



EL SEGUNDO PILAR DE LA PAC: LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

La última reforma de la política agrícola común (PAC) ha mantenido su estructura en dos pilares; el desarrollo rural sigue siendo lo que conocemos como el «segundo pilar de la PAC». Los principios generales de este pilar no han variado: cofinanciación, programación nacional o regional plurianual a partir de un «menú» de medidas europeo, etc. El nuevo sistema ofrece más flexibilidad a los Estados miembros.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE) n° 1303/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos).
- Reglamento (UE) n° 1305/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (ayuda al desarrollo rural).
- Reglamento (UE) n° 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común).

FUNCIÓN Y PRIORIDADES

La política de la Unión Europea en favor del desarrollo rural se introdujo como segundo pilar de la PAC en el marco de la reforma de la Agenda 2000. Cuenta con la financiación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). El objetivo de este Fondo es contribuir a la realización de la Estrategia Europa 2020 (estrategia de la Unión en favor del crecimiento y del empleo) mediante la promoción de un desarrollo rural sostenible en las zonas rurales. El Feader debe contribuir al desarrollo de un sector agrícola equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, respetuoso con el clima y resistente a los cambios climáticos, competitivo e innovador.

Las seis prioridades de la nueva política de desarrollo rural para el periodo 2014-2020 son las siguientes:

- fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en los sectores agrario y forestal (desarrollar la base de conocimientos en las zonas rurales; reforzar los lazos entre la agricultura, la silvicultura y el sector de la investigación);
- mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura, promover las tecnologías agrícolas innovadoras y apoyar la gestión forestal sostenible;
- fomentar la organización de la cadena alimentaria, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario;

- restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura (biodiversidad, agua, suelos);
- promover la eficiencia de los recursos (agua, energía) y fomentar el paso a una economía baja en carbono (utilización de energías renovables, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, conservación y captura de carbono);
- fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico (facilitar la creación de empleo, promover el desarrollo local, mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación).

Al igual que en el pasado, la aplicación de la política de desarrollo rural depende de la elaboración por parte de los Estados miembros (o de sus regiones) de programas de desarrollo rural. Estos programas plurianuales deben aplicar una estrategia personalizada que responda tanto a las necesidades específicas de los Estados miembros (o las regiones) como a las prioridades de la política europea de desarrollo rural. Los programas se apoyan en un conjunto de medidas (que ellos combinan), elegidas a partir de un «menú» de medidas europeas detalladas en el Reglamento (UE) n° 1305/2013 y cofinanciadas por el Feader. Los porcentajes de cofinanciación varían en función de las regiones y las medidas de que se trate. Los programas deben ser aprobados por la Comisión Europea y han de incluir un plan de financiación y un conjunto de indicadores de resultados. Se ha puesto en marcha un sistema común de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural en el marco de una colaboración entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

En el actual periodo de programación, se ha hecho hincapié en la coordinación de la intervención del Feader con la de los demás Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): los fondos de la política de cohesión (Fondo de Cohesión, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE)) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Se han establecido disposiciones comunes para estos Fondos (Reglamento (UE) n° 1303/2013), que incluyen un Marco Estratégico Común destinado a facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención de los Fondos EIE de la Unión. Sobre esta base, cada Estado miembro elabora un acuerdo de asociación para el periodo 2014-2020, que debe presentar el modo en que dicho Estado miembro utilizará los Fondos EIE de forma integrada.

LAS MEDIDAS DEL «MENÚ EUROPEO»

Estas medidas cubren los siguientes ámbitos:

- transferencia de conocimientos y actividades de información (formación profesional, acciones de información, etc.);
- servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas;
- regímenes de calidad de productos agrícolas y alimenticios (nuevas participaciones de los agricultores en regímenes de calidad);
- inversión en activos físicos (transformación de los productos agrícolas, infraestructuras, mejora del rendimiento y de la sostenibilidad de la explotación, etc.);
- reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas;
- desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas (ayudas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, las actividades no agrícolas en zonas rurales, etc.);

- servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (banda ancha, actividades culturales, infraestructuras turísticas, etc.);
- inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (reforestación y creación de superficies forestales; implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, incluyendo las plagas y enfermedades y las amenazas relacionadas con el clima; inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, así como su potencial de mitigación del cambio climático; inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales);
- creación de agrupaciones y organizaciones de productores;
- mantenimiento de las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima y promoción de los cambios necesarios a este respecto (medidas «agroambiente y clima»); estas medidas deberán incluirse obligatoriamente en los programas de desarrollo rural; los compromisos deben imponer mayores exigencias que los requisitos obligatorios;
- ayudas a la agricultura ecológica;
- pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua;
- ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas;
- pagos en favor del bienestar de los animales;
- ayudas para servicios silvoambientales y climáticos y para la conservación de los bosques;
- fomento de la cooperación entre agentes de los sectores agrario, forestal y de la cadena alimentaria (creación de grupos y redes, grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas).

Existe un conjunto de herramientas de gestión del riesgo:

- seguro de cosechas, animales y plantas (contribuciones financieras a las primas del seguro de cosechas, animales y plantas por las pérdidas económicas causadas a los agricultores por adversidades climáticas, enfermedades animales o vegetales, infestaciones por plagas, o un incidente medioambiental);
- fondos mutuales para adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales (para el pago de compensaciones financieras a los agricultores por las pérdidas económicas sufridas);
- instrumento de estabilización de los ingresos (consistente en contribuciones financieras a fondos mutuales que ofrezcan compensación a los agricultores por una acusada disminución de sus ingresos).

El Reglamento incluye un anexo con una lista indicativa de medidas que podrían contribuir a las diferentes prioridades. Además, se mantiene el enfoque Leader (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural). Se trata de un enfoque de desarrollo local a cargo de las comunidades locales. El Feader financia asimismo acciones de asistencia técnica, una red europea de desarrollo rural (encargada de conectar las diferentes redes nacionales y las organizaciones y administraciones nacionales que trabajan en el sector del desarrollo rural en la Unión) y la red AEI, que pone en relación a agentes del mundo agrario y a investigadores para favorecer el intercambio de conocimientos. Los Estados miembros deciden, además, qué ayudas desean otorgar a los grupos operativos de la AEI que realicen proyectos innovadores.

Por otra parte, el Reglamento prevé expresamente que los Estados miembros puedan elaborar subprogramas temáticos relacionados con los jóvenes agricultores, las pequeñas explotaciones agrícolas, las zonas de montaña, las cadenas de distribución cortas, las mujeres de las zonas rurales, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, la biodiversidad y la reestructuración de determinados sectores agrícolas. En este contexto, algunos subprogramas temáticos pueden recibir ayudas más importantes del Feader.

ASPECTOS FINANCIEROS

En el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) está dotado con 99 600 millones de euros (tras las transferencias entre pilares resultantes de las opciones de aplicación de la PAC elegidas por los Estados miembros). Francia (11 400 millones), Italia (10 400 millones), Alemania (9 400 millones) y Polonia (8 700 millones) son los cuatro beneficiarios principales del Feader. Los fondos asignados en el marco del segundo pilar de la PAC, incluidas las contribuciones nacionales vinculadas a la cofinanciación, ascenderán a 161 000 millones de euros para todo el periodo de referencia.

Al menos el 30 % de los fondos del Feader deben destinarse a inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000. Además, al menos el 5 % de la contribución del Feader debe reservarse al enfoque Leader.

Los importes y los porcentajes de ayuda se detallan en el anexo II del Reglamento. Por ejemplo, las ayudas a la creación de empresas destinadas a los jóvenes agricultores pueden alcanzar los 70 000 euros, las ayudas a los regímenes de calidad, los 3 000 euros anuales, y las ayudas a la agricultura ecológica, los 900 euros por año para los cultivos perennes.

APLICACIÓN

La Comisión Europea aprobó, a lo largo de un año, el conjunto de los 118 programas de desarrollo rural que elaboraron los 28 Estados miembros (entre el 12 de diciembre de 2014 y el 11 de diciembre de 2015). Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional, y ocho decidieron utilizar más de un programa (por ejemplo, para reflejar su estructura geográfica o administrativa). De acuerdo con los datos disponibles, todavía provisionales, las tres medidas más elegidas entre los Estados miembros son las inversiones en activos físicos (23,5 % del gasto público total), las medidas «agroambiente y clima» (17 %) y las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (16 %). Además, a título de ejemplo, veintitrés Estados miembros han decidido poner en práctica las ayudas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, de las que se beneficiarán 154 000 explotaciones (5 300 millones de euros de gasto público en total).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la última reforma de la PAC fue adoptada por vez primera mediante el procedimiento legislativo ordinario («codecisión») (5.2.3). El Parlamento Europeo ha aprovechado plenamente su papel de colegislador, en concreto con el logro de un límite mínimo del 30 % de los fondos del Feader para las inversiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, las medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000. El Parlamento también ha obtenido la prohibición de la «doble

financiación» de la ecologización de las ayudas directas para el primer y el segundo pilar, así como que la determinación del reparto anual de los fondos del Feader pueda modificarse mediante un acto delegado (y no un acto de ejecución). El Parlamento ha igualmente conseguido un aumento del importe máximo por hectárea destinado a las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (450 euros por hectárea frente a 300 euros en la propuesta inicial de la Comisión, cantidad que también contaba con el apoyo del Consejo).

[Guillaume Ragonnaud](#)

01/2016