

9. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL PERIODO 2007-2013

José Luis Gil Soto

1. LOS FONDOS EUROPEOS. ANTECEDENTES

Aunque la trayectoria de los fondos estructurales y no estructurales de la Unión Europea resulta bastante amplia y complicada, este trabajo lo centraremos en el repaso de lo que ha sido el período de programación 2000–2006, aún no cerrado, y lo que será el nuevo período 2007–2013. No quiere esto decir que los períodos anteriores fueran menos importantes o que estén hoy olvidados, sino que sería remontarnos al inicio de la historia, cuando ya resulta de por sí complicado analizar el pasado reciente y el futuro inmediato.

Cuando España se incorporó a la Comunidad Europea, los fondos estructurales estaban siendo objeto de una reforma importante con vistas a conseguir un equilibrio territorial del que nuestro país debía beneficiarse ampliamente, y nuestra región aún más, por su condición de región atrasada en cuanto a índices económicos se refiere.

Los objetivos sobre los que habrían de aplicarse los fondos se constituyeron en una escala amplia y complicada, que a la postre se ha simplificado hasta derivar en lo que denominamos regiones Objetivo 1 (o regiones de convergencia) y regiones fuera de Objetivo 1 (o regiones de fuera de convergencia).

Para la consecución de los objetivos principales que se establecieron se habilitaban varios fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), además de un Fondo de Cohesión. Hay que resaltar que sólo la Sección Orientación del FEOGA es considerada fondo estructural, mientras que la Sección Garantía financiaba las actuaciones de mercado, con el objetivo no de corregir ninguna deficiencia estructural en el territorio, sino de asegurar el nivel de renta de los agricultores y ganaderos.

En los distintos períodos de programación, la forma de hacer uso de los fondos ha sido la realización de programas que se constituían en las herramientas con las que las diferentes administraciones aplicaban los importes al territorio en aquellos puntos débi-

les que previamente se habían diagnosticado. Estos programas, en su mayoría denominados Programas Operativos, han sido a veces monofondo, a veces multifondo.

En el período de programación más reciente, es decir, el 2000–2006, la herramienta usada en Extremadura ha sido un Programa Operativo Integrado (POI), que ha combinado la acción del FEDER, del FSE y de la Sección Orientación del FEOGA para intentar alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos al inicio. Además del Programa Operativo Integrado, ha llegado FEOGA–O a Extremadura por otras dos vías: el LEADER + y el programa horizontal o plurirregional del FEOGA (Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las regiones objetivo 1 de España).

2. EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2000–2006

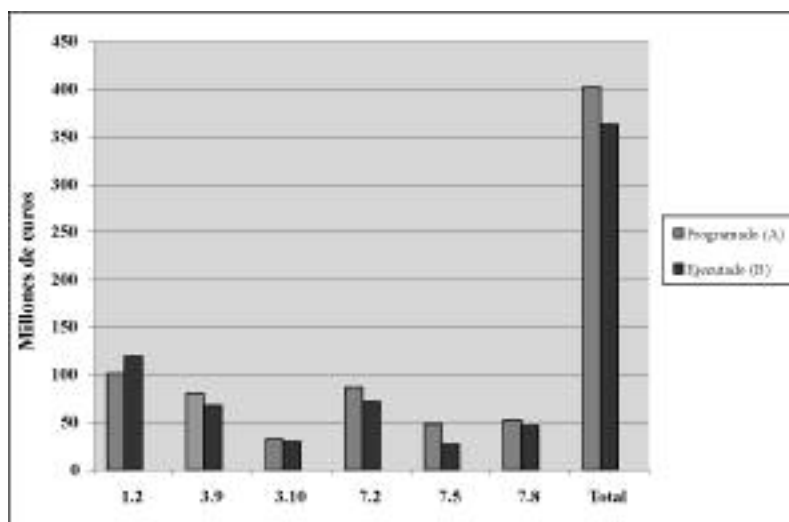
Aunque pudiera parecerlo, el período de programación 2000–2006 aún no ha terminado, ya que después del 31 de diciembre de 2006 todavía hay dos años más para gastar los fondos asignados para los siete años.

A 31 de diciembre de 2006, tal y como se refleja en el informe de ejecución de 2006, la ejecución del POI, para las medidas financiadas con FEOGA–O, es la que se refleja en los cuadros 1 y 2 y gráficos 1 y 2. Las medidas de FEDER y FSE, aunque hayan sido gestionadas en parte por la administración con competencias en agricultura, no se recogen aquí, pues a pesar de influir de forma directa en el desarrollo de nuestros pueblos no son medidas relacionadas directamente con el sector agropecuario.

CUADRO 1: Medidas del Programa Operativo Integrado de Extremadura 2000–2006 cofinanciadas por FEOGA–Orientación

Código Medida	Denominación	Programado (A) (euros)	Ejecutado (B) (euros)	% B/A
1.2	Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	100.959.021,00	119.466.502,59	118,33
3.9	Silvicultura	80.878.462,00	67.850.259,81	83,89
3.10	Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria	32.752.307,00	30.264.997,73	92,41
7.2	Desarrollo de las infraestructuras de apoyo	87.064.286,00	72.290.830,63	83,03
7.5	Desarrollo endógeno de las zonas rurales, relativo a actividades agrarias	48.474.886,00	26.728.973,55	55,14
7.8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias	52.659.531,00	46.918.085,23	89,10

GRÁFICO 1: Relación entre ejecución y programación del total del FEOGA–Orientación 2000–2006



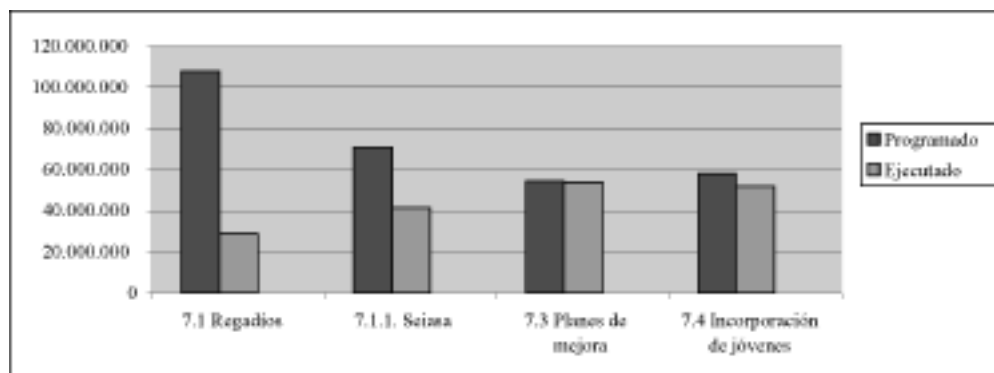
En lo que se refiere al programa plurirregional del FEOGA (Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las regiones de objetivo 1 de España), comprende las siguientes medidas, que se presentan con sus planes financieros y el grado de ejecución a finales de 2006:

CUADRO 2: Medidas del programa operativo plurirregional del FEOGA–O (euros)

	Programado	Ejecutado	%
7.1 Gestión recursos hídricos	107.686.553,00	28.819.700,00	26,76
7.1.1. Gestión recursos hídricos SEIASA	70.700.000,00	41.334.659,00	58,46
7.3 Inversiones en explotaciones agrarias	54.238.210,00	53.821.605,32	99,23
7.4 Incorporación de jóvenes agricultores	57.862.677,00	51.741.315,35	89,42

Hay que tener en cuenta que la ejecución de las cantidades programadas no siempre dependen de la Junta de Extremadura; por el contrario, hay cantidades muy importantes cuya gestión corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Además, es conveniente aclarar que las cantidades del programa plurirregional asignadas a Extremadura tienen carácter indicativo, pues son fondos a repartir entre todas las comunidades autónomas, en función de sus necesidades y su capacidad de absorción de fondos.

GRÁFICO 2: Relación entre ejecución y programación del total del programa operativo plurirregional del FEOGA-O



Tanto en el Programa Operativo Integrado como en el plurirregional, existen dos medidas de asistencia técnica, para apoyo al seguimiento, control y evaluación de los programas, con cantidades menos importantes.

3. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL PERIODO 2007-2013

A raíz de la última reforma de la PAC, se pone de manifiesto que realmente no existe una política propia de desarrollo rural, sino que se sigue entendiendo ésta como un complemento de la Política Agrícola Común.

Sin ánimo de difundir la idea de que no existe una política de desarrollo rural por la propia dificultad a la hora de definir qué es exactamente el propio objeto de dicha política, es decir, el desarrollo rural, si queremos poner de manifiesto esta circunstancia.

Para definir desarrollo rural habría que definir primero qué es rural y qué no lo es. Esto, que parece una obviedad, ha suscitado amplios debates y sigue siendo un motivo de polémica más que importante. El concepto de ruralidad sigue pendiente de una definición clara y convincente, aunque todos los que hemos entablado alguna relación con el sector agropecuario entendemos, sin afán de concretar cifras, qué se entiende por rural.

Lo cierto es que, como decimos, no existe una política propia de desarrollo rural, sino que se entiende ésta como un pilar, el segundo, de la PAC, cuyo principal soporte sigue siendo la política de mercados y la contribución a las rentas.

Sin embargo, algo ha empezado a cambiar en los conceptos que manejábamos durante los últimos años. El término modulación se ha concretado en un trasvase de fondos desde las ayudas directas hasta las ayudas al denominado desarrollo rural, comprendiendo éstas actuaciones como el regadío, las infraestructuras, la incorporación de jóvenes, la modernización de explotaciones, la diversificación de actuaciones en el medio rural, y un amplio etcétera.

Este trasvase de fondos, que tiene su origen en las presiones de la Organización Mundial de Comercio para que las ayudas directas sean rebajadas (la principal consecuencia ha sido el régimen de pago único), viene sólo a completar una política de desarrollo rural, que ya existía anteriormente y que ahora cambia en diferentes aspectos.

El Reglamento (CE) nº 1.290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre financiación de la política agrícola común, crea dos nuevos fondos para la PAC, uno el *FEAGA* (Fondo Europeo Agrícola de Garantía), que sustituye a la Sección Garantía del FEOGA, y el *FEADER* (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), que viene a sustituir a la Sección Orientación del FEOGA. Aunque el FEAGA y el FEADER no coinciden exactamente con sus antecesores en cuanto a actuaciones a financiar, son bastante parecidos, por lo que decimos que sustituyen a los anteriores sin ser esto del todo cierto.

Tanto en el concepto como en la propia denominación de los fondos, se puede ver cómo el apoyo al denominado desarrollo rural es un complemento de la política agrícola. El objetivo es mantener a la población en los núcleos rurales fortaleciendo la competitividad de las explotaciones agrarias y facilitando alternativas a la actividad agropecuaria, asegurando a la vez una eficaz gestión del territorio basada en el respeto al medio ambiente. Para conseguir estos objetivos se dota al FEADER de unos importes que vienen a completar a los establecidos en el FEAGA para el sostenimiento de las rentas y la regulación de los mercados.

El nuevo FEADER está regulado en el Reglamento (CE) nº 1.698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005. Este fondo no es un fondo estructural, a diferencia de lo que ocurría con el FEOGA-O. Para el nuevo período, los programas que servirán de vehículo para gastar las cantidades asignadas a los Estados miembros, serán los Programas Operativos en caso de FEDER y FSE, mientras que para el FEADER serán los Programas de Desarrollo Rural la herramienta a utilizar para tal fin.

El reglamento del FEADER establece que la ayuda de este fondo se estructura en cuatro ejes, y que dentro de cada eje hay una serie de medidas a las que acogerse, a saber:

Eje 1.- Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal

Medidas destinadas a fomentar el conocimiento y mejorar el potencial humano a través de:

- Acciones de información y formación, divulgación de conocimientos y prácticas innovadoras.
- Instalación de jóvenes agricultores.
- Jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas.
- Utilización de servicios de asesoramiento.
- Implantación de servicios de asesoramiento, gestión y sustitución.

Medidas de reestructuración y desarrollo del potencial físico y fomento de la innovación a través de:

- Modernización de explotaciones agrícolas.
- Aumento del valor añadido de los bosques.
- Aumento del valor añadido de productos agrícolas y forestales.
- Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías.
- Mejora y desarrollo de infraestructuras agrícolas y forestales.

- Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales e implantación de medidas preventivas.

Medidas destinadas a mejorar la calidad de producción y de los productos agrícolas a través de:

- Ayudas a agricultores para la adaptación a normas estrictas establecidas por la normativa comunitaria.
- Apoyo a agricultores que participen en programas relativos a la calidad de los alimentos.
- Apoyo a agrupaciones de productores en materia de desarrollo de actividades de información y promoción de nuevos productos en el marco de programas de calidad de alimentos.

Eje 2.- Mejora del medio ambiente y del entorno rural

Medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas a través de:

- Ayudas destinadas a indemnizar a agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña y por las dificultades en zonas distintas a las de montaña.
- Ayudas “Natura 2000” y ayudas relacionadas con la directiva de aguas.
- Ayudas agroambientales.
- Ayudas relativas al bienestar de los animales.
- Ayudas a las inversiones no productivas.

Medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales a través de:

- Ayudas a la primera forestación de tierras agrícolas.
- Ayudas a la primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas.
- Ayudas a la primera forestación de tierras no agrícolas.
- Ayudas “Natura 2000”
- Ayudas a favor del medio forestal.
- Ayudas a la recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas.
- Ayudas a inversiones no productivas.

Eje 3.- Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural

Medidas de diversificación de la economía rural, incluyendo:

- Diversificación hacia actividades no agrícolas.
- Ayuda a la creación y desarrollo de microempresas.
- Fomento de actividades turísticas.

Medidas de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, incluyendo:

- Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural.
- Renovación y desarrollo de poblaciones rurales.
- Conservación y mejora del patrimonio rural.

Una medida relativa a formación e información de agentes económicos que desarrollen actividades en los ámbitos cubiertos por este eje.

Una medida relativa a la adquisición de capacidades y promoción, con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local.

Eje 4.- Leader

Se trata de aplicar el enfoque o la metodología Leader en cuanto a la estrategia de desarrollo local por zonas, mediante partenariados locales entre los sectores público y privado, con un enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local poder decisorio suficiente sobre la elaboración y aplicación de la estrategia de desarrollo local.

4.- EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007–2013

Por Decisión de 12 de septiembre de 2006, la Comisión fijó la ayuda comunitaria al desarrollo rural para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. A España le corresponde un total de 7.213 Meuros, de los cuales 3.178 Meuros están reservados para las regiones de convergencia.

Para poder hacer uso de estos fondos es imprescindible que los Estados miembros se acojan a las medidas que establece el Reglamento FEADER, y que establezcan qué van a hacer con los importes asignados. Sin embargo, el proceso resulta relativamente complejo, pues tras la decisión de reparto, la secuencia de documentos que se han ido elaborando, cada uno con sus respectivos plazos, ha ido dilatando en el tiempo la aprobación del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura, que es el documento definitivo de programación con cuya aprobación tenemos la posibilidad de solicitar los reembolsos de fondos comunitarios.

Después de la decisión de reparto se han ido sucediendo los siguientes hitos:

4.1. Las Directrices Estratégicas de la Unión Europea

Antes de que cada Estado miembro afronte la tarea de definir en qué gasta los fondos asignados, la Unión Europea ha establecido unas Directrices Estratégicas que vienen a definir cuáles son sus prioridades y, por lo tanto, en qué grandes aspectos deben centrarse los esfuerzos de todos los Estados para estar de acuerdo con las directrices de la Unión.

Estas Directrices Estratégicas fueron adoptadas por Decisión del Consejo el 20 de febrero de 2006. La intención de la Unión Europea al establecer estas directrices es asegurar que se cumplen los grandes objetivos establecidos y que se plasman en el Reglamento FEADER, como son el cumplimiento de las prioridades de Lisboa y Gotemburgo (más y mejor empleo, y desarrollo sostenible), el acompañamiento de la nueva PAC, la coherencia con el resto de políticas de la Unión Europea y la contribución a que la ayuda establecida por el FEADER tenga verdadera repercusión a gran escala.

En resumen, las directrices vienen a marcar la importancia del cumplimiento de:

- Mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola.
- Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural.
- Desarrollar la capacidad local de creación de empleo y diversificación.
- Garantizar la coherencia de la programación.
- Complementariedad entre instrumentos comunitarios.

4.2. Plan Estratégico Nacional

El Plan Estratégico Nacional es el documento en el que el Estado miembro recoge sus propias prioridades, siempre de acuerdo con lo marcado previamente por las Directrices Estratégicas.

El Plan Estratégico Nacional define, lógicamente, la estrategia de desarrollo rural en función de las necesidades propias, marcando cuáles serán las líneas de actuación prioritarias.

El Plan Estratégico Nacional es conocido por la Comisión Europea, pero no tiene que ser aprobado por ésta.

4.3. Marco Nacional

El Reglamento FEADER permite que los programas de desarrollo rural sean nacionales o regionales. En España se ha optado por los programas regionales, pero estableciendo previamente un Marco Nacional que recoge una serie de medidas de obligado cumplimiento y que tienen que estar presentes en cada uno de los programas regionales. Estas medidas son las siguientes:

- Gestión de recursos hídricos/infraestructuras rurales. Realmente se trata de dos medidas y es obligatorio acogerse al menos a una de ellas. La primera destinada al ahorro de agua y la segunda a mejorar las infraestructuras rurales, tales como caminos.
- Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales. Esta medida se concibe como un apoyo a la agroindustria y a la industria forestal.
- Implantación y utilización de servicios de asesoramiento para agricultores y ganaderos.
- Instalación de jóvenes agricultores.
- Mitigación de la desertificación: prevención de incendios forestales.
- Conservación y desarrollo de Red Natura 2000 en el medio forestal.

El Marco Nacional no sólo recoge las medidas de obligado cumplimiento, sino que además establece cómo han de ejecutarse las mismas y cuál es el importe destinado para su ejecución.

Además de las medidas de obligado cumplimiento, el Marco Nacional recoge unos elementos comunes que son aquellas medidas que, sin ser obligatorias, han de cumplir una serie de requisitos en el caso de que las Comunidades Autónomas decidan

incluirlas en sus respectivos Programas de Desarrollo Rural. Estos elementos comunes son: contrato territorial de explotación, ayuda a la producción ecológica, ayudas Natura 2000 en el ámbito agrario, ayudas destinadas a compensar las dificultades naturales de montaña y ayudas a otras zonas con dificultades, y Leader.

4.4. Programa de Desarrollo Rural

En España habrá 18 programas de desarrollo rural, uno por cada comunidad autónoma y uno más para la Red Rural. Estos programas contienen la estrategia regional, cumpliendo lo establecido en los Reglamentos, en las Directrices Estratégicas, en el Plan Estratégico Nacional y en el Marco Nacional. La libertad de cada Comunidad Autónoma reside en la posibilidad de acogerse a las medidas que ofrece el Reglamento FEADER, confeccionando un menú a la carta en el que las medidas del Marco Nacional no pueden excluirse.

En el Programa de Desarrollo Rural de Extremadura, como en el resto, se recogen las medidas a las que nos acogemos, así como el importe destinado a cada una, con un desglose por tipo de gasto. El gasto público total se desglosa en una parte de ayuda comunitaria (FEADER) y una aportación del Estado miembro, que puede ser de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, o una combinación de ambas.

El importe de fondo comunitario, FEADER, asignado a Extremadura ha sido de 779 millones de euros, y se desglosa por ejes como aparece en el cuadro 3, según el documento provisional del PDR, no aprobado aún a la fecha de elaboración del presente capítulo.

CUADRO 3: Programación FEADER 2007–2013 (euros)

Eje medida	Ayuda definitiva (1)	Gasto público (2)	Contribución nacional 3=2-1
1. Mejora de la competitividad agraria	389.140.133	604.777.406	215.637.273
2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural.	272.164.140	432.006.571	159.842.431
3. Mejora de la calidad de vida y la economía en las zonas rurales	93.218.458	117.205.433	23.986.975
4. LEADER	108.787.672	135.984.590	27.196.918
Asistencia técnica	1.559.680	1.949.600	389.920
TOTAL	779.839.945	1.185.635.927	405.795.982