



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

Como segundo pilar de la política agrícola común (PAC), la política de desarrollo rural de la Unión está concebida para brindar apoyo a las zonas rurales de la Unión y para responder a los numerosos retos económicos, ambientales y sociales del siglo xxi. Un mayor grado de flexibilidad (en comparación con el primer pilar) permite que las autoridades regionales, nacionales y locales formulen sus propios programas de desarrollo rural para siete años sobre la base de un «menú» de medidas europeo. A diferencia del primer pilar, financiado en su totalidad por la Unión, los programas del segundo pilar están cofinanciados por los fondos de la Unión y fondos regionales o nacionales.

BASE JURÍDICA

- Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos).
- Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (ayuda al desarrollo rural).
- Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común);
- Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE) 2017/2393; DO L 350 de 29.12.2017, p. 15] [que introduce cambios en los Reglamentos (UE) n.ºs 1305/2013 y 1306/2013].

FUNCIÓN Y PRIORIDADES

La política de la Unión 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) y de fondos regionales o nacionales.

El objetivo del Feader 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.



La Comisión ha determinado tres prioridades principales para la política de desarrollo rural:

1. Fomentar la competitividad de la agricultura;
2. Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
3. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales que incluya la creación y la conservación del empleo.

Estos objetivos principales se plasman en las seis prioridades siguientes de la Unión para la política de desarrollo rural:

1. Impulsar la transferencia de conocimientos en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales;
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y aumentar la viabilidad de las explotaciones;
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en agricultura;
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura;
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal;
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

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 aplican una estrategia personalizada que responde a las necesidades específicas de los Estados miembros (o las regiones) y guarda relación con por lo menos cuatro de las seis prioridades antes mencionadas. 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.º 1305/2013 (Reglamento sobre desarrollo rural) y cofinanciadas por el Feader (véanse los detalles a continuación). 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. La Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha un sistema común de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural. En el actual periodo de programación, 2014-2020, se ha hecho hincapié en la coordinación entre el Feader y 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).



LAS MEDIDAS DEL «MENÚ EUROPEO»

Las medidas que los Estados miembros deben incluir en sus programas abarcan los ámbitos siguientes:

- 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, incluidas las plagas y enfermedades y las amenazas relacionadas con el clima; inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental 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 para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o para el mantenimiento de dichas prácticas);
- 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 y forestal y de la cadena alimentaria [creación de centros y redes, grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas];
- un conjunto de herramientas de gestión del riesgo: pago de primas del seguro de cosechas, animales y plantas; fondos mutuales en caso de adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales; 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).

Es necesario señalar que, mediante el Reglamento Ómnibus, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, se aplican cambios sustanciales en el actual régimen de gestión de riesgos. El nuevo Reglamento introduce un nuevo instrumento de estabilización específico de cada sector que facilita compensaciones a los agricultores en caso de disminución acusada de sus ingresos que tendría una repercusión económica significativa en las zonas rurales. Se aplica el instrumento de estabilización sectorial si el descenso en los ingresos supera el 20 %. Una ayuda similar para los contratos de seguros ya está disponible en los casos en que más del 20 % de la producción anual media de un agricultor quede destruida.

En el Reglamento sobre desarrollo rural se incluye también un enfoque ascendente de desarrollo local por las partes interesadas locales (el enfoque Leader). Asimismo, el Feader financia una red europea encargada de conectar las diferentes redes nacionales y las organizaciones y administraciones nacionales que trabajan en el sector del desarrollo rural en la Unión, así como la red AEI, que pone en relación a agentes del mundo agrario y a investigadores para favorecer el intercambio de conocimientos. 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.

ASPECTOS FINANCIEROS

Dentro del marco financiero plurianual 2014-2020, aproximadamente 100 000 millones de euros, más 61 000 millones de euros de fondos públicos procedentes de los Estados miembros, se han destinado al desarrollo rural. Francia (11 400 millones), Italia (10 400 millones), Alemania (9 400 millones) y Polonia (8 700 millones) son los cuatro beneficiarios principales del Feader. 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 apoyo 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, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, los 118 programas de desarrollo rural elaborados por los 28 Estados miembros. Veinte Estados miembros eligieron aplicar un único programa nacional y ocho decidieron utilizar más de un programa (para reflejar su estructura geográfica o administrativa). La aplicación del segundo pilar varía mucho de un Estado miembro a otro, e incluso en el interior de un mismo Estado miembro. Los primeros elementos de análisis disponibles muestran que los Estados miembros han optado a menudo por la continuidad en las medidas seleccionadas. Así pues, las tres medidas más elegidas del «menú europeo» son las inversiones en activos físicos (23 % del gasto público total), las medidas «agroambiente y clima» (17 %) y las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (16 %). Asimismo, se ha señalado con frecuencia la complejidad administrativa de la aplicación del segundo pilar. Por tanto, uno de los objetivos de la próxima modernización de la PAC posterior a 2020 podría ser acordar métodos más sencillos que permitan una adecuada rendición de cuentas sin que ello suponga una carga indebida para las autoridades de gestión y de pago y los beneficiarios.

REFORMA DE LA PAC POSTERIOR A 2020

El 29 de noviembre de 2017, la Comisión presentó una nueva comunicación sobre el futuro de la alimentación y de la agricultura, basada en las recomendaciones presentadas en la Declaración de Cork 2.0 sobre desarrollo rural (en septiembre de 2016, durante una conferencia europea celebrada en Cork, se lanzó la reflexión sobre el futuro del segundo pilar). La comunicación hace hincapié en el desarrollo sostenible, la preservación de los recursos naturales y la necesidad de garantizar el relevo generacional. Sobre este último punto, la comunicación invita a los Estados miembros a que elaboren programas que reflejen las necesidades de los jóvenes agricultores y propone que se simplifique el acceso de estos a los instrumentos financieros en apoyo de las inversiones agrícolas y al capital circulante. Finalmente, en el documento se define una nueva serie de prioridades, centrándose en las cadenas de valor rurales como la energía limpia, la bioeconomía emergente, la economía circular y el turismo ecológico.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

La última reforma de la PAC fue adoptada por vez primera mediante el procedimiento legislativo ordinario («codecisión») (3.2.3). El Parlamento Europeo sacó el máximo partido de su papel de colegislador, en concreto con el logro de un límite mínimo del 30 % de los fondos del Feader que se destinarán a inversiones en acciones relativas



al 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, tal como se ha visto. El Parlamento también insistió en la fijación del porcentaje de cofinanciación del Feader en un 85 % en el caso de las regiones menos desarrolladas, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del mar Egeo (el Consejo propuso inicialmente un 75 %). Finalmente, gracias al Parlamento, el importe máximo por hectárea destinado a las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas se fijó en 450 euros por hectárea frente a los 300 euros previstos en la propuesta inicial de la Comisión (cantidad que también contaba con el apoyo del Consejo).

François Nègre

11/2020

