

# PAC, desarrollo rural y medio ambiente

**Begoña Nieto Gilarte**

Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal

La política de desarrollo rural de la UE ha evolucionado desde su creación formal como segundo pilar de la PAC en 1999, para responder a los nuevos retos de las zonas rurales. El proceso de reforma más reciente, que ha ido de la mano de la amplia reestructuración de la Política Agrícola Común de la UE (PAC), se completó con la publicación de los actos legislativos básicos para el periodo 2014-2020 en diciembre de 2013.

En este nuevo periodo se mantienen algunas de las peculiaridades que presenta la política de desarrollo rural respecto a las ayudas del primer pilar. Por un lado, es cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), es decir, los Estados miembros también tienen que aportar financiación. Por otro lado, la política se aplicará, igual que antes, mediante Programas de Desarrollo Rural (PDR) nacionales y/o regionales de siete años.

Sin embargo, la reforma de la PAC ha introducido algunos cambios en el desarrollo rural, especialmente en lo referente a mejorar el enfoque estratégico para elaborar los PDR y su vinculación más estrecha con los demás Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), que están constituidos por el FEDER, FSE, FEADER y FEMP.

Así, el FEADER, si bien es un fondo puramente agrario, tiene que cumplir también una serie

de objetivos, retos y disposiciones marcados por otras políticas de la UE, actuando de forma coordinada y complementaria con los otros instrumentos de la PAC y con los otros fondos EIE.

Para aprovechar al máximo la contribución de estos fondos EIE y establecer principios que faciliten el proceso de programación a nivel de los Estados miembros y regiones, la UE ha establecido en este periodo un **Marco Estratégico Común (MEC)**.

El MEC debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención en el periodo 2014-2020. Esta coordinación afectará a la relación entre fondos EIE y otras políticas e instrumentos de la Unión Europea. Para ello también se tendrán en cuenta las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (**estrategia Europa 2020**), teniendo en cuenta los retos territoriales clave de los diferentes tipos de territorios europeos.

La estrategia Europa 2020 establece cinco objetivos cuantificados relativos a: empleo, investigación-innovación, educación, lucha contra la pobreza energía y cambio climático. Vemos, por tanto, que la UE ha marcado un objetivo cuantificado para luchar contra el cambio climático, es el denominado objetivo 20/20/20 para el conjunto de la UE (reducción en 2020 de las emi-



siones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto a los niveles del año 1990; llegar en el año 2020 a un *pool* energético con un 20% de energías renovables; y aumentar para el mismo año un 20% la eficiencia energética).

## DOCUMENTO DE POSICIÓN, RETOS Y OBJETIVOS

A fin de contribuir a la estrategia Europa 2020 y a las misiones específicas de cada fondo de acuerdo con los objetivos basados en el Tratado de la Unión Europea, incluida la cohesión económica, social y territorial, los fondos EIE deben centrar su ayuda en 11 objetivos temáticos comunes.

Además, para cumplir con los objetivos de la estrategia Europa 2020, la Comisión Europea ha establecido para cada uno de los Estados miembros unas recomendaciones específicas. Se trata del **documento de posición** de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el periodo 2014-2020 (*Position paper* para España). En este documento la Comisión expone los retos que debe afrontar nuestro país en el próximo periodo de programación y recomienda prioridades de actuación genéricas a las que debería orientarse la utilización conjunta de recursos financieros comunitarios y nacionales para impulsar el crecimiento y el empleo de una forma inteligente, sostenible e inclusiva.

Concretamente el documento plantea como retos más apremiantes:

- La lucha contra el desempleo juvenil y total, baja productividad laboral y aumento de la pobreza y exclusión social.
- La mejora de la competitividad de las PYME y su presencia en los mercados internacionales.
- El fortalecimiento del sistema de investigación e innovación y una mayor participación del sector privado.

- La mejora de la eficiencia del uso de los recursos naturales.

En cada una de las áreas de la estrategia y del *“position paper”*, cada Estado miembro ha fijado sus propios objetivos en un documento estratégico denominado **acuerdo de asociación**. Este documento recoge la estrategia diseñada por el Gobierno para utilizar todos los fondos EIE, adaptarlo al contexto nacional y establecer compromisos firmes para conseguir los objetivos de la UE a través de la programación de los Fondos EIE.

Este acuerdo ha sido el primer documento de programación de todos los fondos EIE elaborado por España. Fue aprobado por la Comisión Europea en octubre de 2014. El documento contiene las prioridades y medidas para utilizar los fondos EIE de una manera eficaz y eficiente, con objeto de cumplir con estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

## EL PAPEL DEL FEADER

En el caso concreto del FEADER, las actuaciones que se llevan a cabo dentro de la política de desarrollo rural servirán para responder a estos retos. Así, a través de FEADER, junto con el resto de los fondos estructurales, en 9 de los 11 objetivos temáticos que marca la Comisión, con diferente intensidad en cada uno de ellos, España participará y contribuirá:

- A potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación destinaremos alrededor de 229 M€ de FEADER.
- A mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas contribuiremos con aproximadamente 53 M€ de FEADER.
- A mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola destinaremos unos 2564 M€ de FEADER.



- A favorecer la transición a una economía baja en carbono dedicaremos unos 845 M€ de FEADER
- A promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos destinaremos unos 1601M€ de FEADER.
- A conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos destinaremos unos 1664 M€.
- A promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral dedicaremos unos 409 M€ de FEADER.

Además, la política de desarrollo rural debe regirse por sus propias prioridades de desarrollo rural y sus **objetivos estratégicos**, encaminados a:

- fomentar la competitividad de la agricultura;
- garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Los Estados miembros han elaborado sus Programas de Desarrollo Rural a través de una serie de medidas que responden a estos objetivos y al menos cuatro de las seis prioridades comunes de la UE. Estas 6 prioridades son las siguientes:

- Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales.
- Mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques.
- Promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura.
- Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
- Promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica





y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal.

- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Como novedad, en este periodo 2014-2020 todas las prioridades de desarrollo rural deben contribuir a los objetivos transversales de fomento de la innovación, medio ambiente y contribución a la mitigación y adaptación del cambio climático.

Vemos, por tanto, que el FEADER es un fondo agrario de desarrollo rural que contribuye

a los objetivos medioambientales de la política medioambiental europea por las prioridades que marca el propio reglamento y las medidas que pone a disposición de los Estados miembros para conseguirlos.

En el paquete de medidas que establece el Reglamento 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural, otra novedad es el establecimiento de un mínimo obligatorio del 30% FEADER que los Estados miembros tienen que destinar a medidas relativas a agroambiente y clima. Concretamente se trata de las medidas de inversiones relacionadas con medio ambiente y clima, las forestales, las agroambientales, la agricultura ecológica, las ayudas de

Red Natura 2000 y a zonas con limitaciones naturales.

## OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES

Dentro de estas medidas las ayudas **agroambientales** son unas de las más importantes para apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios medioambientales por parte de la sociedad. Se trata de una contraprestación a los agricultores y otros gestores de tierras por la introducción o el mantenimiento de prácticas agrícolas que contribuyan a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo y sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética. Con esta ayuda se contribuye a cubrir los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos contraídos que sean más estrictos que los requisitos obligatorios correspondientes, en consonancia con el principio de que quien contamina paga.

En este nuevo periodo como novedad, la **ayuda a la agricultura ecológica** va a ser una ayuda diferenciada de las agroambientales. Este tipo de pagos van dirigidos a animar a los agricultores a la conversión a este tipo de agricultura y a su mantenimiento para, de este modo, responder a la creciente demanda de la sociedad para que se utilicen prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente y niveles elevados de bienestar de los animales.

Por otro lado, como parte integrante del desarrollo rural también existen varias **medidas forestales** cuyo objetivo es el desarrollo de las zonas forestales y la gestión forestal sostenible y que contribuyen a cumplir los objetivos medioambientales. Con estas medidas se apoya la ampliación y la mejora de los recursos forestales a través de la reforestación de tierras, la creación de sistemas agroforestales

que combinen la agricultura extensiva con sistemas forestales, la restauración de bosques dañados por incendios u otros desastres naturales y catástrofes y las inversiones en tecnologías forestales para mejorar el comportamiento económico y ambiental de los titulares forestales.

También hay una ayuda a los agricultores y a los titulares forestales para que puedan hacer frente a limitaciones específicas de las zonas que pertenecen a la **Red Natura 2000** y a los agricultores a hacer frente a las limitaciones resultantes de la aplicación de la **Directiva Marco del Agua**.

Además de estas medidas, también contribuyen a objetivos medioambientales y climáticos las inversiones relacionadas con medio ambiente y clima como, por ejemplo, la modernización de regadíos para una gestión más eficiente de los recursos hídricos y la ayuda a zonas de montaña y zonas que tienen limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

Estas son a grandes rasgos las principales pautas que la Unión Europea marca a los Estados miembros para programar la política de desarrollo rural en lo relativo al medio ambiente. Luego cada Estado miembro es el encargado de plasmarlo sus Programas de Desarrollo Rural.

## PRESUPUESTO Y REPARTO

En lo que concierne a nuestro país, en el nuevo periodo contaremos con un 3% más de presupuesto que en el anterior periodo de programación, es decir, tendremos 8291 millones de euros de FEADER para todo el periodo 2014-2020, fondos que habrá que añadir a la parte nacional que aporten la Administración General del Estado (AGE) y las comunidades autónomas.

En España el modelo de aplicación de la PAC fue acordado con las Comunidades Autónomas.



mas en conferencia sectorial. Fruto de estas reuniones se decidió que España optaría por mantener una programación regionalizada basada en 17 programas de desarrollo rural autonómico que dispondrán de un total de 8053 millones de euros de FEADER, a los que, como novedad, se añadiría un programa nacional, que tendrá una dotación económica de 238 millones de euros FEADER. También en este periodo España mantendrá un marco nacional con elementos comunes para todos los programas.

Este modelo sigue manteniendo un enfoque territorial, como venía siendo tradicional hasta ahora, poniendo en relevancia el importante papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo rural como principales concededoras de las deficiencias y necesidades de sus territorios. Pero al mismo tiempo permite dar satisfacción a aquellas necesidades que excedan el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma con el programa nacional.

Por tanto, el grueso de la programación recae en las Comunidades Autónomas, que son las que desarrollan e implementan las medidas que consideran más oportunas en sus territorios. Aún así, el Gobierno continuará apoyando los 17 programas autonómicos, cofinanciándolos hasta el 30% de la aportación nacional que corresponda a cada comunidad, calculado a la tasa máxima de cofinanciación. Cada autoridad de gestión, es decir, cada Comunidad Autónoma, será la responsable del diseño y ejecución de su programa.

En cuanto al **reparto de fondos FEADER** entre Comunidades Autónomas, se acordó distribuir 8053 M€ (incrementado en los 7 millones procedentes del *capping*). El reparto se realizó con criterios objetivos y transparentes.

Por otra parte, en el Real Decreto 1080/2014, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas de Desarrollo Rural para el periodo



2014-2020, se ha recogido una de las novedades introducidas en la reforma de la PAC por España, al amparo de la cual existirá una **autoridad nacional de coordinación de las autoridades de gestión**. Esto permitirá coordinar de manera más eficaz las actuaciones de las administraciones que intervienen en la elaboración y en la ejecución de los programas de desarrollo rural, asegurando su coherencia y la interlocución con las autoridades comunitarias.

#### PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Por su parte, el Ministerio de Agricultura será el encargado de gestionar el nuevo **Programa Nacional de Desarrollo Rural**, que contará con un gasto público total de 429 032 526,61€ para todo el periodo. Este programa contempla medidas supraautonómicas que son de interés nacional, con base en la eficacia de la medida

y la mejor eficiencia y aprovechamiento de las economías de escala, así como aquellas actuaciones que sean competencia de la AGE y las que se requieran para promover la unidad de mercado. Las medidas incluidas son las siguientes:

- Integración asociativa agroalimentaria.
- Cooperación para la dinamización de la industria agroalimentaria.
- Creación de agrupaciones y organizaciones de productores.
- Inversiones en infraestructuras interés general para transformaciones en regadío y modernización infraestructuras supraautonómicas.
- Inversiones en caminos naturales de carácter supraautonómico.

- Actuaciones de prevención de incendios ejecutadas por la AGE.
- Actuaciones de restauración y seguimiento de daños producidos por grandes incendios forestales ejecutadas por la AGE.
- Conservación y promoción de recursos genéticos forestales.
- Red Rural Nacional.
- Asociación Europea para la Innovación.

Durante la elaboración del Programa Nacional ha habido dos procesos de información pública en los que se han recibido numerosas alegaciones por parte de los actores implicados en los diferentes ámbitos del desarrollo rural. Fue sometido a la preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) regulada en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuyo fin principal es la integración de los aspectos ambientales en la planificación pública. Como resultado de dicha evaluación el programa obtuvo una Declaración Ambiental Estratégica positiva por parte del órgano ambiental publicada en el BOE de 17 de febrero de 2015.

Finalmente el pasado 26 de mayo de 2015 el programa fue aprobado mediante de Decisión de la Comisión Europea. Paralelamente, desde el último trimestre de 2014, se ha estado trabajando en la preparación de la fase de ejecución del programa. Para ello está siendo necesaria una intensa labor de coordinación de las distintas unidades implicadas en la ejecución de las actuaciones del programa, que se está materializando a través del establecimiento de acuerdos de delegación y de actuación conjunta, instrucciones de la autoridad de gestión del programa, manuales de procedimiento y circulares de coordinación.

En estos momentos, todos los programas de desarrollo rural españoles están presentados a la Comisión Europea y ya se han aprobado además del Marco nacional y el Programa

nacional, los programas de desarrollo rural de Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia y País Vasco. Se espera que el resto de programas se aprueben a lo largo de este verano o principios de otoño.

## PROGRAMACIÓN FEADER

Con los datos de los programas presentados puede extraerse la siguiente información sobre el FEADER programado por medidas. Se trata de datos provisionales, ya que los definitivos se obtendrán una vez se aprueben los programas, pero permiten tener un orden de magnitud de la programación FEADER. Así, entre las principales medidas programadas en los programas españoles se encuentra la medida de inversiones en activos físicos a la que se destinará un 31% del FEADER total en el conjunto de los PDR, le siguen las medidas forestales que en total representan un 16%, agroambiente y clima con un 10% y desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas con un 8,5%. Otras medidas de importancia son las zonas con limitaciones naturales a las que se destina un 7% del FEADER y la agricultura ecológica con alrededor de un 5% del FEADER programado. Respecto a LEADER, se destinará en el conjunto de los PDR de España el 8,7% del FEADER, superando el 5% obligatorio establecido en el reglamento.

Además, en el caso de la contribución mínima del 30% para las medidas con contribución al medio ambiente y clima, todos los PDR superan el 30% exigido por reglamento (la media ponderada se sitúa en el 37%).

En definitiva, esperamos que todo el trabajo realizado, tanto en la negociación del marco financiero plurianual y de los reglamentos, como durante el proceso de aprobación de los programas, dé sus frutos logrando un medio rural vivo, que ofrezca oportunidades y condiciones de vida dignas a sus habitantes, respondiendo, al mismo tiempo, a los retos que tiene planteados. ❁