanzar en la **cooperación vertical y horizontal** entre las administraciones para el desarrollo rural. Aquí las administraciones locales tendrían un papel destacado, pudiendo incluso poner en marcha mecanismos interadministrativos para ayudar a la puesta en marcha y financiación de actuaciones.
- En paralelo a la Gobernanza de las políticas rurales, se debería avanzar en el desarrollo y puesta en marcha de **instrumentos de seguimiento de estas políticas** con participación de los agentes sociales y económicos representativos y de la sociedad civil, con el fin de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto sino también aumentar en la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas dirigidas a mejorar el desarrollo rural y, todo ello, sustentando con un presupuesto en el ámbito de la CAPV que complemente adecuadamente los fondos procedentes de la PAC.
- El **desarrollo rural** debemos entenderlo como un **concepto horizontal** que, no siendo específicamente agrario, utiliza la agricultura para generar riquezas que impulsen un desarrollo rural diverso y sostenible.
- Necesitamos un **Desarrollo Rural ligado al empleo** y al mantenimiento de activos en el medio rural, para lo cual debe promover la multifuncionalidad y favorecer los sectores y actividades económicas que generan mayores tasas de empleo.
- La **revitalización de las zonas rurales** constituye, hoy en día, una prioridad esencial que se apoya y justifica en la búsqueda del necesario equilibrio territorial para construir un modelo de desarrollo inclusivo, justo y sostenible. Sobre esta base, el pilar de desarrollo rural debe contribuir de manera clara a la revitalización social y económica de las comarcas y territorios rurales, para lo cual es esencial el impulso de estrategias de diversificación económica y el desarrollo de todo el potencial económico y de empleo que la transición de un modelo productivo puede traer.

Asimismo, reiterando lo expuesto en las consideraciones generales acerca de la conveniencia de **incorporar, en condiciones de paridad, una representación de las organizaciones empresariales y sindicales** más representativas en la CAPV al Consejo de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, se recomienda **añadir**, en la **página 7** de la exposición de motivos, tras el párrafo 7, el siguiente texto:

“Se aborda la modificación de la composición del Consejo de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, que fue creada por la Ley 17/2008 de 23 de diciembre, con el fin de garantizar la participación en la misma, en condiciones de paridad, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la CAPV.”

Art. 1. Objeto de la ley

Dispone el **apartado 1** de este artículo que *“es objeto de esta Ley regular y establecer el marco normativo que **guíe** las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione **en pie de igualdad** al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país”*.

Se recomiendan las modificaciones y la adición destacadas en **negrita**, de manera que el texto quede como se indica:

*“1. Es objeto de esta Ley regular y establecer el marco normativo que **oriente** las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que el mismo se posicione en **un plano** de igualdad al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país. **Para ello, es indispensable tener presente***

la actividad agroganadera y forestal, que crea y modela el territorio rural. El fomento de esta actividad es una herramienta base para el mantenimiento y desarrollo de la población y territorio rurales”.

Justificación: Las dos primeras modificaciones obedecen a mejoras de las expresiones subrayadas más arriba.

En cuanto al texto añadido, responde a la necesidad de reseñar la indispensabilidad del sector agroganadero y forestal como eje vertebrador del desarrollo rural, en los términos que hemos apuntado en las consideraciones generales.

Consideración de carácter formal sobre los Arts. 3. Objetivos estratégicos de las políticas de desarrollo rural y 4. Objetivos generales de las políticas de desarrollo rural

Con carácter previo a la valoración de lo dispuesto por estos dos artículos, queremos señalar una cuestión relativa a su redacción:

A diferencia del art. 5 (Objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural), en el que los objetivos están definidos en infinitivo (propiciar, potenciar, impulsar...), el **art. 4** enumera los objetivos generales de las políticas de desarrollo rural, con sustantivos:

Así, por ejemplo, en el apartado VII, se cita *“el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como vía para mejorar la calidad de vida y el trabajo de los y las habitantes de las zonas rurales, así como para mitigar el aislamiento del medio rural.”* Parece conveniente precisar si es “potenciar el uso” o “facilitar el uso” o ambos objetivos.

En el apartado VIII se cita *“el acceso a la vivienda en el medio rural desde un urbanismo respetuoso con las características socioeconómicas, paisajísticas y medioambientales de cada zona.”* Parece conveniente, en este caso, completar con “facilitar el acceso”...

Por otra parte, también el **art. 3** presenta los objetivos estratégicos de las políticas de desarrollo rural mediante sustantivos (la preservación, el fomento...), cuando quizás convendría plantearse definir todos los objetivos en el tiempo verbal infinitivo.

Art. 3. Objetivos estratégicos de las políticas de desarrollo rural

En primer lugar, se recomienda, en el **apartado a)** de este artículo, la adición destacada en negrita:

“a) La preservación del espacio rural vasco, en particular el ocupado por la actividad agropecuaria y las zonas de montaña, como elemento fundamental que vertebra el territorio de la CAPV y configura su paisaje más representativo”

Justificación: El paisaje agrario vasco se articula en una fórmula relativamente uniforme: prados permanentes y policultivo promiscuo en pequeñas extensiones que combina: maíz, leguminosas y cultivos forrajeros, huerta y frutales; Allí donde las pendientes se hacen más elevadas, se opta por un uso forestal del terreno. Los prados son consecuencia de la presencia de ganadería, que por tanto configura el paisaje.

Por otra parte, consideramos conveniente incorporar “actividad agropecuaria” a las definiciones recogidas en el art. 6 del anteproyecto de Ley, tal y como expondremos en la consideración relativa a ese artículo.

En segundo lugar, se sugiere modificar el **apartado b)** como se señala:

“b) El fomento y diversificación de la actividad económica en las zonas rurales de la CAPV, de forma que se contribuya al desarrollo económico de las mismas y del país y al asentamiento de población y servicios en las mismas”

Justificación: Destacar que un objetivo estratégico de las políticas de desarrollo rural es contribuir al desarrollo económico de las zonas rurales y del país, remarcando así que la principal protección es de estas zonas.

Art. 4. Objetivos generales de las políticas de desarrollo rural

En **el ámbito del fomento y la diversificación de la actividad económica en las zonas rurales del País Vasco**, se

recomiendan, en el **objetivo IV**, la **adición** destacada en negrita:

"IV. El fomento del emprendimiento y el intraemprendimiento en el medio rural vasco, buscando la potenciación del dinamismo empresarial endógeno y contemplando nuevos escenarios de emprendimiento ligados a la innovación, especialmente en contextos digitales de territorio inteligente ("smart territory"), así como a nuevas cadenas de valor rurales que, desde el campo de la biotecnología, la economía social y la economía circular, generen empleos estables y de calidad y proyecten claros beneficios sociales. "

Art. 5. Objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural

En primer lugar, el **primer párrafo** de este artículo establece que *"las Instituciones y organismos competentes orientarán su actuación con proyección en las zonas rurales que comprendan, en todo o parte, alguno de los ámbitos territoriales incluidos en la posterior definición de tipologías de zonas rurales, a la consecución de los objetivos sectoriales establecidos en el presente artículo."*

Consideramos conveniente revisar la redacción de este texto, a fin de clarificar su contenido.

...

En el punto **1. En materia de ordenación del territorio**, se recomienda la **adición** destacada en negrita en el **apartado b)**:

"b) Desarrollar y aplicar los instrumentos de defensa del suelo agrario previstos en el PTS agroforestal y en la normativa derivada del Título segundo de la Ley 17/2008 de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria, como elementos básicos para evitar el abandono y la artificialización del suelo agrario y la especulación"

...

En el punto **2. En materia de agricultura, silvicultura y alimentación**, se recomiendan las **adiciones** destacadas en negrita en los apartados que se indican:

*"a) Potenciar la competitividad del sector agrario, estimulando la diferenciación de los productos por la calidad, sostenibilidad medioambiental y seguridad alimentaria, **promoviendo la producción natural y ecológica**, fomentando la vertebración sectorial a través del asociacionismo y el cooperativismo, y una promoción comercial que optimice su productividad y los costes de producción, con especial atención a las actuaciones de desarrollo endógeno y a la promoción en los mercados más próximos.*

*b) Impulsar **la silvicultura en toda su amplitud** y la actividad forestal maderera fomentando nuevos nichos de oportunidad que complementen a la actividad tradicional, **manteniendo y generando empleos estables y de calidad.***

...

*d) Apoyar el sostenimiento de la renta agraria, optimizando y gestionando adecuadamente los recursos financieros de la Política Agraria Común (PAC), **estableciendo criterios de carácter sociolaboral en la redistribución de estos recursos financieros***

..."

Justificación: En el primer caso (apartado a), la adición obedece a la introducción de un elemento diferencial, que debería llevar asociado un "label" propio.

...

En el punto **3. En materia de conservación del patrimonio natural y medio ambiente**, se recomiendan las **modificaciones** destacadas en negrita en los apartados que se indican:

*"a) Contribuir al mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios, en especial los espacios y hábitats de la Red Natura 2000, así como los paisajes catalogados en los planes de acción que se pongan en marcha, **compatibilizando los planes e instrumentos de gestión con el mantenimiento de las actividades silvoganaderas y económicas tradicionales, y el***

desarrollo de nuevas actividades económicas compatibles con la conservación y el disfrute **responsable** de esos espacios por la ciudadanía, **todo ello en el marco de la Ley 1/2014 de la conservación de la naturaleza del País Vasco.**

b) Convertir a los espacios naturales protegidos, y a la red Natura 2000 en particular, en un instrumento de oportunidad para los territorios rurales, contribuyendo a los objetivos medioambientales **de la CAPV** y a la actividad económica de las zonas rurales.

...

e) Alinearse con los objetivos **de la CAPV** en materia de cambio climático definidos en la Estrategia KLIMA 2050.

..."

...

Por último, en el punto **4. En materia de diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo**, se recomiendan las **adiciones** destacadas en negrita en los apartados que se indican:

"a) Promover y apoyar la creación de empleo **estable y de calidad que facilite** la igualdad de oportunidades de la población rural, con especial atención al desarrollo de programas específicos para mujeres, personas jóvenes y otros colectivos con dificultades para el acceso al empleo.

b) Coordinar los fondos, programas y actuaciones institucionales de apoyo al emprendimiento y a la creación de empresas que incidan en el medio rural, **en el mantenimiento y creación de empleos estables y de calidad.**

...

d) Propiciar instrumentos y equipamientos atractivos para la captación y asentamiento de PYMES y microempresas en el medio rural vasco, incorporando **servicios básicos tales como, entre otros, financieros, de seguros, de asesoría y gestión**, para asegurar al entramado empresarial un contexto tupido y fiable desde el que trabajar

...

i) Potenciar una mayor presencia de las mujeres en **órganos de decisión de empresas, asociaciones y, entidades presentes en el medio rural, como elemento para potenciar el empoderamiento de la mujer en este medio**".

Art. 6. Definiciones

En primer lugar, nos parece más apropiado y clarificador que las definiciones que se recogen en este artículo pasen a un artículo anterior, por ejemplo al 2, tras señalarse el objeto de la Ley en el art. 1.

Entendemos que esta simple reordenación facilitaría la comprensión del articulado anterior al art. 6.

En segundo lugar, se propone, tal y como se ha señalado en la consideración relativa al art. 3, la incorporación de la **definición de "actividad agropecuaria"**, para lo cual se sugiere la siguiente redacción u otra similar:

- **"Actividad agropecuaria: Actividad primaria de la economía dividida en dos sectores principales: la agricultura o sector agrícola y la ganadería o sector pecuario"**

Por otra parte, en este mismo artículo, entre los bienes públicos o externalidades positivas generados por el sector agroforestal, se recomienda la **adición** señalada en negrita, como parte de la definición de "Multifuncionalidad del sector agroforestal":

"Multifuncionalidad del sector agroforestal: Conjunto de contribuciones del sector agroforestal a la Sociedad. Incluye, además de alimentos y materias primas destinadas a los mercados, otros bienes y servicios públicos, o externalidades, no remunerados por estos. Entre los bienes públicos, o externalidades positivas, generados por el sector agroforestal cabe señalar:

...

- La contribución a la mitigación y la adaptación del cambio climático
- La fijación de la población en el espacio rural"

Art. 8. Instrumentos de planificación

Se recomienda, en este artículo, la **adición** de texto señalada en negrita:

"Las actuaciones a impulsar y apoyar desde las Políticas Institucionales para el desarrollo de las distintas tipologías de zonas rurales contempladas en esta norma, se estructurarán en torno a dos instrumentos básicos de programación: los Programas de Desarrollo Territorial (PDT) y los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR), en cuya elaboración se garantizará la participación real, en condiciones de paridad, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la CAPV."

Justificación: Tal y como hemos señalado en las consideraciones generales, la necesidad de participación de los **agentes socioeconómicos** en general y, más en particular, de los representantes del **sector agroforestal**, en el diseño de los PDT y PCDR.

Art. 9. Los Programas de Desarrollo Territorial (PDT) y art. 10. Los Programas Comarcales de Desarrollo Rural (PCDR)

Reiterando lo expuesto en las consideraciones generales sobre la participación de los representantes sectoriales agrarios y forestales en los programas de desarrollo, se recomiendan las **adiciones** señaladas en negrita en los arts. 9.5 y 10.3:

*Art. 9.5. "Los PDT se elaborarán bajo encargo del Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural. Para su realización 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, y el apoyo del Servicio de Gestión de la Fundación HAZI, LURRALDE, **Sindicatos Agrarios y Asociaciones Forestales**, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta Ley."*

*Art. 10.3. "Los PCDR se elaborarán bajo el encargo del Departamento de Gobierno Vasco competente en materia de Desarrollo Rural; su realización correrá a cargo del nuevo servicio de gestión de la Fundación HAZI, LURRALDE, **Sindicatos Agrarios y Asociaciones Forestales**, conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de esta Ley, en colaboración con las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR)."*

Asimismo, se recomienda, en el **apartado 6 del artículo 9**, la **modificación** que se destaca en negrita:

*"6. Los PDT se aprobarán por la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural, creada conforme a lo dispuesto en la Disposición Final primera de esta Ley, previa consulta al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi, creado conforme a lo dispuesto en la Disposición Final primera de esta Ley, y deberán ser ratificados por Acuerdo del Consejo de Gobierno y **Acuerdo del Consejo de Diputados Forales de los territorios afectados**; se remitirán preceptivamente a todos los Departamentos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, así como a EUDEL. Asimismo, se publicitarán en los medios informáticos oficiales de la Administración Vasca"*

Por último, se sugieren, en los **apartados 4 y 5 del artículo 10**, las **modificaciones** que se destacan en negrita:

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

de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural.

5. El ámbito temporal de aplicación de los PCDR será el mismo que el de los PDT, si bien a los tres años de aplicación se efectuará, desde una entidad independiente de la administración vasca, una evaluación intermedia de cada programa. De esta evaluación se podrán derivar modificaciones en los mismos, si así se recomienda por la entidad evaluadora, y se consideran pertinentes desde los Departamentos de Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales competentes en materia de Desarrollo Rural, previo acuerdo de la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural.

Las modificaciones serán adoptadas igualmente mediante Orden y Decretos Forales de los Departamentos competentes en materia de Desarrollo Rural, tanto de Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales de los territorios afectados"

Art. 13. Gobernanza del Enfoque Institucional

Dispone este artículo, en su apartado 2, que "los planes, programas e iniciativas institucionales, bien promovidos por la Administración General de la CAPV, bien por las Administraciones Forales, que afecten a los objetivos generales y/o sectoriales que incidan en las zonas rurales previstas en esta Ley, con carácter previo a su aprobación, deberán ser sometidos a informe por el Departamento competente en materia de desarrollo rural perteneciente a la Institución promotora, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente, y lo dispuesto en este artículo".

En nuestra opinión, debería señalarse expresamente que estos informes son preceptivos, según lo previsto en los arts. 7.1 y 13.5.

Art. 14. Gobernanza del enfoque público-privado local

Dispone este artículo, en su apartado 4, que "el enfoque comarcal de gobernanza se articulará en base a las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR) que, a través de su voluntaria vinculación, y su coordinación con Lurralde, sean reconocidas como agentes colaboradores de la administración pública".

En la Memoria económica que acompaña al anteproyecto de Dictamen se indicaba que se suprimirían las ADR y que su personal se integraría en LURRALDE. Sin embargo, el anteproyecto remitido recoge, en este y otros artículos, la articulación de convenios con las ADR dado que, tal y como se señala en el Informe de alegaciones de la tramitación, finalmente estas Asociaciones se mantendrán operativas.

Parece conveniente, en consecuencia, que se modifique y adapte la Memoria económica a esta circunstancia.

Art. 15. Gobernanza del enfoque público-privado local

Dispone este artículo, en su apartado 1, que "son funciones de LURRALDE en el ámbito supracomarcal: ...i) La evaluación ex post de los PDT", cuando en el apartado d) se establece, igualmente, "la coordinación y búsqueda de sinergias y proyectos con los principales agentes sectoriales, asociaciones, entidades y organizaciones para el impulso y desarrollo de los PDT y los PCDR".

Parece más conveniente, por razones de buen gobierno, que dicha función se asigne a otra entidad que sea independiente y sin conflicto de interés.

Art. 16. Financiación institucional de las actuaciones en materia de desarrollo rural

Se recomienda, en el apartado 3 de este artículo, la **adición** señalada en negrita:

"3. Las instituciones vascas ligadas a la gestión del Desarrollo Rural impulsarán la puesta en marcha de Instrumentos Financieros específicos para el apoyo a las iniciativas que se implementen en las zonas rurales de Euskadi. Dichos Instrumentos Financieros deberán estar alineados con las disposiciones comunitarias en esta materia y con el cumplimiento de los indicadores sociales, económicos y ambientales establecidos por la UE"

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Modificación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria

Esta Disposición modifica los art. 92 y 93 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, relativos al Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi y a la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural respectivamente.

Reiteramos lo expuesto en las consideraciones generales acerca de la oportunidad de incorporar a los citados foros, en condiciones de paridad, una representación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la CAPV.

Y, en la norma que ahora nos ocupa, se sugiere, en esta Disposición Final Primera, la **adición** señalada en negrita en el **apartado 2** del nuevo texto del **art. 92 de la ley 17/2008**:

"Artículo 92.- Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi

*"2.- La representación y funciones del Consejo Agrario, Alimentario y de Desarrollo Rural de Euskadi se establecerá en posterior desarrollo reglamentario. **En todo caso, contará con una representación paritaria de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la CAPV**"*

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del "Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural", con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 12 de febrero de 2020



Vº Bº La Presidenta
Emilia M. Málaga Pérez



La Secretaria General
Lorea Soldevilla Palazuelos