

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)»

(2004/C 302/13)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema: «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (Seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)».

Se encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente que preparase los trabajos del Comité en este asunto.

Mediante carta fechada el 3 de mayo y dirigida al CESE por el Sr. SILVA RODRÍGUEZ, de la DG Agricultura, la Comisión Europea comunicó su deseo de conocer lo antes posible la posición del Comité Económico y Social Europeo sobre este asunto. Dada la urgencia de los trabajos, en su 410º Pleno celebrado los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. BROS y ha aprobado por 127 votos a favor y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En noviembre de 2003, la Comisión organizó en Salzburgo una conferencia sobre el futuro de la política comunitaria de desarrollo rural en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Al igual que la Conferencia de Cork en favor de «un medio rural vivo»⁽¹⁾, esta conferencia ha permitido:

- reunir a las principales figuras que participan en la elaboración y aplicación de la política de desarrollo rural,
- proponer, mediante una declaración, las principales orientaciones políticas para los responsables del desarrollo rural,
- precisar los ejes de intervención de un «fondo rural» al comenzar el debate presupuestario sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Por ello, el Comité propone que la reflexión sobre las adaptaciones de la política de desarrollo de las zonas rurales para este período 2007-2013 se apoye en las conclusiones de la conferencia.

1.2 El Comité, que observa que la ampliación de la Unión Europea hará aumentar la diversidad de los territorios rurales y especialmente la preeminencia de la cuestión social y de empleo en los nuevos Estados miembros, considera esencial delimitar la coherencia y la estructuración de la política regional y el segundo pilar de la PAC.

1.3 La Comisión ha publicado dos documentos en los que se presentan las perspectivas financieras para el futuro período de programación⁽²⁾ y el Tercer informe sobre la Cohesión⁽³⁾. De estos documentos se desprende que la política regional integra plenamente la estrategia de Lisboa en favor de una economía del conocimiento competitiva y la futura política de

desarrollo rural figura en el apartado titulado «Gestión sostenible y protección de los recursos naturales», que hace referencia a la estrategia de desarrollo sostenible. Este apartado comprende asimismo el primer pilar de la PAC y los programas comunitarios de protección del medio ambiente.

1.4 Las conclusiones de la cumbre europea de Gotemburgo, celebrada los días 15 y 16 de junio de 2001⁽⁴⁾, permitieron la adopción de una estrategia europea para el desarrollo sostenible, en la cual se precisa que uno de los objetivos de la política agrícola común «debería ser la contribución al logro de un desarrollo sostenible haciendo mayor hincapié en el fomento de productos inocuos y de alta calidad, en métodos de producción respetuosos con el medio ambiente»⁽⁵⁾.

1.5 Las conclusiones del Consejo de Agricultura y Pesca de Luxemburgo, celebrado en junio de 2003, confirman el refuerzo del segundo pilar de la PAC con vistas a «promover el medio ambiente, la calidad y el bienestar de los animales, y para ayudar a los agricultores a que cumplan las normas de producción de la UE que se pondrán en marcha en 2005»⁽⁶⁾. Por ello, el presente Dictamen de iniciativa deberá analizar los tres ejes de acción propuestos en Salzburgo —una agricultura competitiva, la protección del medio ambiente y la contribución a la cohesión económica y social en las zonas rurales— y profundizar en la reflexión sobre ellos.

1.6 Los interesados en el desarrollo rural también subrayaron en la declaración final de Salzburgo que era necesario y al mismo tiempo urgente simplificar notablemente la política comunitaria de desarrollo rural. Esta simplificación debe otorgar más responsabilidades a las asociaciones de colaboración de los programas para la formulación y aplicación de las estrategias generales.

⁽¹⁾ Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Cork (Irlanda), del 7 al 9 de noviembre de 1996.

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ COM(2004) 101 final.

⁽³⁾ COM(2004) 107 final.

⁽⁴⁾ Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, punto 31. Documento nº 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2 516ª sesión del Consejo de Agricultura y Pesca, Luxemburgo, 11, 12, 17, 18, 19, 25 y 26 de junio de 2003; 10272/03 (prensa 164), p. 7, punto 3.

1.7 Así pues, el Comité se propone examinar, en el marco del presente Dictamen de iniciativa, la coherencia entre la futura política regional y la futura política de desarrollo rural, a fin de limitar las «zonas grises», profundizar en la propuesta de los tres ejes futuros que constituirán la política de desarrollo rural y definir los elementos de la simplificación administrativa.

A LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y DE DESARROLLO RURAL

2. La política regional: del principio de cohesión económica y social al principio de solidaridad territorial

2.1 La adopción del Acta Única, en 1986, aceleró el proceso de integración de las economías de los Estados miembros. Los distintos grados de desarrollo de las regiones de la Unión Europea y la competencia entre ellas significaron, no obstante, el comienzo de una auténtica política de cohesión destinada a aportar una contrapartida a las restricciones que el mercado único imponía a los países del sur de Europa y las regiones menos favorecidas. Posteriormente, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, institucionalizó la política de cohesión económica y social.

2.2 Paralelamente, el desarrollo de las relaciones comerciales de la Unión y la apertura progresiva del mercado interior han intensificado la competencia entre las regiones europeas, cuando por otro lado todas no disponen de las mismas bazas. Durante los años noventa, por tanto, la política estructural intentaba responder a los retos siguientes:

- reducir las disparidades de desarrollo fomentando la creación de empleo en las zonas menos favorecidas;
- compensar las desventajas de las regiones que no contaban con las mismas bazas ni el mismo acceso al mercado mundial;
- apoyar los factores creadores de riqueza en las zonas menos favorecidas.

2.3 En línea con los elementos de la política estructural existente, la reforma decidida en 1999 (Agenda 2000) tenía por objeto:

- acentuar una transferencia financiera de las regiones «mejor dotadas» hacia las regiones con retraso en su crecimiento (reducción del número de objetivos, y 75 % de los fondos consagrados al objetivo 1),
- desarrollar las relaciones económicas entre estas regiones (Interreg III),

- apoyar la integración de las regiones con retraso en su desarrollo en el mercado único mediante el Fondo de Cohesión.

2.4 La declaración de los Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea responsables de la ordenación territorial (Potsdam, 10 y 11 de mayo de 1999 ⁽¹⁾) y las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) sobre la definición de una estrategia europea para el desarrollo sostenible subrayan la necesidad de la cohesión territorial para un desarrollo equilibrado y sostenible en los territorios de la Unión Europea. Como última fase de esta evolución, la Convención ha propuesto, en el artículo 3 del proyecto de Constitución para Europa, incluir la cohesión territorial en los objetivos de la Unión ⁽²⁾.

2.5 Por otra parte, el Reglamento (CE) n° 1260/1999 ⁽³⁾, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, reconoce que el desarrollo del potencial endógeno de las zonas rurales sigue siendo un objetivo prioritario de desarrollo y de ajuste estructural de las regiones con retraso en su desarrollo.

2.6 A la vista de la evolución de los principios que guían la política estructural —el apoyo al crecimiento y al desarrollo sostenible— el Comité pide a la Comisión y al Consejo que, en el marco de la cohesión territorial, recuerden que el desarrollo de las zonas rurales sigue siendo uno de los objetivos prioritarios de la política regional. Por lo tanto, los problemas de creación de empleo, de formación permanente y de acceso a las nuevas tecnologías de la información en el medio rural deben encontrar una respuesta plenamente satisfactoria en esta política.

3. La política de desarrollo rural: de la Europa verde al compromiso de Luxemburgo

3.1 En los últimos cincuenta años se han producido cambios sustanciales en la agricultura. Con el paso del tiempo han ido conformando la evolución de la política comunitaria destinada a las estructuras agrícolas. De 1962 a 1972 la intervención comunitaria se limitaba a la coordinación de las medidas de gestión de los mercados, que aún estaban creándose. Entre 1972 y 1985 surgieron dos grandes categorías de acciones complementarias: por una parte, las acciones horizontales, aplicables en todos los Estados miembros (formación profesional, jubilación anticipada, etc.), y, por otra, las acciones regionales encaminadas a reducir los obstáculos naturales y estructurales y a promover la agricultura en su conjunto.

⁽¹⁾ Potsdam, mayo de 1999.

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Artículo 3: Los recursos de la Unión: «3. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; DO L 161 de 26.6.1999, pp. 1-42.

3.2 De 1985 a 1999, la búsqueda de un equilibrio entre la necesaria mejora de la competitividad de la agricultura europea y el ajuste del potencial de producción a las necesidades del mercado, la protección del medio ambiente y el desarrollo de las regiones menos favorecidas hicieron que la política para las estructuras agrarias se convirtiera en el capítulo agrícola de la nueva estrategia de la política regional. De este modo, la política de las estructuras pone en marcha, además de acciones horizontales, acciones de conservación del espacio rural, de protección del medio ambiente y de desarrollo de las infraestructuras rurales, turísticas y de las actividades agrícolas.

3.3 Tomando como base la Conferencia de Cork, la Agenda 2000 permitió establecer una política integrada de desarrollo rural mediante dos instrumentos jurídicos (FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación). Su objetivo es mejorar la coherencia entre la política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) y la política de mercados (primer pilar de la PAC), en particular promoviendo la diversificación de la economía rural.

3.4 También se introdujo el mecanismo opcional de modulación de las ayudas directas, que permite aumentar los recursos financieros para las medidas agroambientales, de jubilación anticipada, de reforestación o las destinadas a las zonas menos favorecidas mediante una tasa sobre las ayudas compensatorias para las reducciones institucionales de los precios que se deciden en las organizaciones comunes de mercados de productos agrarios.

3.5 El Reglamento (CE) n° 1257/1999 ⁽¹⁾, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, se basa en las siguientes consideraciones:

- las medidas de desarrollo rural deben acompañar y completar la política de mercados;
- las tres medidas de acompañamiento que estableció la reforma de la PAC en 1992 deben completar el régimen de apoyo a las zonas desfavorecidas (limitaciones naturales) y a las zonas con restricciones ambientales;
- otras medidas de desarrollo rural pueden formar parte de los programas de desarrollo integrado para las regiones de los objetivos 1 y 2.

3.6 La serie de 22 medidas que los Estados miembros pueden incluir en sus programas de desarrollo rural se reparte de la siguiente manera en la programación para el período 2000-2006 ⁽²⁾: 39,2 % para la mejora de la competitividad y la adaptación de la agricultura, 35 % para las zonas desfavorecidas y las medidas agroambientales y 25,8 % para la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales.

3.7 La reforma de la PAC, aprobada en junio de 2003, consolidó una de las misiones de la política de desarrollo rural, como es el acompañamiento de la adaptación de la agricultura a las exigencias de la sociedad. El ámbito de las medidas se amplió a la promoción de la calidad de los productos, la mejora

de las normas de producción (medio ambiente, bienestar de los animales), la puesta en marcha de Natura 2000 y el refuerzo de las medidas de apoyo a jóvenes agricultores.

3.8 Por otra parte, el mecanismo de modulación ya es obligatorio en el ámbito europeo y debería corresponder a una transferencia financiera de cerca de 1 200 millones de euros, en un año completo, de la política de mercados hacia la política de desarrollo rural.

3.9 A la luz de esta evolución, el Comité subraya que el objetivo principal del segundo pilar de la PAC debe ser el acompañamiento de la agricultura en su adaptación para responder a los cambios estructurales de las expectativas de los ciudadanos.

3.10 La Comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013 presenta un presupuesto estable y modesto, con un nivel de recursos propios de la Unión Europea del 1,24 % del PIB. El Comité respalda la propuesta de la Comisión y subraya que la reducción de los recursos comunitarios sería una mala señal en el momento de la realización efectiva de la ampliación de la Unión Europea.

3.11 Esta observación puede aplicarse asimismo a la política de desarrollo rural. En efecto, el único recurso «complementario» para esta política sería aplicar la modulación, es decir, que únicamente se permitiría una transferencia financiera entre el primer y el segundo pilar de la PAC. Por este motivo, el Comité pide encarecidamente al Consejo y al Parlamento Europeo que asignen los recursos financieros adecuados a esta política, si no se quiere dejarla vacía de contenido.

3.12 Por último, la futura política de desarrollo rural será llevada a cabo por una nueva Comisión que debería estar constituida por 25 comisarios. La gestión de los dos pilares de la PAC por comisarios distintos supondría un riesgo real de pérdida de coherencia entre estas dos políticas. El Comité subraya su oposición a toda intención de recurrir a Direcciones Generales distintas y al nombramiento de comisarios distintos para las cuestiones agrarias y las de desarrollo rural.

4. El papel de la multifuncionalidad de la agricultura en la política de desarrollo rural

4.1 El Comité ya ha recordado en dictámenes anteriores ⁽³⁾ que los mercados agrícolas son inestables por naturaleza y están muy sujetos a las variaciones de precios. Por este motivo, los mecanismos de regulación de la oferta y del mercado constituyen la condición indispensable para que las explotaciones agrarias puedan cumplir las condiciones de una producción agrícola sostenible. El Comité subraya que mantener una política en favor de la regulación de los mercados de productos agrarios contribuye igualmente al éxito de la política de desarrollo de las zonas rurales.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160 de 26.6.1999, pp. 80-102).

⁽²⁾ Fact Sheet «El desarrollo rural en la Unión Europea», p. 9, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2003.

⁽³⁾ «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», CESE 953/99, DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.
«El futuro de la PAC», CESE 362/2002, DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99.

4.2 Por otra parte, la supresión del vínculo entre el acto de producción y la ayuda pública a la agricultura se introdujo en la última reforma de la PAC, el 26 de junio de 2003. Esta evolución pone de relieve la necesidad de una perspectiva de desarrollo económico de las actividades agrícolas para reflejar mejor las nuevas exigencias, como la biodiversidad, la conservación de paisajes determinados o la creación de puestos de trabajo por parte de este sector. En consecuencia, el Comité recuerda que la actividad de producción agrícola es el primero de los factores que contribuyen a lograr un campo vivo, puesto que permite el desarrollo de una relación directa entre las actividades humanas y la tierra.

4.2.1 La vinculación territorial de los sistemas de producción, los medios de valorización de las producciones agrarias, en particular mediante el desarrollo de las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas de producción (IGP), así como la venta directa, son algunos de los aspectos de la multifuncionalidad de la agricultura en favor del desarrollo rural.

4.3 La agricultura representará en la Unión de 25 Estados miembros más de trece millones de empleos directos y más de cinco millones de empleos indirectos en los sectores de producción conexos. Estos empleos, por su naturaleza, están claramente «territorializados». Además, la evolución de los intercambios intracomunitarios, en los que cada vez predominan más los productos agroalimentarios transformados, refuerza el vínculo entre el sector agrícola y el sector agroalimentario. Por tanto, mantener y repartir la actividad agrícola en las zonas rurales se convierte en una prioridad para evitar que sea un factor que limite la integración de las zonas rurales en la economía regional.

4.4 La actividad agrícola ocupará el 45 % del territorio europeo, es decir, 190 millones de hectáreas (UE de 27). En 2001, más del 10 % de la superficie agrícola útil (SAU) estaba sujeta a medidas agroambientales. El 15 % de las zonas incluidas en la Directiva sobre hábitats y aves silvestres son terrenos agrícolas. El 38 % de los terrenos agrícolas de la UE de los 15 están clasificados como «zona vulnerable a los nitratos». Estas medidas responden a objetivos locales de conservación del medio ambiente y ordenación territorial. No es preciso recordar que la actividad agrícola ocupará siempre un lugar primordial en la gestión de los territorios.

4.5 El Comité recuerda que los aspectos multifuncionales de la producción agrícola contribuyen de varias maneras a mantener un campo vivo. La Comisión y el Consejo deben recordarlo antes de cualquier nueva orientación de la política de desarrollo rural.

4.6 Aunque apoya las conclusiones de la Conferencia de Salzburgo sobre la diversificación de la economía rural, el Comité subraya que es preciso evitar el error de la «urbanización del campo», es decir, aplicar en las zonas rurales las mismas acciones de desarrollo que en las zonas urbanas. En

este sentido, el Comité está elaborando un dictamen de iniciativa sobre la agricultura periurbana⁽¹⁾. Por este motivo, el eje «diversificación de la economía rural», en el marco de la política de desarrollo rural, debería concentrarse en algunos asuntos temáticos relacionados estrechamente con la agricultura, en particular los servicios que se prestan a la población para mejorar sus condiciones de vida, el desarrollo del agroturismo y la ayuda a la pluriactividad basada en una actividad agrícola.

5. Aspectos específicos y límites de la política de desarrollo rural

5.1 Las conclusiones del Tercer informe sobre la cohesión demuestran que las disparidades que aún persisten entre las regiones en materia de producción sostenible, productividad y creación de empleo son consecuencia de unas insuficiencias estructurales que afectan a los principales factores de la competitividad. El Comité subraya que la política de desarrollo rural debe inspirarse también en estos principios para inscribirse en una iniciativa de desarrollo estructural de las zonas rurales.

5.2 La ampliación de la Unión Europea agrava el problema del desarrollo económico de las zonas rurales debido a la presencia de un elevado «desempleo oculto» en los nuevos Estados miembros. Ello complica aún más la distinción entre política regional y política de desarrollo rural. El Comité propone que, en el marco de un nuevo reglamento sobre los Fondos Estructurales, se precisen los temas comunes a la política regional y de desarrollo rural y se limite el número de medidas que puedan ser financiadas por una u otra de dichas políticas, a fin de favorecer una concepción más clara de cada una de ellas.

5.3 Aunque la agricultura por sí sola no puede aspirar a garantizar el desarrollo de las zonas rurales, este sector de actividad sigue siendo indispensable para el éxito de toda política de desarrollo rural. El vínculo entre el empleo directo e indirecto y el territorio, así como la extensión del espacio destinado a la agricultura, hacen que siga siendo prioritario el acompañamiento de la agricultura en su adaptación a las evoluciones de las expectativas de los ciudadanos. Además, tanto el primer como el segundo pilar de la PAC participan en los objetivos de desarrollo rural manteniendo o reforzando las actividades agrícolas.

5.4 La ampliación de la Unión Europea representa igualmente un reto importante para el futuro de la PAC. El Comité subraya que los intercambios de experiencia y las transferencias de metodologías deberían ocupar también un lugar especial en las condiciones de aplicación del segundo pilar de la PAC para el próximo período.

⁽¹⁾ «La agricultura periurbana», proyecto de Dictamen CESE 1324/2003 (aprobación en el pleno de septiembre de 2004).

5.5 El Comité señala que las regiones de escasa densidad de población, como las islas, las zonas árticas y las zonas de montaña siguen incluidos, por sus obstáculos naturales permanentes, en el objetivo de la realización del mercado único. Tanto la política regional como la política de desarrollo rural deben tener presente este aspecto en sus modalidades de aplicación, proponiendo particularmente una tasa de cofinanciación superior a fin de reflejar estas limitaciones. Por otra parte, el Comité elabora actualmente un dictamen de iniciativa ⁽¹⁾ que se ocupa más particularmente de las modalidades que permiten una mejor integración de las zonas con obstáculos naturales en la economía regional.

5.6 Por último, el Comité subraya que la política de desarrollo rural y la política regional no son los únicos medios de que disponen los poderes públicos para favorecer el desarrollo armonioso de los territorios de la Unión Europea. El Comité recuerda que una vinculación territorial adecuada de los servicios públicos a la población también forma parte del objetivo de cohesión territorial.

B. PROFUNDIZAR EN LAS PROPUESTAS DE MEJORA DE LAS MEDIDAS

6. Las medidas decididas en el marco del compromiso de Luxemburgo de 26 de junio de 2003

6.1 La reforma de la PAC aprobada en junio de 2003 puso de manifiesto la necesidad de reforzar el vínculo entre el segundo pilar de la PAC, consagrado al desarrollo rural, y la adaptación del primer pilar. Por ello, se establecieron nuevas medidas de acompañamiento del primer pilar de la PAC, pasando su número de 22 a 26.

6.1.1 Se adoptaron dos medidas nuevas en defensa de la calidad de los alimentos (participación voluntaria en un programa nacional de marcas de calidad reconocidas y acciones de promoción e información sobre estos productos dirigidas a los consumidores). Las otras dos nuevas medidas se destinan a adaptar las técnicas de producción a las normas europeas sobre medio ambiente, bienestar de los animales y salud de las plantas y de los animales.

6.1.2 Se han adaptado diversas medidas existentes (inclusión de aspectos del bienestar de los animales en el marco de las medidas agroambientales, refuerzo de la ayuda pública al establecimiento de jóvenes agricultores, aplicación de la Directiva sobre hábitats y aves silvestres y financiación de inversiones forestales en el marco de los bosques gestionados de acuerdo con criterios medioambientales y sociales).

⁽¹⁾ «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con obstáculos naturales y estructurales permanentes», anteproyecto de Dictamen R/CESE 631/2004 (aprobación en el pleno de septiembre de 2004).

6.2 En cuanto a los nuevos Estados miembros, para el período 2004-2006 se ha aprobado un programa temporal de desarrollo rural. Con él se financiarán, además de las cuatro medidas de acompañamiento nuevas, la ayuda a la agrupación de agricultores, una ayuda para las explotaciones de semisubsistencia, la asistencia técnica y un complemento a las ayudas directas del primer pilar de la PAC.

7. Nuevas pistas para los tres ejes adoptados en Salzburgo

7.1 La realización del mercado único y la apertura progresiva del mercado interior a economías agrarias con ventajas comparativas naturales o normas medioambientales menos estrictas hacen que el modelo agrícola europeo se vea en la necesidad de mejorar su competitividad.

7.2 En consecuencia, el Comité considera que debería reforzarse el eje de ayuda a la inversión en las explotaciones agrarias en el marco de la política de desarrollo rural. Deben respaldarse las inversiones que permiten a las explotaciones agrarias tener en cuenta tanto las exigencias medioambientales como la mejora del bienestar de los animales y las condiciones de trabajo, tanto más si contribuyen a consolidar la actividad agrícola en un territorio.

7.3 El Comité subraya que deberá adelantarse la aplicación de la medida de «asesoramiento a las explotaciones», que permite una ayuda para la adaptación a las nuevas normas de producción. En efecto, su aplicación efectiva en los Estados miembros no está prevista hasta 2006. Ahora bien, la condicionalidad se aplicará ya a partir de 2005.

7.4 La debilitación de los instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas, los cambios climáticos y las medidas resultantes de las crisis sanitarias vienen dando prueba en los últimos años de la importancia de controlar el volumen de negocios de las explotaciones. En el marco de la reforma de la PAC aprobada en 2003, la Comisión prevé estudiar en un informe la posibilidad de que una parte de la modulación pueda emplearse en el ámbito nacional para medidas específicas destinadas a hacer frente a los riesgos, las crisis y las catástrofes naturales. El Comité recuerda que la Comisión debe presentar este informe antes de finales de 2004 y que debería abordar asimismo las pistas nacionales y comunitarias de desarrollo de los sistemas de seguro agrario. El Comité pide que, en su caso, se analice la contribución del segundo pilar de la PAC como instrumento de acompañamiento.

7.5 La futura política de desarrollo rural debería confirmar como segundo eje la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, valiéndose a tal fin como instrumento principal de las medidas agroambientales y la compensación de los obstáculos naturales sobre la base de criterios comunes con vistas a garantizar el mantenimiento del equilibrio territorial.

7.6 La reforma de la PAC ha introducido el principio de condicionalidad de las ayudas directas a la agricultura al respeto de la legislación comunitaria (diecinueve directivas y reglamentos) en materia de medio ambiente, salud pública, salud de animales y vegetales y bienestar de los animales. El Comité subraya que este nuevo aspecto del primer pilar de la PAC no debe confundirse con las medidas agroambientales, que no responden a una lógica reglamentaria, sino que respaldan acciones voluntarias y participativas de los agricultores con vistas a aplicar métodos de producción agraria diseñados para proteger el medio ambiente y preservar los espacios naturales.

7.7 El Comité subraya que es preciso simplificar las disposiciones administrativas para la aplicación de las medidas agroambientales. Así, por ejemplo, la definición de los objetivos de estas medidas debería establecerse de conformidad con la subsidiariedad. El Comité, además, se pregunta por la necesidad de ampliar aún más el ámbito de estas medidas a otros problemas medioambientales, dada la estabilidad presupuestaria. No obstante, debería prestarse especial atención a las medidas agroambientales que favorecen la diversidad de los sistemas de producción agraria a fin de preservar el equilibrio de los sistemas agrarios.

7.7.1 Teniendo presente la declaración del Consejo Europeo de Gotemburgo, las medidas agroambientales deberían ser obligatorias en todos los programas nacionales.

7.7.2 El Comité señala que la financiación de Natura 2000 no debe hacerse en detrimento de las medidas existentes. Por ello, desea que la Comisión determine nuevas formas de financiación para compensar los gastos originados por la aplicación de la Directiva sobre hábitats y aves silvestres.

7.8 El tercer eje de la futura política de desarrollo rural debería centrarse en la diversificación de la economía rural en relación con la actividad agrícola, para que contribuya a conservar la población de las zonas rurales.

7.9 En su Tercer informe sobre la cohesión, la Comisión señala que hay tres tipos de acción —el turismo, la artesanía y el patrimonio rural— que deben corresponder al ámbito común de la política regional y de la política de desarrollo rural. El Comité desea que se conserve este equilibrio. Según lo previsto, las infraestructuras rurales no deben seguir financiándose con los Fondos Estructurales. El Comité, por tanto, se opone a que se transfiera la responsabilidad de este tipo de inversiones de la política regional a la política de desarrollo rural.

7.10 Asimismo, el Comité propone que, dada la evolución de la política regional, las acciones relativas a la renovación o valorización del patrimonio rural que no formen parte de un proyecto «agroturístico» no sigan siendo objeto de la política de desarrollo rural.

7.11 El Comité, por último, propone que el eje «economía rural» integre un determinado número de servicios que

permiten mejorar la calidad de vida de la población agraria (por ejemplo, servicios de sustitución de los agricultores).

C. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

8. El primer punto en el que debe buscarse la mejora de las condiciones de gestión es la continuidad de la programación de los planes de desarrollo rural. Por ello, el Comité respalda a la Comisión en sus esfuerzos por elaborar la nueva política de desarrollo rural, a fin de limitar al máximo los «tiempos de latencia» entre dos períodos de programación.

8.1 Las dificultades surgidas en algunos Estados miembros para la aplicación administrativa de la política de desarrollo rural muestran que la intervención de diversos instrumentos financieros con reglas diferentes puede ser contraria a una presentación más clara de la acción pública. Así, por ejemplo, el avance que suponía la reagrupación de las acciones en favor del desarrollo rural en un único reglamento ha podido ser percibido por los beneficiarios como una fuente de complejidad administrativa añadida.

8.2 La simplificación de la programación implica que no haya más que un fondo para gestionar las acciones que corresponden a la política de desarrollo rural. Sin embargo, el Comité subraya que las modalidades de gestión de este fondo único deben ser coherentes con las aplicadas a los Fondos Estructurales.

8.3 La estructuración de la futura política de desarrollo rural en tres ejes (competitividad de la agricultura, ordenación del territorio y diversificación de la economía rural) también debería quedar reflejada en la elaboración del próximo reglamento sobre el desarrollo rural. En éste se podrían precisar los principios de intervención y los objetivos de los tres ejes y enumerar los tipos de acción posibles (ayuda a la inversión, préstamos bonificados, ayuda pública plurianual en garantía de determinadas especificaciones, asistencia técnica, ingeniería financiera, etc.). Las modalidades de aplicación de cada una de las medidas que se adopten deberían corresponder a la subsidiariedad nacional. El Comité considera que la gestión de una única decisión por Estado miembro, mediante un documento estratégico, tendría la ventaja de establecer un marco comunitario fijo para el período de programación.

8.4 El procedimiento actual de adopción de las modificaciones de las medidas en el Comité STAR (Comité de gestión de las estructuras agrícolas y del desarrollo rural) carece de flexibilidad, porque el procedimiento de evaluación previa sigue siendo excesivamente dilatado. El Comité propone que el nuevo procedimiento se inspire en el de validación de las ayudas estatales. Es decir: si se adopta el plan de desarrollo rural al principio de la programación, las modificaciones de aplicación de las medidas podrían transmitirse a la Comisión para que ésta examine su legalidad (evaluación posterior).

8.5 La validación de los programas operativos debería incluirse en la subsidiariedad nacional o infranacional, según la organización de los Estados miembros. Por tanto, la Comisión tendría la responsabilidad de velar para evitar todo tipo de falseamiento de la competencia a consecuencia de las acciones realizadas, verificar la legalidad de las modalidades de aplicación y garantizar la coherencia con los Fondos Estructurales. El Comité señala asimismo que la Comisión, por su experiencia, podría acompañar las acciones de transferencia de experiencias en el marco de la asistencia técnica, sobre todo en el caso de los nuevos Estados miembros.

8.6 El Comité desea que se reduzca el número de etapas para la validación de los programas, delimitando la responsabilidad de cada uno de los niveles de decisión: Comisión, Estados miembros y entes territoriales.

8.7 La elección de un fondo único para las acciones correspondientes a la política de desarrollo rural también sirve para simplificar la gestión financiera. En la lógica de los fondos estructurales, este nuevo fondo debería reflejar las principales características de aquellos, es decir:

- basarse en un calendario provisional y anual,
- efectuar una programación plurianual,
- disponer de modalidades de pago más flexibles que las del FEOGA Garantía (créditos de compromiso, créditos de pago).

8.8 La cuestión de los controles está también relacionada con la simplificación de la gestión administrativa de la política de desarrollo rural. El Comité respalda las orientaciones presentadas por la Comisión en el marco del Tercer informe sobre la cohesión, en particular la relativa a la proporcionalidad en las tareas de control. Por debajo de un determinado límite, el Estado miembro podría optar por aplicar su sistema nacional de control para los programas en cuestión. El Comité considera que estas orientaciones deberían aplicarse en la gestión de la política de desarrollo rural en la medida en que garanticen la misma eficacia de los controles y, en consecuencia, la buena utilización de los fondos comunitarios.

8.9 La reserva de eficacia general establecida por los Fondos Estructurales en el marco de la Agenda 2000 se interpreta más

como una medida de frustración debido a la incertidumbre de la aplicación administrativa de los programas. Además, su atribución en función únicamente del criterio de consumo de los créditos podría tener repercusiones negativas al incitar a una programación rápida y después a un seguimiento estricto de la ejecución de estas operaciones, lo cual no es coherente con la instauración de un programa plurianual de desarrollo rural. En consecuencia, el Comité subraya que el principio de la reserva de eficacia no debería aplicarse a la futura política de desarrollo rural.

8.10 La cuestión de las asociaciones responde igualmente a una lógica de simplificación de la puesta en práctica de los programas. A imagen de lo que ocurre en el marco de la política regional, el Comité desea que cada Estado miembro intente organizar colaboraciones entre los distintos ámbitos de administración, e igualmente con los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada, desde la fase de concepción hasta la puesta en práctica y el seguimiento de los programas.

8.11 Desde la adopción en 1989 de la iniciativa Leader, el lugar destacado de la búsqueda de nuevas formas de desarrollo en las zonas rurales ha contribuido al éxito de esta iniciativa de la Comisión. Por otra parte, la fase de programación actual ha puesto de manifiesto el efecto multiplicador de los intercambios de experiencias al facilitar las asociaciones de colaboración entre conjuntos de acciones locales de países distintos. El Comité señala que la iniciativa Leader debería seguir acompañando las iniciativas locales, buscando nuevas vías de desarrollo para las zonas rurales, particularmente a través de una línea identificada en la política de desarrollo rural: la capacidad de anticipación a las necesidades de formación permanente en un territorio, la búsqueda de nuevas salidas para los productos agrarios y el desarrollo de sinergias entre agentes económicos dentro de un mismo territorio son otros tantos asuntos que también pueden arrojar nueva luz sobre el futuro de la política de desarrollo rural. El Comité, por consiguiente, apoya la continuación de la iniciativa Leader en el marco de la política de desarrollo con miras a la búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo de las zonas rurales.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH