

AgrInfo - Enfoque

Políticas Estructurales de Desarrollo Rural y Pesca en el Nuevo Marco Financiero Comunitario 2007-13

En breve

- El Nuevo Marco Financiero Comunitario 2007/13 está marcado por una reducción de la partida dedicada a recursos naturales (incluida agricultura) y un aumento de las partidas de competitividad y cohesión que desbancan por primera vez a la agricultura como primera rúbrica presupuestaria.
- Coincidiendo con este nuevo marco la Comisión ha lanzado un nuevo enfoque de programación estratégica y evaluación de las políticas estructurales más sistemático y objetivo en base a indicadores. Este enfoque afecta a los recién creados Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo de Pesca (FEP).
- Sin embargo, las expectativas de potenciar el segundo pilar de la PAC se han visto debilitadas debido a una asignación financiera inferior a la esperada. El 20% de modulación discrecional, aún por regular, abre la posibilidad a los Estados Miembros de mejorar esta financiación del desarrollo rural a costa del primer pilar.
- La menor financiación afecta particularmente a España debido a la reclasificación de algunas Comunidades Autónomas fuera del objetivo de convergencia.
- Las medidas de desarrollo rural, articuladas en torno a cuatro ejes estratégico (competitividad agrícola y forestal, medio ambiente y entorno rural, calidad de vida y diversificación económica, y enfoque Leader) se abren más al medio ambiente, medidas forestales y a la calidad de vida y la diversificación económica.
- El Fondo Europeo de Pesca se abre a medidas a favor de la pesca selectiva y el desarrollo de las zonas pesqueras.
- Los Estados Miembros (o regiones) deciden el reparto por ejes y medidas, según sus planes, y condicionados por un mínimo de financiación a cada eje y los porcentajes de co-financiación.

El Marco Financiero 2007/13 de la Unión Europea determina las grandes líneas de las políticas comunitarias, y en particular de las políticas agraria y pesquera en los países de la Unión. Se trata de políticas comunes y financiadas mayoritariamente por el presupuesto comunitario. Coincidiendo con la aprobación de estas perspectivas por parte del Consejo en Diciembre 2005, y consensuadas con el Parlamento Europeo y la Comisión en Junio de 2006, la Comisión lanza también el nuevo marco en el que se van a desenvolver las políticas estructurales de la Unión, que representan ya más del 50% del presupuesto comunitario. Junto a al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) se crea un nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el nuevo Fondo Europeo de Pesca (FEP). Tras la aprobación de las Directrices Estratégicas comunitarias, se están ahora elaborando los planes y programas a nivel nacional y/o de Comunidad Autónoma que marcarán las acciones estructurales de los próximos siete años.

¿Cómo afectan las nuevas perspectivas financieras al peso de las distintas políticas y actuaciones de la Unión? ¿Qué novedades supone el nuevo esquema de programación estratégica de las políticas estructurales europeas? ¿Cuáles son las grandes líneas o ejes para la acción comunitaria en materia de desarrollo rural y reestructuración pesquera? ¿Qué tipo de medidas concretas se han aplicado en España en el pasado y pueden utilizarse en el nuevo periodo de programación?

Fechas destacables

- 1999:** Cumbre de Berlín: Aprobación de la Agenda 2000 (Perspectivas financieras 2000-06). Se fija la idea del desarrollo Rural como segundo Pilar de la PAC (Reglamento (CE) 1257/1999).
- 2001:** Consejo Europeo de Goteborg que hace suyas las conclusiones del Consejo de Agricultura sobre integración el medio ambiente y el desarrollo sostenible en la PAC.
- 2003:** Reforma de la PAC. Desacoplamiento de pagos directos, Condicionalidad y Modulación (trasvase de importes del primer al segundo pilar de la PAC).
- 2003:** Conferencia de Salzburgo en el que se debaten los principios de la futura política de desarrollo rural.
- Febrero 2005:** La Comisión relanza la Estrategia de Lisboa sobre empleo y competitividad, incluyendo el compromiso de dirigir los fondos estructurales y de cohesión hacia innovación, formación e infraestructuras.
- Septiembre 2005:** Nuevo reglamento de Desarrollo Rural (CE) 1698/2005.
- Diciembre 2005:** Acuerdo del Consejo sobre perspectivas financieras 2007/13.
- Febrero 2006:** Decisión del Consejo sobre las Directrices Estratégicas de desarrollo rural 2007/13.
- Junio 2006:** Acuerdo Interinstitucional entre Parlamento Europeo, Consejo y Comisión que fija las perspectivas financieras 2007/13.
- Junio 2006:** Decisión del Consejo que fija la aportación comunitaria para desarrollo rural en el periodo 2007/13.
- 2006:** Planes Estratégicos nacionales de Desarrollo Rural y Pesca
- 2006/07:** Programas de Desarrollo Rural y, en su caso, marco nacional

El Marco Financiero 2007-13

Presentadas en julio 2004 y debatidas durante el año 2005, fue finalmente aprobado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE de diciembre de 2005. Como último paso, en mayo de 2006 se adoptó el Acuerdo Interinstitucional entre Parlamento Europeo, Consejo y Comisión (2006/C 139/01 publicado en DOCE C 139 de 14/06/2006). El Marco Financiero determina la amplitud y composición de los gastos de las políticas comunes de la Unión. Se estructuran en rúbricas o grandes categorías de gasto, en un marco de disciplina presupuestaria aplicada a todos los gastos y a todas las instituciones. Éstas serán las cuartas perspectivas financieras, después del paquete Delors I (1988-1992), el paquete Delors II (1993-1999) y la Agenda 2000 (2000-2006). El nuevo Marco Financiero abarca el período de siete años 2007-2013 para una Unión ampliada a 27 miembros (Bulgaria y Rumanía desde 2007). Las tres grandes prioridades del marco financiero 2007-2013 serán:

- Integrar el mercado único dentro de un objetivo más amplio de crecimiento sostenible.
- Dar su pleno sentido al concepto de ciudadanía europea, (libertad, justicia, seguridad y acceso a servicios).
- El papel de Europa como actor en el contexto internacional.

Tabla 1: Marco Financiero de la UE 2007-2013 (millones € a precios constantes 2004 y %)

	EU 25		EU 27	
	2006	2007	Media 2007/13	2013
1a. Competitividad	7%	7%	9%	10%
1b. Cohesión	32%	36%	36%	36%
2. Recursos Naturales	56 015	54 845	53 049	51 161
AGR (mercado y pagos directos)	47%	45%	43%	40%
Desarrollo Rural	37%	36%	34%	32%
Fondo Europeo de Pesca	6 840	10 710	9 964	9 253
Otros (Medio Ambiente,...)	6%	9%	8%	7%
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
4. La UE como actor mundial	4,1%	0,4%	0,5%	0,6%
5. Administración	2%	1%	1%	2%
6. Compensaciones	7%	5%	6%	6%
TOTAL créditos comprometidos	3%	6%	6%	6%
	1%	0%	0%	0%
	117 956	120 562	123 474	127 091
	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Acuerdo Interinstitucional entre Parlamento Europeo, Consejo y Comisión (2006/C 139/01), Documento de trabajo de la Comisión (SEC (2005) 494 final) y Regulación del Consejo sobre el Fondo Europeo de Pesca (EC) No 1198/2006

Las rúbricas presupuestarias de Competitividad (Estrategia de Lisboa) y Cohesión, representan, respectivamente un 9% y un 36% del gasto programado para el nuevo septenio, y experimentan los mayores aumentos en la asignación presupuestaria en un contexto de moderación del gasto comunitario hasta el 1,048% de la Renta Nacional Bruta. La rúbrica titulada Conservación y Gestión de los Recursos Naturales reduce su participación en los gastos comunitarios del 47% en 2006 hasta el 40% en 2013. El grueso de estas reducciones se debe a caídas en el gasto agrícola del primer pilar de la PAC (medidas de mercado y pagos directos) que representaban la mayor partida del presupuesto en 2006 y que han cedido ese primer puesto a las políticas de Cohesión. Las medidas de desarrollo rural aumentan nominalmente su asignación, en cierta medida por reasignación de algunas partidas medioambientales, aunque los recortes presupuestarios en relación con la propuesta inicial de la Comisión han dejado esta rúbrica lejos de las expectativas generadas. Hay que tener en cuenta que estas cifras no incluyen la modulación del 5% de los pagos directos que se incorporarán al FEADER. Asimismo el acuerdo del Consejo prevé la posibilidad -todavía pendiente de regulación- de que los Estados Miembros transfieran de manera discrecional hasta un 20% de los gastos del primer pilar al segundo pilar. El Fondo Europeo de Pesca absorbe el 0,4% del presupuesto.

La nueva Política Comunitaria de Desarrollo Rural

Alrededor de la mitad de la población de los 25 Estados Miembros viven en zonas rurales, que cubren el 90% del territorio. Hay una enorme diversidad geográfica, socioeconómica y cultural entre las zonas rurales de los distintos países de la Unión y dentro de cada país. Pero muchas zonas rurales comparten problemas comunes: la distancia física y social y la separación entre lo rural y lo urbano, la escasez o baja calidad de los servicios básicos, las presiones sobre el medio ambiente o los fenómenos de erosión demográfica (despoblamiento, envejecimiento,...). También se abren grandes oportunidades en las zonas rurales, derivadas, principalmente, de la positiva valoración por la sociedad del medio rural y su entorno, en contraste a los núcleos urbanos: paisaje, naturaleza, calidad de vida, productos sanos y de calidad. Las actividades agrarias y forestales juegan un papel clave en las zonas rurales de la Unión, en la gestión de los recursos naturales, en el uso de las tierras y en la configuración del paisaje y del patrimonio cultural. El desarrollo rural debe también orientarse hacia la diversificación económica y la generación de oportunidades de empleo. El fortalecimiento de la política de desarrollo rural se ha convertido en una prioridad transversal de la Unión. Dentro de la propia evolución de la PAC, la política comunitaria de desarrollo rural se ha ido transformando desde una política dirigida a los problemas estructurales del sector agrario hacia una política enfocada a potenciar los múltiples papeles de la agricultura en la sociedad y hacia los retos del medio rural en un sentido más amplio.

La nueva Política de Desarrollo Rural de la Unión pretende contribuir a los objetivos de la Estrategia de Lisboa (Consejos de Gotemburgo 2001 y Salónica 2003), combinando “un alto rendimiento económico” con el “uso sostenible de los recursos naturales”. La programación 2007/13 será una importante aportación al Plan Nacional de Reformas. El nuevo reglamento de desarrollo rural aplicable durante el período de programación 2007-2013 (**Reglamento (CE) n° 1698/2005**) regula la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La nueva Política de desarrollo rural estará concentrada en tres grandes **objetivos**:

1. La competitividad de la agricultura y de la silvicultura.
2. La mejora del entorno natural y del espacio rural.
3. La calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de las actividades económicas.

Se crea un **nuevo fondo** comunitario único para la financiación del desarrollo rural (FEADER) que simplifica la política de desarrollo rural con un único sistema de programación, de gestión financiera y de control. Hasta ahora coexistían dos formas diferentes de gestión en las dos secciones Garantía y Orientación del FEOGA, en función de la clasificación de los territorios de acuerdo con los Objetivos de la política de desarrollo regional.

El nuevo Reglamento contiene dos aportaciones fundamentales en la estructura y fases de la **programación estratégica**:

1. En aras de la simplificación, bajo la consigna “un territorio, un programa”, la Comisión ha querido evitar la coexistencia en un mismo territorio de distintas figuras o instrumentos de programación de desarrollo rural. Así, se ha de optar por un programa único para todo el territorio o bien un conjunto de programas regionales. Para los Estados con programación regional se contempla la posibilidad de presentar un Marco Nacional con elementos comunes a todos los programas.

2. Enfoque estratégico de la programación, conforme al siguiente esquema en cascada en el que el Plan estratégico Nacional se entronca en las Directrices Estratégicas Comunitarias, y los Programas de Desarrollo Rural (en España elaborados por las CCAA) deben derivarse de ambos:



El enfoque estratégico se refuerza mediante mayores exigencias reglamentarias respecto a las actividades de **evaluación y seguimiento**. La idea subyacente es que se ha de pasar de una programación basada en medidas a una programación basada en objetivos, que deben ser cuantificables y con resultados medibles. Mediante un grupo de trabajo *ad hoc* creado por la Comisión, se está elaborando conjuntamente con los Estados miembros un manual que recogerá el nuevo *Marco Común de Evaluación y Seguimiento* (MCES) que será presentado en los próximos meses.

Las **medidas** se han articulado en cuatro ejes (ver tabla 3), y muchas de ellas siguen una línea de continuidad respecto del actual Reglamento (CE) 1257/1999, modificado por el Reglamento (CE) 1783/2003, aunque también aporta novedades destacables. Las medidas están estructuradas en tres ejes temáticos y uno metodológico, que se corresponden con los grandes objetivos de la política de desarrollo rural:

- Eje 1 “competitividad agrícola y forestal”
- Eje 2 “medio ambiente y entorno rural”
- Eje 3 “calidad de vida y diversificación económica”
- Eje 4 “enfoque Leader”

Los programas de desarrollo rural podrán definirse con aquella combinación de medidas que mejor se ajuste a las condiciones del territorio y a los objetivos establecidos conforme a las estrategias elegidas, teniendo en cuenta sin embargo dos condicionantes:

- i. Porcentajes mínimos por eje: con el fin de asegurar un cierto equilibrio entre los objetivos de los ejes, la contribución del FEADER a cada uno de los ejes 1, 2, 3 y 4 deberá ser al menos del 10%, 25%, 10% y 5% respectivamente.
- ii. Las medidas agroambientales se aplicarán en todo el territorio, es decir, estarán presentes en todos los programas.

Como **actuaciones nuevas** son destacables, la medida de cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en los sectores agrícola y alimentario y forestal; la ayuda a conservación de recursos genéticos dentro de las agroambientales; la primera implantación de sistemas agroforestales; o las ayudas a agricultores por dificultades derivadas de la aplicación de la Directiva Marco de Aguas. Aunque muchas medidas forestales o de silvicultura ya existieran en el actual marco normativo, cabe destacar del nuevo Reglamento la integración y consolidación de las medidas destinadas al sector forestal dentro de los tres ejes de la política de desarrollo rural.

Destaca especialmente el nuevo peso que se da a las medidas de calidad de vida y diversificación económica, a las que se dedica exclusiva uno de los cuatro ejes (el eje 3) y un mínimo del 10% de la financiación. Pero son las medidas medio-ambientales las que se reservan mayor porcentaje de recursos (25% para el eje 2). El enfoque Leader pasa de iniciativa comunitaria a eje metodológico. Uno de los elementos más destacables del nuevo Reglamento es el eje 4, que presenta la posibilidad del “mainstreaming” o aplicación transversal del enfoque Leader a todas las medidas, de tal forma que los Estados miembros, o las autoridades encargadas de la elaboración de los programas, podrán decidir qué medidas se aplican bajo el enfoque Leader y en qué proporción del gasto.

Se establecen unos coeficientes máximos de **co-financiación** superiores para las regiones ultraperiféricas y de convergencia. (ver tabla 3). Las Comunidades Autónomas que salen del antiguo objetivo 1 (ahora llamado “Convergencia”, o renta per cápita inferior al 75% de su valor para la UE25) sea por “phasing out” (efecto estadístico) o por “phasing in” (efecto crecimiento), verán reducido significativamente el grado de co-financiación comunitaria de las medidas de desarrollo rural. Se trata de Castilla-León, Asturias, Valencia, Murcia y Canarias. En septiembre la Comisión adoptó la dotación del presupuesto del FEADER por estados miembros. España recibirá, en media, 1 031 millones de Euros anuales, un 23% menos que en el anterior marco financiero 2000/06, incluyendo el 5% de modulación. Queda abierta la posibilidad de una modulación discrecional hasta el 20% de los pagos directos.

Tabla 2: Financiación Planeada por el Presupuesto de la Unión Europea para Desarrollo Rural en España

	millones de €	Total	Media anual
Programación 2000/06		9 357	1 337
FEOGA Orientación	5 735		819
FEOGA Garantía	3 622		517
Programación 2007/13			
FEADER (Incluida modulación)		7 214	1 031

Fuente: Comisión Europea y elaboración Propia

La Red Europea de Desarrollo Rural y las Redes Rurales Nacionales, una de ámbito comunitario y otra por cada Estado miembro, habrán de contribuir a la difusión, formación e información sobre las medidas de desarrollo rural, al intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, a la organización de reuniones y seminarios, creación de redes de expertos, etc. La experiencia favorable de un instrumento similar – el Observatorio de la Comisión y unidades nacionales de animación – que funciona en el actual periodo en el ámbito de la iniciativa Leader, ha llevado a ampliar su ámbito de actuación a todas las medidas y programas de desarrollo rural.

Durante 2005 y 2006 se han venido discutiendo en el nuevo Comité de Desarrollo Rural de la Comisión, las propuestas de normas que desarrollan o completan el Reglamento del Consejo. Hay tres propuestas legislativas: el Reglamento de transición financiera entre las programaciones 2000–2006 y 2007–2013 (publicado el 6 de septiembre); el Reglamento de aplicación propiamente dicho, que detalla aspectos de la programación: contenido y fases de aprobación de Planes y Programas, y procedimientos de modificación; y el Reglamento de controles y cumplimiento de la condicionalidad, que establece los principios y características del sistema de control de las medidas (estos dos ya han sido aprobados y están pendientes de publicación).

Tabla 3: Ejes y medidas de Desarrollo Rural 2007/13 y Co-Financiación
Reglamento (CE) 1698/2005

EJE 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal

Fomento del conocimiento y mejora del capital humano	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de información y formación profesional, incluida la divulgación de conocimientos científicos y prácticas innovadoras - Instalación de jóvenes agricultores - Jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas
Reestructuración y desarrollo del potencial físico y fomento de la innovación	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de explotaciones agrícolas - Aumento del valor económico 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 infraestructura relacionada con la evolución y adaptación de la agricultura y la silvicultura - Restauración del potencial productivo dañado por desastres naturales e introducción de medidas de prevención
Mejora de la calidad de la producción y de los productos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda a agricultores para su adaptación a normas estrictas establecidas en la normativa comunitaria - Apoyo a participación en programas de calidad de los alimentos - Apoyo a agrupaciones de productores para actividades de información y promoción en el marco de programas relativos a la calidad de los alimentos
Medidas transitorias a favor de los nuevos Estados miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración de explotaciones de subsistencia - Creación de agrupaciones de productores

EJE 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural

Utilización sostenible de las tierras agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnizaciones compensatorias por dificultades naturales (zonas de montaña) - Indemnizaciones compensatorias por dificultades (zonas no de montaña) - Ayudas Natura 2000 y ayudas relacionadas con a Directiva 2000/60/EC Ayudas agroambientales - Ayudas relativas al bienestar de los animales - Ayudas a inversiones no productivas
Utilización sostenible de las tierras forestales	<ul style="list-style-type: none"> - Primera forestación de tierras agrícolas y no agrícolas - Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas - Ayudas Natura 2000 - Ayudas a favor del medio forestal - Restauración del potencial forestal e introducción de medidas preventivas - Ayudas a inversiones no productivas

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

Diversificación de la economía rural	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación hacia actividades no agrícolas - Ayuda a creación y desarrollo de microempresas, para fomento del espíritu empresarial y desarrollo de la estructura económica - Fomento de actividades turísticas
Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales	<ul style="list-style-type: none"> - Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural - Renovación y desarrollo de pueblos - Conservación y mantenimiento del patrimonio rural
Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en los ámbitos cubiertos por el Eje3	
Adquisición de capacidades y la promoción con vistas a la preparación y aplicación de estrategias de desarrollo local	

EJE 4. LEADER

<p>El enfoque Leader ha de constar, como mínimo, de los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales de ámbito subregional claramente delimitados; b) partenariados locales entre los sectores público y privado ("grupos de acción local"); c) enfoque ascendente que dé a los grupos de acción local poder decisorio en la elaboración y aplicación de la estrategia de desarrollo local; d) concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local; e) la aplicación de enfoques innovadores; f) la ejecución de proyectos de cooperación; g) la creación de redes de partenariados locales. <p>El apoyo se concederá a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ medidas destinadas a uno o más de los objetivos de los ejes 1, 2 y 3, ➤ proyectos de cooperación, ➤ y los gastos de funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción del territorio.
--

Porcentajes máximos de cofinanciación comunitaria (art 70)

	RUP*	Convergencia	Otras regiones
CC.AA.	Canarias	Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía	Resto
Ejes 2 y 4	85%	80%	55%
Ejes 1 y 3	85%	75%	50%

* Regiones ultraperiféricas R (CEE) 2019/93; en España: Islas Canarias

El nuevo Fondo Europeo de Pesca 2007/13

El principal objetivo del nuevo Fondo Europeo de la Pesca es proporcionar financiación al sector pesquero europeo durante el periodo 2007–2013, con el fin de garantizar la viabilidad de este sector. El Fondo contribuirá al esfuerzo de la industria para adaptar la flota, con el objetivo de hacerla más competitiva, también fomentará medidas para proteger y fortalecer el medio ambiente. Además ayudará a las comunidades pesqueras más afectadas por estas transformaciones, para que diversifiquen su base económica y prestará especial atención a las medidas que garanticen el acceso del sector a la mano de obra cualificada que necesita. El Fondo Europeo de la Pesca sustituirá al instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) a partir del 1 de enero de 2007 e integrará las políticas comunitarias en otros ámbitos, como el medio ambiente o el empleo aplicando un planteamiento estratégico más sólido y global, mediante la creación de un **Plan Estratégico Nacional** que contendrá una concepción global a medio plazo de la política de desarrollo de los sectores de la pesca y la acuicultura. Constituirá la base para las actuaciones financiadas por el Fondo, dado que estas actuaciones deberán guardar coherencia con los objetivos y la estrategia previamente establecidos en el Plan Estratégico.

El nuevo reglamento del Fondo Europeo de la Pesca, aplicable durante el período de programación 2007–2013, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea L 223 de 15 de agosto de 2006 como Reglamento (CE) N°1198/2006 de 27 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de la Pesca. El nuevo fondo servirá de herramienta de apoyo a la sostenibilidad del sector mediante ayudas y medidas que se concentrarán especialmente en la consecución de los siguientes objetivos:

- apoyar la Política Pesquera Común a fin de asegurar la explotación de los recursos acuáticos vivos y apoyar la acuicultura para aportar la sostenibilidad necesaria en los planos económico, social y medioambiental;
- promover un equilibrio sostenible entre los recursos acuáticos vivos y la capacidad de pesca de la flota pesquera;
- potenciar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicamente viables en el sector de la pesca;
- fomentar la protección y mejora del medio ambiente y de los recursos naturales en relación con el sector pesquero;
- promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en zonas con actividades en el sector de la pesca;
- promover la igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo del sector pesquero y de las zonas de pesca.

Las medidas contribuirán a lograr los objetivos generales establecidos en el artículo 33 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, así como los objetivos definidos en el ámbito de la Política Pesquera Común. Las medidas se han articulado en cinco ejes prioritarios:

- Eje 1: "medidas de adaptación de la flota pesquera y comunitaria".
- Eje 2: "acuicultura, pesca interior, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura".
- Eje 3: "medidas de interés público"
- Eje 4: "desarrollo sostenible de zonas de pesca"
- Eje 5: "asistencia técnica"

Dentro de estas medidas son destacables como **actuaciones innovadoras**: las medidas de acompañamiento para los planes de recuperación, el fomento de los métodos de pesca selectiva, la financiación de estrategias de desarrollo local que estimulen el

desarrollo sostenible de las zonas pesqueras, las ayudas a la acuicultura respetuosa con el medio ambiente, iniciativas para mejorar las condiciones de en el sector de la transformación y la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura y, por lo último, es destacable la mayor flexibilidad que tendrán los Estados miembros para aplicar las medidas, facilitándose así su adaptación a las necesidades del sector pesquero. En el nuevo Fondo Europeo de la Pesca podrán recibir financiación todas las zonas pesqueras y todos los sectores de la industria. Serán los Estados miembros quienes determinarán el reparto de los fondos, con arreglo a las prioridades establecidas en el marco del Plan Estratégico Nacional (España ya tiene un borrador) y el Programa Operativo, que será donde se determinen estas prioridades y los recursos públicos necesarios para su consecución.

FEADER y FEP, y Política Regional y de Cohesión

La política de desarrollo rural y estructural de pesca están ligadas estrechamente a la política de desarrollo regional. Los artículos 158 a 162 del Tratado constitutivo establecen que la Unión debe promover un desarrollo global armonioso y reforzar la cohesión económica y social reduciendo las diferencias en los niveles de desarrollo de las diversas regiones. La UE destina un importante conjunto de instrumentos normativos y financieros a política regional y de cohesión. El nuevo marco normativo de los fondos estructurales 2007–2013 se aprobó en julio de 2006, y afecta al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), a la Agrupación europea de cooperación territorial y al nuevo Fondo de Cohesión. Se simplificarán los procedimientos y se concentrará la financiación en las regiones más necesitadas de los veinticinco Estados Miembros.

Durante 2000–2006, específicamente en las regiones de objetivo 1, la política de desarrollo rural estuvo integrada en los Marcos de programación de los fondos estructurales y el FEOGA–Orientación tuvo la consideración de fondo estructural: en las regiones de objetivo 1, las actuaciones del FEOGA–Orientación se incluían en los Programas Operativos Integrados regionales. Las actuaciones en regiones fuera de objetivo 1 y las medidas de acompañamiento de la PAC (cofinanciadas por el FEOGA–Garantía) estaban relacionadas pero no integradas con la programación de fondos estructurales. La nueva política de desarrollo rural del periodo 2007–2013 estará cofinanciada por el FEADER que, como fondo "agrícola", queda fuera del capítulo de cohesión y política regional. Pero las intervenciones de los fondos estructurales y del fondo de desarrollo rural fortalecen su interrelación durante 2007–13:

- Tanto los Planes Estratégicos Nacionales como los Programas de Desarrollo rural deberán demostrar complementariedad y coherencia entre las distintas formas de apoyo comunitarias.
- El Marco estratégico nacional de referencia contendrá información sobre la estrategia elegida para los fondos estructurales incluyendo, si procede, las prioridades y dotaciones presupuestarias en el FEADER y el Fondo de Pesca.
- Dentro de las medidas realizables con cargo al FEDER o al FSE pueden tener cabida actuaciones similares a las previstas en el Reglamento del FEADER; por ejemplo, en materia de medio ambiente o de diversificación de las economías rurales. Los respectivos Programas, planes y marcos establecerán las líneas de demarcación o criterios que determinen el alcance de la financiación de las actuaciones por cada fondo.
- La clasificación regional que determinan los objetivos de la política de cohesión es aplicable, igual que en el período actual, a la política de desarrollo rural: Objetivo de convergencia <75% PIBpc medio UE25.

Anexo 1: El Desarrollo Rural en el actual periodo de Programación 2000/06

En España, la estructura de las medidas y programas de desarrollo rural del período 2000–06, se resumen en el cuadro 1.1:

Tabla 1.1: Medidas de desarrollo Rural en España 2000–06

Regiones de Objetivo 1: Medidas de desarrollo rural incluidas en los Programas Operativos Integrados regionales - Financiación: FEOGA–Orientación	Regiones de fuera de Objetivo 1: Programas de Desarrollo Rural regionales - Financiación: FEOGA–Garantía
Programa Horizontal de Medidas de Acompañamiento de la PAC*:	
<ul style="list-style-type: none"> cese anticipado indemnizaciones compensatorias medidas agroambientales forestación de tierras agrarias 	
- Financiación: FEOGA–Garantía	
Programa Horizontal de Mejora de las Estructuras y Sistemas de Producción**:	
<ul style="list-style-type: none"> inversiones en explotaciones agrarias instalación de jóvenes agricultores gestión de recursos hídricos agrarios 	
- Financiación: FEOGA–Orientación en regiones de objetivo 1 y FEOGA–Garantía en regiones de fuera de objetivo 1.	
18 Programas de la Iniciativa LEADER+ (17 Regional + 1 Interautonómico)	
- Financiación: FEOGA–Orientación	
* Todo el territorio salvo Navarra y País Vasco, donde las medidas se integran en los respectivos Programas de Desarrollo Rural.	
** Todo el territorio, salvo Navarra, donde sólo la gestión de recursos hídricos en el Programa Horizontal, y País Vasco, donde las medidas se integran en su Programa de Desarrollo Rural.	

En términos cuantitativos (fondos programados FEOGA, ambas Secciones más financiación nacional), las medidas con mayor peso de los programas españoles 2000–2006, han sido la transformación y comercialización de productos agrarios (más del 15%) y la gestión de recursos hídricos (cerca del 13%), seguidas de un conjunto de medidas que se sitúan entre el 6 y el 9%: silvicultura y forestación, agroambientales, infraestructuras, servicios básicos, comercialización de productos de calidad e ingeniería financiera. La iniciativa Leader representa el 5%, en porcentaje similar a las medidas de desarrollo local Proder.

Por grupos de medidas y siguiendo la clasificación empleada por la Comisión en cuatro grupos paralelos a los nuevos ejes, el Grupo 1 de medidas de reestructuración y competitividad se lleva en España el 55% del gasto programado, frente al 32% para el grupo 2 de Medio Ambiente y Entorno Rural, y tan sólo el 7,8% para el Grupo 3 de Economía rural en sentido amplio.

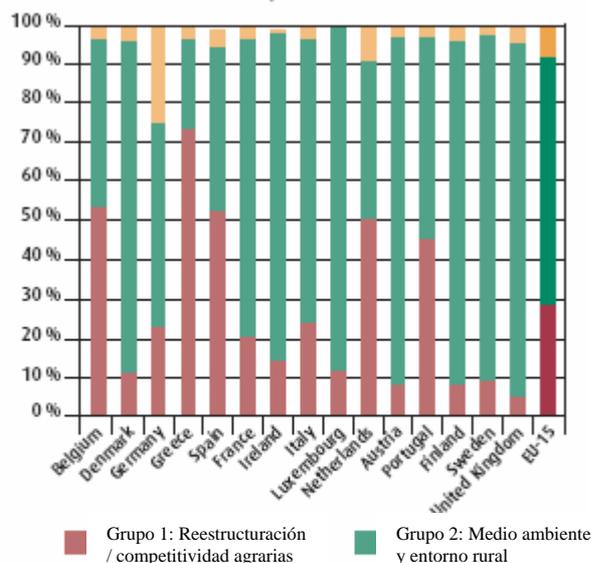
Respecto al resto de Estados miembros de la Unión Europea, la estructura de programación ha sido muy diversa, en función de la clasificación relativa de las regiones y/o Estados por objetivos regionales, contando además con los Estados de la ampliación. En términos de gasto realizado por el FEOGA en 2000/03, España es uno de los países con mayor porcentaje de gasto en el grupo 1 de medidas orientadas a la competitividad de las explotaciones

agrarias (52% frente a un 28% de media UE15). España es también uno de los países con menores porcentajes dedicados al grupo 2 de Medio Ambiente y entorno rural (44% frente al 64% de media del a UE15) y al grupo 3 de Economía Rural (4% frente al 8% de media UE15)

TABLA 1.2: GASTO PÚBLICO PROGRAMADO EN MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL: ESPAÑA 2000/06

	Gasto Programado Millones €	%	Financiación comunitaria %
TOTAL GASTO PROGRAMADO PARA DESARROLLO RURAL 2000/06	15 188	100,0	60
Grupo 1: Reestructuración / Competitividad	8 365	55,1	57
Transformación y comercialización de productos agrarios	2 337	15,4	58
Gestión de recursos hídricos	1 912	12,6	55
Inversiones en modernización de explotaciones	1 219	8,0	55
Desarrollo y mejora de infraestructuras de apoyo	962	6,3	64
Estrategias de desarrollo local: actividades agrarias	788	5,2	48
Instalación de agricultores jóvenes	582	3,8	56
Cese anticipado	459	3,0	63
Formación agraria	40	0,3	58
Recuperación del potencial productivo y medidas de prevención	38	0,3	68
Asistencia técnica	25	0,2	75
Otras (no regionalizado)	2	0,0	75
Grupo 2: Medio Ambiente y entorno rural	4 884	32,2	65
Medidas forestales-silvicultura	1 376	9,1	60
Agroambientales	1 298	8,5	69
Forestación de tierras agrarias	1 077	7,1	67
Acciones ambientales de conservación del paisaje y economía agraria	567	3,7	62
IC zonas desfavorecidas	567	3,7	68
Grupo 3: Economía Rural / Comunidades Rurales	1 184	7,8	65
Servicios básicos, comercialización productos de calidad e ingeniería fin.	982	6,5	64
Estrategias de desarrollo local: diversificación y reconversión	202	1,3	73
Grupo 4: Leader	755	5,0	63

Gasto en Desarrollo Rural realizado por el FEOGA en 2000/03



Fuente: Comisión Europea

El Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial nº 7/2006 sobre las inversiones en desarrollo rural 2000/06 señala algunos elementos para mejorar la gestión de las medidas de desarrollo rural: mejor definición de la estrategia y de los objetivos, determinación de condiciones efectivas y procedimientos de selección para canalizar los fondos hacia zonas geográficas y beneficiarios más necesitados, y un sistema de supervisión y evaluación con información suficiente y fiable. El nuevo sistema de programación estratégica 2007/13 puede utilizarse para fortalecer estas carencias.

Directrices Estratégicas Comunitarias

Ya aprobadas por Decisión del Consejo de 20 de febrero 2006 (2006/144/CE) DOCE L 55 de 25.2.2006

Proponen actuaciones básicas que los Estados miembros pueden integrar en sus estrategias nacionales basándose en seis directrices estratégicas comunitarias, que ayudan a:

- determinar las áreas de intervención en los que la ayuda comunitaria al desarrollo rural aporta el valor añadido más elevado a escala de la UE;
- establecer el nexo entre las principales prioridades de la UE (Lisboa, Gotemborg)
- asegurar la coherencia con las demás políticas de la UE, especialmente con las de cohesión y medio ambiente;
- acompañar la aplicación de la nueva política agrícola común, orientada al mercado, y la necesaria reestructuración.

Se establecen **seis Directrices** u Orientaciones estratégicas, con propuesta de acciones clave para cada una de ellas:

1. Mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola: transferencia de conocimientos, innovaciones en la cadena alimentaria y en los sectores prioritarios de inversión en capital físico y humano.
2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural en tres ámbitos prioritarios: biodiversidad y preservación de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental y de los paisajes tradicionales, agua y cambio climático.
3. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación: creación de oportunidades de empleo y de condiciones propicias para el crecimiento.
4. Desarrollo de la capacidad local de creación de empleo y diversificación: objetivo horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.
5. Garantizar la coherencia de la programación, buscando sinergias y en relación a con otras estrategias de la UE.
6. Garantizar la complementariedad entre los diversos instrumentos comunitarios con impacto territorial.

Seguimiento estratégico: Informe de la Comisión cada 2 años (a partir de 2011)

Plan Estratégico Nacional

En elaboración por el MAPA. Art. 11-12 Reglamento (CE) 1698/2005

- Indicará las prioridades de la intervención en el Estado miembro, teniendo en cuenta las directrices estratégicas comunitarias, sus objetivos específicos, la contribución del fondo y los demás recursos financieros.
- Deberá garantizar la coherencia de la ayuda al desarrollo rural con las directrices estratégicas comunitarias, así como la coordinación entre las prioridades comunitarias, nacionales y regionales.
- Constituirá un instrumento de referencia para preparar los programas de desarrollo rural.

Contenido

- a) Evaluación de la situación económica, social y medio ambiental y de las potencialidades
- b) Estrategia escogida, en coherencia con la estrategia comunitaria
- c) Prioridades temáticas y territoriales para cada eje, incluyendo los objetivos principales cuantificados y los indicadores de seguimiento y evaluación
- d) Lista de programas para la aplicación de la estrategia nacional y la asignación indicativa de fondos por programa
- e) Medios que aseguren la coordinación con otros instrumentos de la PAC y del FEDER, FSE, FC y BEI
- f) En su caso, presupuesto para las regiones de Convergencia
- g) Descripción e indicación de la financiación para la Red Rural Nacional

Seguimiento estratégico: Informe del Estado miembro cada 2 años (a partir de 2010; 1 octubre)

Programas de Desarrollo Rural

En elaboración por las CC.AA. Art. 15-16 Reglamento (CE) 1698/2005

Son la forma de intervención del FEADER. Pondrán en aplicación la estrategia de desarrollo rural en una unidad territorial a través de medidas agrupadas en los cuatro ejes.

Cubrirán el período desde 1 de enero de 2007 hasta 31 de diciembre de 2013 y contendrán:

- a) Análisis de la situación, estrategia elegida y evaluación previa;
- b) Justificación de las prioridades, en relación con las directrices estratégicas comunitarias y el Plan estratégico nacional, así como el impacto esperado de acuerdo con la evaluación a priori;
- c) Información y descripción de las medidas propuestas en cada eje, incluyendo objetivos e indicadores verificables;
- d) Plan financiero: un cuadro por anualidades y un cuadro de contribución del fondo y aportación nacional por ejes y tasas de financiación;
- e) A título informativo, desglose indicativo por medidas de los importes iniciales en términos de gasto público y privado;
- f) Información sobre normas de competencia y ayudas de Estado
- h) Información sobre complementariedad con medidas financiadas por otros instrumentos de la PAC, de la política de cohesión y del Instrumento para la pesca
- i) Disposiciones para la puesta en marcha de los programas: autoridades designadas y descripción de los sistemas de gestión y control; evaluación y seguimiento; publicidad.

Designación de los agentes económicos y sociales y resultados de las consultas.

Anexo 3: Evaluación y Seguimiento 2007/13

Conforme al Marco Común de Evaluación y Seguimiento (MCES), los indicadores deben ser usados como una herramienta para determinar hasta qué punto han sido logrados los objetivos por medidas o por el conjunto del Programa. Los indicadores deben ser específicos, medibles, tener un coste apropiado, ser relevantes y estar disponibles en tiempo adecuado.

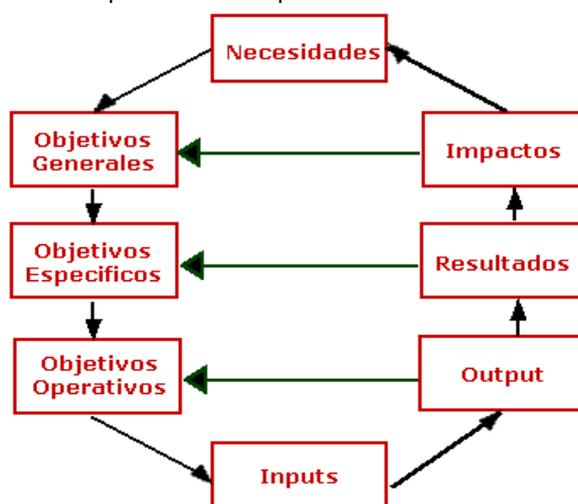
Evaluación	Seguimiento
<u>Busca obtener una imagen del impacto</u> a corto, medio y largo plazo de los esquemas de ayuda. La evaluación ha de examinar el progreso de los Programas en relación a sus fines.	<u>Informa sobre la evolución del programa</u> , sobre el uso de los recursos asignados y de las actividades realizadas, a los propios gestores y responsables de los programas.
<u>Evaluación continua</u> (ongoing): las actividades de evaluación se realizarán durante todo el periodo del Programa y abarcará las evaluaciones previa, intermedia y final: en 2010, la evaluación permanente tomará forma de evaluación intermedia y en 2015, de evaluación final.	<u>Informes anuales a nivel PDR</u> : vistos por los Comités de Seguimiento, serán presentados a la Comisión antes del 30 de Junio de cada año. Incluirán información cuantitativa y cualitativa: <ul style="list-style-type: none"> - Pagos en el año civil. - Indicadores de output y resultados. - Resumen de las actividades de actividades realizadas en la evaluación continua. Informes estratégicos Nacionales.
<u>Indicadores</u> : de resultados y de impacto.	<u>Indicadores</u> : de input, de output y de resultados.

Se establecen indicadores comunes para todos los países y una forma común de cuantificarlos. Además, los Estados miembros podrán definir indicadores adicionales, que se consideran especialmente necesarios para las actividades de evaluación y seguimiento de las prioridades nacionales y de las medidas que se centren en zonas concretas.

El MCES establece 5 tipos de indicadores: que se corresponden con la jerarquía de objetivos definida *implícitamente* en el Reglamento:

- Indicadores de Input: presupuesto u otros recursos dedicados a cada tipo de ayuda; los indicadores de input financiero serán usados para el seguimiento en términos de compromisos y pagos anuales para cada operación, medida o programa.
- Indicadores de Output: actividades realizadas dentro del programa; se miden en unidades físicas o monetarias.
- Indicadores de Resultados: miden los efectos directos e inmediatos de la intervención; dan información sobre los cambios, por ejemplo, en el comportamiento o las capacidades de los beneficiarios; se miden en unidades físicas o monetarias.

- Indicadores de Impacto: determinan los beneficios del programa mas allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos; se miden a nivel de la intervención y a nivel del conjunto del programa; normalmente se expresarán en términos netos, es decir restando los efectos que no pueden ser atribuidos a la intervención y añadiendo los efectos indirectos (efectos desplazamiento y multiplicador).
- Indicadores de Base: se usan en el análisis DAFO, para la definición de los objetivos estratégicos del programa; 2 categorías:
 - Relacionados con el Objetivo: Están directamente relacionados con los grandes objetivos del programa. Se usarán para la DAFO y para definir el punto de partida con el que se medirá el impacto de los PDR.
 - Relacionados con el Contexto: Dan información sobre aspectos relevantes del contexto que, normalmente, tiene una influencia en el programa. Servirán para DAFO e interpretación del impacto.



Más información

- Marco Financiero 2007/13, Estrategia de Lisboa y CAP:
http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon/index_en.htm
- Reforma de la PAC y segundo pilar:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_es.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm
- Programas de Desarrollo Rural 2000/06:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_es.htm
<http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/fondos/programa1.htm>
- Informes sobre Agricultura del Tribunal de Cuentas Europeo
http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_agriculture_es.htm
- Medidas estructurales de Pesca en la UE y España
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_measures_es.htm
http://www.mapa.es/es/pesca/pags/plan_estrategico_nacional/planeestrategiconacional.htm
- Fondos estructurales comunitarios:
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm