

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)»

(COM(2004) 490 final — 2004/0161 (CNS))

(2005/C 234/09)

El 10 de noviembre de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Mediante carta de 21 de diciembre de 2004, el Parlamento Europeo comunicó que, en virtud de su decisión del 14 de diciembre de 2004, tiene la intención de consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre esta propuesta.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de febrero de 2005 (ponente: Sr. BROS).

En su 415º Pleno celebrado los días 9 y 10 de marzo de 2005 (sesión del 9 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 6 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La agenda 2000, que aprobó el Consejo Europeo celebrado en Berlín en marzo de 1999, estableció una política de desarrollo rural que constituye el segundo pilar de la Política Agrícola Común. Su objetivo consiste en acompañar las reformas de la política de mercados en todo el territorio de la Unión Europea. Así, la nueva reforma, efectuada en junio de 2003, confirmó la función del segundo pilar de la PAC mediante la adopción de nuevas medidas sobre la promoción de los productos, la seguridad alimentaria y el bienestar de los animales. Esta orientación deberá traducirse en el aumento de los medios financieros que se facilitarán al desarrollo rural.

1.2 En aplicación de las conclusiones de la conferencia celebrada en Salzburgo en noviembre de 2003, la Comisión presentó, en su Comunicación sobre las perspectivas financieras y en la propuesta de Reglamento objeto de examen, los tres principales objetivos que se propone atribuir a la futura política de desarrollo rural:

- mejorar la competitividad del sector agrícola mediante el apoyo a la reestructuración,
- mejorar el medio ambiente y el espacio rural mediante el apoyo a la gestión del espacio,
- mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas mediante la adopción de medidas destinadas al sector agrícola y a otros agentes rurales.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo presta especial atención a dichas propuestas. En su Dictamen de iniciativa sobre «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales»⁽¹⁾, el CESE precisa que la cuestión del desarrollo rural se refiere a problemáticas más generales, como:

— el éxito de la ampliación de la Unión Europea (más de la mitad de la población de la UE-25 vive en zonas rurales),

— el mantenimiento de un exigente nivel de seguridad alimentaria integrado en un planteamiento de desarrollo sostenible,

— la preservación de un modelo agrícola comunitario que tenga en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura y que permita el reparto armonioso de la actividad agrícola por todo el territorio de la Unión Europea.

1.4 Con el fin de analizar todo ello, el Comité precisó en su Dictamen antes citado los principios a los que debe atenerse la futura política de desarrollo rural:

— el desarrollo de los territorios rurales forma parte de la política de cohesión territorial de la UE. Por consiguiente, los territorios rurales deben formar parte de los objetivos prioritarios de la política regional;

— el objetivo principal del segundo pilar de la PAC debe ser el acompañamiento de la agricultura en su adaptación a los cambios estructurales y una respuesta a las expectativas de los ciudadanos;

— los recursos financieros asignados a dicha política deben ser adecuados so pena de que las políticas comunitarias dejen de implicarse en los espacios rurales;

— sólo los aspectos multifuncionales de la producción agrícola contribuyen de varias maneras a mantener un campo vivo;

— las cuestiones agrícolas y el desarrollo rural deben ser responsabilidad de un mismo Comisario.

Siguiendo la lógica de sus trabajos, el Comité se dispone a comunicar a las demás instituciones su parecer sobre la propuesta de la Comisión Europea refiriéndose más concretamente a la ayuda al desarrollo rural.

⁽¹⁾ DO C 302 de 7.12.2004, pp. 53-59.

1.5 La Comisión Europea ha consultado ampliamente a los agentes interesados y el Comité ha podido exponer en reiteradas ocasiones, especialmente en el marco de los comités consultivos, sus diferentes propuestas. Esta amplia consulta muestra el espíritu de apertura de la Comisión, y el Comité desea así que la Comisión pueda hacerse eco de las propuestas formuladas en el marco del proceso legislativo emprendido.

1.6 El Comité emitirá un dictamen relativo al nuevo fundamento jurídico para la financiación de las distintas medidas concernidas por el FEADER y el FEAGA (COM(2004) 489 final — 2004/0164 (CNS) ^(?)). Así, en dicho dictamen el CESE analizará los distintos aspectos administrativos de la aplicación de los programas de desarrollo rural.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de la Comisión corresponde al objetivo de que la política comunitaria de desarrollo rural sea más visible y transparente. En consecuencia, la Comisión propone la creación de un fondo específico (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural — FEADER) para fomentar el desarrollo rural sostenible en toda la Unión Europea como complemento de las políticas de mercado y de mantenimiento de las rentas que se aplican en el marco de la PAC, de la política de cohesión y de la política pesquera común.

2.2 Para garantizar una mayor coherencia entre los objetivos fijados en el ámbito comunitario y la puesta en práctica de los programas de desarrollo rural, la Comisión propone establecer un plan comunitario estratégico en materia de desarrollo rural. El Consejo deberá darle su visto bueno. Los Estados miembros tendrán que elaborar planes estratégicos nacionales ateniéndose a dichas orientaciones. Dichos planes y los programas de desarrollo rural han de elaborarse en el marco de una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro de que se trate y las autoridades que éste designe (autoridades regionales, locales, interlocutores socioeconómicos y cualquier otro interlocutor que represente a la sociedad civil).

2.3 Como complemento del seguimiento de la programación, la Comisión propone que cada Estado miembro efectúe una evaluación sucinta anual que incluya los resultados de los programas de desarrollo rural respecto de los indicadores establecidos en los planes estratégicos nacionales y los resultados de las evaluaciones «in itinere» emprendidas para cada programa. La Comisión debería presentar un informe anual al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

2.4 La Comisión propone agrupar las 26 medidas actuales y las nuevas propuestas de medidas, como la financiación de NATURA 2000, las medidas silvo-medioambientales o la formación de representantes locales para la elaboración de proyectos territoriales, con arreglo a tres ejes con objetivos distintos que incluyan para cada eje los siguientes requisitos mínimos en materia de programación financiera:

- el 15 % para el eje «Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal» (eje I) y el 15 % para el eje «Diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales» (eje III),

- el 25 % para el eje «Gestión de las tierras» (eje II).

2.4.1 El eje I se concentra en la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal. Se prevé adoptar cuatro grupos de medidas encaminadas a:

- la mejora del potencial humano,
- la reestructuración del potencial físico,
- la mejora de la calidad de la producción y de los productos,
- dos medidas transitorias para los nuevos Estados miembros: el apoyo a las explotaciones de semisubsistencia y la constitución de asociaciones de productores.

2.4.2 El eje II de «gestión de las tierras» se refiere a la explotación sostenible de las tierras agrícolas y forestales. Se vuelve a definir la medida destinada a las zonas desfavorecidas en cuanto a la delimitación de las zonas intermedias (en función únicamente de criterios naturales). Además, el beneficiario de la ayuda es quien debe reunir el requisito general de cumplimiento de las obligaciones comunitarias y nacionales (condicionalidad de las ayudas directas correspondientes al primer pilar de la PAC) en materia agrícola y silvícola.

2.4.3 El eje III de «diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales» se refiere a las medidas vinculadas a la diversificación de la economía rural mediante el fomento de la creación de actividades no agrícolas ya sea a manos de agricultores o de otros, la mejora de la calidad de vida en el medio rural (servicios esenciales para la población, infraestructuras) y las medidas relativas a la adquisición de competencias y a la incentivación de los representantes locales con vistas a elaborar y aplicar una estrategia local de desarrollo.

2.5 Se amplía el enfoque LEADER a los tres ejes, para cubrir al menos el 7 % de la programación global de los fondos de desarrollo rural. La Comisión propone dedicar la reserva de eficacia (3 % del FEADER) a este programa.

2.6 Desde el punto de vista financiero, la Comisión propone destinar 88 750 millones de euros a dicha política para el período 2007-2013. La modulación alimentará cada año el fondo único y ello para todos los ejes en su conjunto (aproximadamente 8 000 millones de euros durante el mismo período).

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión que prevé, por una parte, la creación de un Fondo Específico para el Desarrollo Rural (FEADER) y, por otra, un fondo para la política de los mercados de productos agrícolas y las ayudas directas (FEAGA). El Comité subraya, además, que dicha propuesta legislativa aplica las conclusiones de la Conferencia de Salzburgo dedicada al desarrollo rural en la Unión Europea ampliada. No obstante, desea alertar al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de las adaptaciones que han de realizarse necesariamente para atenerse a los principios de la política de desarrollo rural que recordó el Comité en su dictamen de iniciativa.

(?) Dictamen CESE 126/2005, ponente: Sr. Kienle.

3.2 En primer lugar, no cabe proponer la creación de un fondo único para el desarrollo rural sin vincular dicha propuesta a una de las actuales políticas comunitarias. En las conclusiones de la Conferencia de Salzburgo, las declaraciones del Consejo celebrado en Luxemburgo en junio de 2003 y las recomendaciones del CESE ⁽³⁾, se subraya que la política a favor del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) debe ir pareja a la adaptación de la agricultura (primer pilar de la PAC). Por ello, el CESE desea que se reintroduzca en el artículo 3 de la propuesta una referencia al artículo 33 del Tratado, en la que se definan los objetivos generales de la Política Agrícola Común.

3.2.1 Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 3: Misión

1. El Fondo contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Comunidad ~~como complemento de~~ **y completa los demás instrumentos de la Política Agrícola Común** (políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la política agrícola común, ~~la política de cohesión y la política pesquera común~~). **Así contribuirá a alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado.**

2. **El Fondo interviene, asimismo, en convergencia con la política de cohesión y la Política Pesquera Común.**

3.3 El Comité estima que el desarrollo económico del medio rural descansa también en la complementariedad de los agentes agrícolas y no agrícolas. El Comité ve con agrado las propuestas de medidas en favor de las actividades no agrícolas y el apoyo a las pequeñas empresas y a las microempresas, de conformidad con la Carta Europea de la Pequeña Empresa, cuya importancia en términos de creación de empleos en el medio rural debe apoyarse.

3.4 Los procesos de evaluación y adaptación de los objetivos de dicho fondo no incluyen el calendario evolutivo de la Política Agrícola Común. En efecto, la Comisión subraya que los efectos de la reforma de la PAC, acordada en junio de 2003, serán distintos según las zonas y que durante el período 2008-2009, por una parte, los nuevos Estados miembros abandonarán el régimen simplificado y, por otra, la Comisión evaluará los distintos sistemas de disociación establecidos. Por consiguiente, resulta necesario que el seguimiento estratégico de la política de desarrollo rural, de alcance comunitario, tenga en cuenta el calendario del primer pilar de la PAC.

3.4.1 Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 13: Informe anual de la Comisión

1. Por primera vez en 2009 y al principio de cada año, la Comisión presentará un informe anual que recoja un resumen de los principales hechos, tendencias y desafíos que plantee la aplicación de los planes estratégicos nacionales y las directrices

estratégicas comunitarias, **así como los efectos de la evolución de la PAC y de las principales tendencias de los mercados internacionales de productos agrícolas en los territorios rurales.**»

3.5 En el dictamen de iniciativa que emitió el 1 de julio de 2004 ⁽⁴⁾, el Comité afirmó que consideraba la propuesta financiera de la Comisión modesta respecto de los objetivos establecidos. En efecto, el presupuesto global para el desarrollo rural debería ascender a aproximadamente 96 000 millones de euros para la UE de los 25 para el período 2007-2013 frente a los 65 000 millones de euros correspondientes al período actual (UE de los 15). Pese a que la Comisión reconoce en el preámbulo del documento COM(2004) 490 final que más del 50 % de la población de la Unión Europea vive en zonas rurales, el presupuesto asignado al FEADER equivaldrá al 28 % de los gastos previstos para la política regional y al 32,5 % de los gastos del primer pilar de la PAC (incluida la modulación). En consecuencia, hay que evitar que el FEADER se convierta en el único instrumento financiero en favor de las zonas rurales, lo que equivaldría a convertir las zonas rurales en guetos.

3.5.1 En consecuencia, es necesario reforzar la complementariedad de esta política con la política regional y la política de desarrollo de los recursos humanos (Fondo Social Europeo). Por ello, el Comité se pregunta acerca de la necesidad de que la financiación de las pequeñas infraestructuras rurales sólo se tenga en cuenta en el marco de la política de desarrollo rural y de pasar a cubrir también la adquisición de competencias por parte de los representantes locales, cuando es competencia del FSE.

3.5.2 El Comité no puede sino celebrar la creación de una partida mínima reservada a las zonas que acusan un retraso de desarrollo estructural (31 000 millones de euros). Dicho importe será superior a los 21 000 millones de euros del período actual.

3.5.3 El presupuesto asignado a LEADER pasaría de 2 200 millones de euros a 8 800 millones de euros (7 % del FEADER + 3 % de la reserva de eficacia), lo que supone el aumento más elevado en porcentaje. El Comité celebra la integración de LEADER como eje de pleno derecho de la política de desarrollo rural que permite perpetuar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de los territorios rurales. Aunque el método importa tanto como los objetivos, el Comité lamenta que no se considere prioritario el objetivo de la realización de acciones innovadoras o piloto. Asimismo, el Comité señala a la Comisión el riesgo real que podría representar una obligación financiera demasiado elevada. Sería lamentable que, en una situación presupuestaria tensa, el eje Leader sea objeto de una infrarrealización por cuestiones administrativas o por falta de disponibilidad de las finanzas públicas locales. Por ello el Comité propone que el porcentaje mínimo impuesto sea inferior para el conjunto de los Estados miembros (un porcentaje mínimo del 4 % resultaría más adecuado habida cuenta de la programación vigente). Dicho porcentaje mínimo no impide en absoluto que cada Estado miembro decida dar mayor protagonismo al enfoque LEADER.

⁽³⁾ DO C 302 de 7.12.2004, pp. 53-59.

⁽⁴⁾ DO C 302 de 7.12.2004, pp. 53-59.

3.5.4 En consecuencia, quedarían aproximadamente 50 000 millones de euros para financiar «acciones clásicas» del fondo de desarrollo rural. Dicha cantidad aumentará sólo en 8 000 millones de euros mediante la transferencia financiera que está previsto efectuar del primer al segundo pilar de la PAC. El Comité solicita, por tanto, que los fondos procedentes de la modulación se dediquen únicamente a los ejes I y II para poder cumplir el objetivo de acompañamiento de la adaptación de la agricultura. Dicha asignación se establece también sin perjuicio de que cada Estado miembro establezca las cantidades que desea dedicar a los distintos ejes cuando adopte los programas de desarrollo rural. Por otra parte, los fondos procedentes de la modulación deberían atenerse lógicamente al principio de condicionalidad tal como se define en el artículo 10 del Reglamento 1782/2003. Ahora bien, sólo las acciones correspondientes a los ejes I y II permiten aplicar el referido principio de condicionalidad.

Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 70: Los recursos y su distribución

[...]

6. Además de los importes indicados en el apartado 5, los Estados miembros tendrán en cuenta a efectos de la programación los importes resultantes de la modulación prevista en el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento (CE) n.º.../. [financiación de la PAC]. **Dichos importes se transferirán para ser aplicados a los ejes I y II del Reglamento (CE) n.º.../. [FEADER].»**

3.5.5 La Comisión propone aplicar el sistema de sanciones a los agricultores basándose en la condicionalidad de las ayudas del primer pilar de la PAC en lo referente a las medidas correspondientes al eje II. Ahora bien, habida cuenta de que el principio de condicionalidad de las ayudas directas sólo se aplica a los agricultores, el Comité no puede respaldar dicha propuesta mediante la que se pretende instaurar una distinción basada únicamente en el estatuto profesional. El Comité recuerda que está a favor del principio de igualdad de trato de los beneficiarios en lo referente a las ayudas públicas.

3.5.6 Con arreglo a las estimaciones financieras realizadas por la Comisión, el coste anual de la red NATURA 2000 asciende a 6 100 millones de euros, de los cuales buena parte correrá a cargo de la UE, en el marco de la cofinanciación. La contribución comunitaria podría financiarse con cargo al Fondo de Desarrollo Rural, como sería el caso para los gastos correspondientes a las indemnizaciones que deberán pagarse a los propietarios y usufructuarios de las tierras. El Comité ha emitido un Dictamen consagrado exclusivamente a la propuesta de financiación de NATURA 2000 presentada por la Comisión (7), en el que constata que la financiación de este programa representa una nueva carga suplementaria, para la que se ha previsto un instrumento de financiación, pero cuya dotación apenas aumenta, contrariamente a las promesas políticas. El CESE indica claramente que, en su opinión, la propuesta de la Comisión sólo es aceptable si:

(7) Dictamen del CESE 136/2005, ponente: Sr. RIBBE.

— se liberan los recursos necesarios para la puesta en práctica de NATURA 2000, que se añadirían al importe asignado en las perspectivas financieras al desarrollo rural (y no a expensas de los programas existentes) y

— estos recursos se reservan a las medidas en el marco de NATURA 2000 (de modo que sólo puedan destinarse a esta importante política).

3.5.6.1 Por este motivo, el Comité propone que se mantengan las medidas previstas en los artículos 36 y 43 relativos a las indemnizaciones por las pérdidas de ingresos derivados de las desventajas de las zonas afectadas por NATURA 2000, pero recomienda que se suprima de la medida 53 la parte relativa a la financiación del funcionamiento de la red NATURA 2000, que debe ser objeto de un programa específico.

Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 53: Protección, mejora y gestión del patrimonio natural

La ayuda a que se refiere el inciso iv) de la letra a) del artículo 49 cubrirá campañas de sensibilización a las cuestiones medioambientales y la valorización turística. ~~y la elaboración de planes de protección y gestión de las zonas «NATURA 2000» y demás zonas de gran valor natural.»~~

3.6 Aunque se congratula de que la Comisión reconozca la necesidad de compensar las desventajas naturales que acusan las zonas de montaña, el Comité desea conocer la solución que propone la Comisión para las zonas desfavorecidas ordinarias. Ello supone, a la vez, reducir el número de subdivisiones, así como la intensidad de la ayuda comunitaria. Por consiguiente, el Comité recuerda que los factores naturales (agronómicos, climáticos e hídricos) deben acumularse para efectuar la clasificación de las zonas que acusan una desventaja natural simple. En efecto, una acumulación de pequeñas desventajas naturales constituye una auténtica limitación para el desarrollo de las zonas rurales. Además, en lo referente a las zonas que ya no se considerarían zonas afectadas por una desventaja natural simple, el Comité propone que la ayuda comunitaria sea decreciente, como se prevé para la política regional. Dicho programa de retirada progresiva de los pagos permitiría atenuar las perturbaciones económicas que sufren las explotaciones agrícolas.

3.6.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto (añádase un nuevo apartado 5 al «artículo 37: Ayudas agroambientales y ayudas relativas al bienestar de los animales*

[...]

5. Se prevé un período de cinco años para la retirada progresiva de las ayudas mediante el abono de cantidades decrecientes a los agricultores establecidos en zonas que, a raíz de la modificación de la nomenclatura estadística, ya no se consideren afectadas por una desventaja natural simple (artículo 47, apartado 3, letra a)).»

3.7 La doble intención de la Comisión de no establecer con carácter permanente normas de aplicación mediante el Reglamento sobre el desarrollo rural y de aplicar normas más flexibles de programación financiera debería aportar una verdadera mejora a la aplicación del nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural. Si bien el Comité sostiene el principio de establecer porcentajes mínimos por eje, estima que la propuesta de la Comisión no es coherente con sus orientaciones a este respecto. En efecto, se ha demostrado mediante un estudio que el empleo actual de los fondos del Reglamento sobre desarrollo rural depende en gran medida de las especificidades de los medios agrarios de las zonas rurales de los países y de las regiones de la UE. Además, la Comisión subraya que los efectos de la reforma de la PAC acordada en junio de 2003 serán distintos según las zonas. En consecuencia, los porcentajes mínimos acumulados por eje han de resultar inferiores al 50 % para atender al principio de subsidiariedad y adaptarse a las diferentes situaciones rurales de Europa.

3.7.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 16: Equilibrio entre las distintas prioridades*

La contribución financiera comunitaria a cada uno de los tres objetivos a que se refiere el artículo 4 deberá cubrir como mínimo el ~~1015~~ % del total de la contribución del Fondo al programa en el caso de los ejes prioritarios I y III mencionados en las secciones I y III, respectivamente, del capítulo I del título IV y el ~~2025~~ % del total de la contribución del Fondo al programa en el caso del eje II mencionado en la sección II del capítulo I.»

3.8 El proceso de evaluación de los programas de desarrollo rural permite garantizar una utilización adecuada y una mayor eficacia de los créditos comunitarios. El Comité recuerda que los objetivos de una política pública se establecen en función de los retos futuros y no basándose únicamente en los resultados de la programación de los distintos programas de desarrollo rural. En consecuencia, la superposición de los procedimientos de evaluación perjudica a la simplificación administrativa que propone la Comisión y tendrá muy escasa incidencia directa en el beneficiario final.

3.9 Además, el Comité subraya que, en su propuesta, la Comisión no examina la simplificación administrativa hasta llegar al beneficiario final. Aunque en su dictamen sobre la financiación de la PAC⁽⁶⁾ no analiza directamente dicho extremo, el Comité precisa su inquietud acerca de la escasa simplificación de los procedimientos para el beneficiario final. Así, por ejemplo, la Comisión propuso simplificar los requisitos establecidos en el artículo 25 para modernizar las explotaciones suprimiendo la supeditación de la ayuda a las inversiones en las explotaciones agrícolas a la existencia de posibilidades normales de comercialización en los mercados (productos afectados, tipo de inversiones y capacidades previstas). No obstante, el artículo 73 establece un plazo de siete años para la recaudación de los

importes pagados de forma indebida en el caso de que la inversión sufra una modificación importante. Dicha nueva norma refuerza los controles y, en consecuencia, impondrá nuevos criterios de viabilidad económica de los proyectos que se encuentren en fase de programación. Por último, la duración prevista parece excesivamente larga habida cuenta de la naturaleza y de los objetivos de los proyectos financiados.

3.10 El Comité se congratula al comprobar que la elaboración, gestión y evaluación de los programas de desarrollo rural deben efectuarse ateniéndose al principio de concertación (artículo 6), incluida la consulta a los interlocutores socioeconómicos. El Comité pide que esta disposición tenga carácter obligatorio y que todos los agentes representativos de los medios económicos y sociales del medio rural participen de pleno derecho en la red de desarrollo rural a escala europea, nacional y regional. Además, el Comité desea participar, en calidad de observador, en el Comité de «desarrollo rural» previsto en el artículo 95, tal como autoriza el artículo 7 de la Decisión del Consejo (1999/468/CE), lo que permitiría a la sociedad civil organizada participar en todas las fases de la aplicación de las políticas comunitarias.

3.10.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 68: Red europea de desarrollo rural*

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 67, se implantará una red europea de desarrollo rural con vistas a la conexión de las redes, organizaciones **económicas y sociales representativas** y administraciones nacionales activas en el sector del desarrollo rural a escala comunitaria **con el Comité Económico y Social Europeo.**»

3.10.2 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 69: Red rural nacional*

Cada Estado miembro establecerá una red rural nacional que integre a todas las organizaciones **económicas y sociales representativas**, y **a las** administraciones participantes en el desarrollo rural, **así como al organismo que represente a la sociedad civil organizada.**»

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité subraya el esfuerzo de clarificación que representa agrupar las 26 medidas de fomento del desarrollo rural en tres ejes distintos. Parece ser que estaría más justificado clasificar algunas medidas en el eje III puesto que para aplicarlas se tiene cada vez más en cuenta la ordenación territorial de las áreas rurales en todas sus facetas. En consecuencia, el Comité propone que las medidas descritas en el artículo 28 (infraestructuras relacionadas con la evolución y la adaptación del sector agrícola y forestal), el artículo 38 (inversiones agrícolas no productivas) y el artículo 46 (inversiones forestales no productivas) se incluyan en el eje III.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE 126/2005, ponente: Sr. KIENLE.

4.2 El Comité ya ha subrayado la importancia de la ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores y de su permanencia en la agricultura con motivo de su informe elaborado en 2001 sobre los jóvenes agricultores (7). Por ello este tema debería ser una de las prioridades del futuro plan estratégico para el desarrollo rural, y las modalidades de ayuda a la instalación no deberían limitarse a una ayuda única como propone la Comisión en el artículo 21 del proyecto de Reglamento, al tiempo que habría que procurar, sobre todo, que los recursos asignados a este fin no sufran una disminución.

4.2.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto «Artículo 21: Instalación de jóvenes agricultores»*

2. La ayuda se concederá bajo la forma de

— **una prima única hasta el importe máximo establecido en el anexo I;**

— **una bonificación de intereses para los préstamos contraídos a fin de cubrir las cargas que supone la instalación. El importe equivalente al valor capitalizado de esta bonificación no podrá superar el valor de la prima única.»**

4.2.2 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto «Artículo 23: Utilización de servicios de asesoramiento»*

c) ayudar a los futuros agricultores y potenciales propietarios forestales a sufragar los costes que supone la elaboración del “business plan” para el desarrollo de sus actividades agrícolas y forestales.»

4.3 El Comité recuerda que varios nuevos Estados miembros están llevando a cabo un complejo proceso de transformación en el sector agrícola, y que este proceso aún no ha concluido. En consecuencia, la condición por la que se requiere haber desarrollado una actividad agrícola durante diez años para poder beneficiarse de la ayuda a la jubilación anticipada resulta, en estos casos, demasiado estricta. El CESE propone que se establezca un período transitorio durante el cual sería suficiente un período más corto de actividad agrícola, añadiendo para el solicitante la condición suplementaria de haber trabajado en el sector agrícola durante la mayor parte de su vida activa.

4.3.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto «Artículo 22: Jubilación anticipada, punto 2: El cesionista»: añádate una nueva letra d):*

«d) los agricultores procedentes de los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 se beneficiarán de un régimen transitorio durante un período de diez años durante el cual el cesionista deberá haber desarrollado una actividad agrícola durante los cinco años anteriores a la cesión y haber dedicado al menos la mitad de su vida activa al trabajo en el sector agrícola, como trabajador agrícola, durante los quince años anteriores a la cesión.»

(7) Dictamen del CESE sobre el tema «Nueva economía, sociedad del conocimiento y desarrollo rural. Perspectivas para los jóvenes agricultores», ponente: Sra. Sánchez Miguel, 17.10.2001; DO C 36 de 8.2.2002.

4.4 La Comisión propone que el fomento de las inversiones permita aumentar la competitividad de las actividades agrícolas o su diversificación. El Comité desea precisar que el apoyo a la inversión no puede referirse únicamente a las inversiones físicas. Así, cada medida concernida (artículos 25, 27, 31 y 50) debe integrar los aspectos relativos a la inversión inmaterial realizada a través de la difusión del progreso tecnológico y de la transferencia en favor de las explotaciones agrícolas, tanto en lo que se refiere a los aspectos de calidad como de valorización o protección del medio ambiente.

4.4.1 El sector agrario destaca por la escasa presencia de las mujeres, tal como demuestran los datos presentados por la Comisión. Por consiguiente, son los hombres los principales beneficiarios de las ayudas directas y las ayudas estructurales. Ello demuestra a las claras la necesidad de dar más relevancia a las mujeres en el proceso decisorio. Por todo ello, se hace necesario que la Unión Europea desarrolle medidas cuyo objetivo sea poner fin a esta situación y contribuir al establecimiento de explotaciones dirigidas por mujeres. El Comité recomienda que, en el marco del programa estratégico comunitario, este aspecto sea objeto de un punto específico.

4.5 El artículo 27 contempla las inversiones que permiten aumentar el valor añadido de las producciones primarias agrícolas y forestales. Limita la posibilidad de acogerse a las ayudas en función del tamaño de la empresa. El Comité destaca que, en el marco de la consolidación de las actividades económicas en el ámbito rural, la restricción prevista es demasiado limitativa como para brindar una auténtica oportunidad para desarrollar actividades económicas en el ámbito rural. En efecto, empresas como las cooperativas agrícolas o las empresas agroalimentarias, cuyo volumen de negocios sea superior a los 10 millones de euros y que empleen a más de 50 personas, no gozan necesariamente de más facilidades para acceder a los créditos que las pequeñas empresas y, sin embargo, constituyen una fuente de empleo nada desdeñable.

4.5.1 No obstante, la ayuda concedida de conformidad con el FEADER en materia de valor añadido de la producción primaria agrícola debe reservarse a las actividades de transformación que aporten un verdadero valor añadido a las producciones primarias agrícolas locales y territoriales y valoricen los conocimientos técnicos, las tierras, las tradiciones territoriales y las innovaciones. En este espíritu, el FEADER debe tener también por misión favorecer la cooperación y concertación entre los distintos protagonistas del sector agroalimentario y silvícola territorial.

4.5.2 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 27: Aumento del valor añadido de la producción primaria agrícola y forestal»*

2. La ayuda mencionada en el apartado 1 se limitará a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas definidas en la recomendación 2003/361/CE de la Comisión, **así como a las empresas asociativas formadas por productores.** En el caso de la producción forestal, la ayuda se limitará a las microempresas.»

4.6 El tenor del artículo 28 no parece cubrir enteramente las acciones que pueden acogerse al Reglamento vigente sobre desarrollo rural. Por ello, el Comité propone que en dicho artículo se haga una referencia expresa a la concentración. La práctica del reembolso debe tener en cuenta el respeto de los paisajes y no limitarse exclusiva a los aspectos agrícolas.

4.6.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 28: Infraestructuras relacionadas con la evolución y adaptación del sector agrícola y forestal»*

La ayuda prevista en el inciso iv) de la letra b) del artículo 19 podrá dedicarse concretamente a operaciones de **concentración o** relacionadas con el acceso a las superficies agrícolas y forestales, el suministro de energía y la gestión de los recursos hídricos.»

4.7 El Comité subraya que el carácter obligatorio o facultativo de las medidas previstas en la propuesta de Reglamento no se desprende claramente del tenor de la misma, en particular de su versión francesa. En consecuencia, el Comité propone modificar el tenor del artículo 37, referido a las medidas agroambientales y ayudas relativas al bienestar de los animales, con el fin de precisar que dichas medidas siguen siendo de obligado cumplimiento, al igual que con arreglo al Reglamento vigente.

4.7.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto: «Artículo 37: Ayudas agroambientales y ayudas relativas al bienestar de los animales»*

1. Los Estados miembros ~~concederán~~ **deberán conceder** las ayudas previstas en el inciso iv) de la letra a) del artículo 34 en todo su territorio, en función de sus necesidades específicas.»

4.8 Como se subraya en el punto 3.4 *supra*, el fondo FEADER no debe convertirse en un fondo al que acogerse en caso de no poder hacer uso de los demás instrumentos financieros de apoyo a las áreas rurales. Por ello, el Comité propone suprimir las letras c) y d) del artículo 57 «Adquisición de cualificaciones y promoción». El Fondo Social Europeo debe poder intervenir en la formación de los directivos y representantes locales encargados de un proyecto de desarrollo local. Por otra parte, si el proyecto está vinculado a una acción LEADER, se podrá financiar con cargo a éste parte de la promoción del territorio.

4.9 El Comité se pronuncia en contra de la propuesta de crear una reserva de eficacia, al igual que en el marco de la política regional, y dedicarla al eje LEADER. En efecto, la experiencia en materia de política regional acerca de la reserva de eficacia ha demostrado que los Estados miembros perciben frecuentemente dicha medida como una frustración en lugar de como una «promoción». Aunque en el artículo 92 los criterios de evaluación siguen siendo demasiado amplios en su definición, la Comisión no explica cuál es el vínculo entre dicha reserva y los objetivos estratégicos que se han establecido a nivel comunitario. Por último, la decisión de empleo de la reserva no podrá adoptarse hasta 2011 en el ámbito de los grupos de acción local. Para entonces sólo quedarán dos años del período de programación para buscar nuevos proyectos correspon-

dientes a partidas presupuestarias importantes (2 600 millones de euros) y nuevas cofinanciaciones nacionales aún no formalizadas cuando se estableció la programación. Por ello, el Comité recomienda la supresión del artículo 92 y solicita a la Comisión que preste más atención al enfoque LEADER en el marco del plan estratégico comunitario y de la fase de aprobación de los programas de desarrollo rural.

4.10 El Comité celebra la propuesta de la Comisión en favor de la instauración de servicios de ayuda a las sustituciones en favor de las explotaciones agrícolas. Ya se pudo comprobar que con dicha medida aumenta el atractivo de las áreas rurales y se fomenta la creación de empleo. No obstante, el período máximo de cinco años a partir de la implantación del servicio parece demasiado corto para asegurar la subsistencia de tal tipo de servicio.

4.10.1 *Sugerencias del Comité para la adaptación del texto «Artículo 24: Implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento»*

La ayuda prevista en el inciso v) de la letra a) del artículo 19 se prestará a fin de cubrir los costes ocasionados por la implantación y el desarrollo de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento y será decreciente a lo largo de un período máximo de ~~cinco~~ **siete** años ~~a partir de la instalación.~~»

4.11 La promoción del espíritu empresarial y el refuerzo de la estructura económica a que se refiere el artículo 49 no deben referirse solamente a la creación y el desarrollo de microempresas, sino también a la recuperación de empresas ya existentes y al apoyo a la transmisión. De acuerdo con las distintas posiciones del Comité sobre la política de empresa, el Comité solicita que se añada al artículo 49 ii) lo siguiente: «... la ayuda a la creación, **la recuperación** y el desarrollo de microempresas...».

4.12 El programa agroambiental contribuye a la generación de externalidades positivas desde el punto de vista medioambiental (reducción de la erosión y desertificación, mejora de la calidad y ahorro del agua, mejora de la biodiversidad a través del cobijo de especies, entre otros factores), por lo que se considera necesario mantener un **incentivo** en base al reconocimiento de las externalidades.

4.12.1 *Sugerencias del Comité para la modificación del Art. 37.4*

«4. Las ayudas se concederán anualmente y cubrirán los costes adicionales, las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito **y un incentivo basado en la compensación de los servicios medioambientales generados por la práctica de medidas agroambientales**; en caso necesario, podrán cubrir también los costes de transacción.

Los beneficiarios serán seleccionados, si procede, por medio de licitaciones basadas en criterios de eficacia económica y medioambiental y criterios relativos al bienestar de los animales.

La ayuda se limitará a los importes máximos establecidos en el Anexo I.»

4.13 A fin de apoyar y fomentar la creación y la recuperación de las pequeñas empresas y de las microempresas en el medio rural, y de acuerdo con los considerandos de la Decisión del Consejo y el Parlamento de 12 de julio de 2004 sobre el MAP, el Comité insta a la Comisión y al Fondo Europeo de Inversiones a que tomen nuevas medidas destinadas a favorecer y desarrollar la utilización de los instrumentos financieros, como la garantía PYME, por las empresas del medio rural. Asimismo, solicita que el FEI y la Comisión estudien la posibilidad de establecer una complementariedad o una adicionalidad entre el FEADER, el FSE y el FEDER y los instrumentos FEI, con el fin de proporcionar un apoyo mayor y más simplificado a las inversiones de los creadores y recuperadores de empresas en el medio rural.

4.14 En su propuesta, la Comisión subraya que las medidas del eje «Gestión de las tierras» deben incitar especialmente a los agricultores y silvicultores a emplear métodos de utilización de las tierras compatibles con la necesidad de preservar el paisaje. El Comité señala que la Comisión no ha propuesto ninguna reevaluación de los importes máximos de las ayudas destinadas a medidas agromedioambientales respecto de la propuesta de 1999.

4.15 El Comité considera que el Reglamento debería precisar de manera explícita que las medidas adoptadas por los Estados miembros y las regiones con el fin de preservar y explotar los recursos genéticos, en particular en la agricultura, también pueden beneficiarse de ayudas sobre la base del programa FEADER.

5. Conclusiones

5.1 La propuesta legislativa de la Comisión sobre la ayuda al desarrollo rural se inscribe en gran medida en el marco de las conclusiones de Salzburgo. El Comité presta una gran atención a este asunto y quiere agradecer a la Comisión el nivel de concertación que ha mantenido con los miembros del Comité. En primer lugar, el Comité insiste en subrayar que el FEADER no puede resolver por sí solo todos los problemas del desarrollo rural. Habrá que considerar la complementariedad con el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el FSE (Fondo Social Europeo).

5.2 El desarrollo de los territorios rurales depende evidentemente del principio de cohesión territorial. Sin embargo, el Comité subraya que, si se quiere asegurar la sostenibilidad económica y social de estos territorios, es necesario tener en cuenta las aportaciones de la Política Agrícola Común, con sus dos pilares, en el mantenimiento y creación de puestos de trabajo en el conjunto de los territorios europeos, sobre todo

mediante el desarrollo de actividades agrarias o no agrarias competitivas y basadas en la innovación. Por ello el Comité pide a la Comisión y al Consejo que las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Europea se integren en la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa.

5.3 La cuestión presupuestaria sigue planteando interrogantes. El Comité considera que las propuestas presupuestarias de la Comisión son modestas y estables (1,24 % del PNB). Ello hace que el Comité se muestre contrario a la integración completa de NATURA 2000 en el FEADER, porque supondría cerca de la mitad de la partida presupuestaria del FEADER. Además, el hecho de triplicar la partida prevista para el enfoque LEADER resulta paradójico habida cuenta de la evolución de las cofinanciaciones nacionales. Por otra parte, el Comité recuerda que la propuesta financiera de la Comisión representa la base mínima de debate sin la que la futura política de desarrollo rural no podría inscribirse concretamente en la estrategia de desarrollo sostenible ni en la de Lisboa por lo que respecta a la economía europea competitiva y de pleno empleo.

5.4 Además, el Comité muestra su inquietud por las posibles repercusiones de los debates presupuestarios en la aplicación de la futura política de desarrollo rural. En efecto, la Comisión prevé en su calendario que los programas de desarrollo rural se aprueben antes de finales de 2006, pero parece difícil que los Estados miembros alcancen rápidamente un acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras. Por consiguiente, el Comité desea que la Comisión presente lo antes posible las líneas maestras de su plan estratégico comunitario aunque los reglamentos se aprueben bastante más tarde.

5.5 Asimismo, el Comité propone a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo varias sugerencias de adaptación relativas a las orientaciones políticas emanadas de la Conferencia de Salzburgo, como el mantenimiento del vínculo entre el primer pilar y el segundo pilar de la PAC, el principio de subsidiariedad de la programación de las medidas y una profundización de la simplificación para el beneficiario final. Por ello, el Comité insta a la Comisión a prestar especial atención a dicha cuestión, en particular durante la fase de aprobación de los programas de desarrollo rural, preguntando a los Estados miembros cómo han participado en el esfuerzo de simplificación respecto del beneficiario final.

5.6 El Comité desea que, en el futuro y en el curso de la fase de aplicación de esta política, pueda participar en el proceso decisorio para emitir su dictamen sobre el plan estratégico comunitario y velar por la buena consulta a la sociedad civil organizada para la elaboración de los programas de desarrollo rural.

Bruselas, 9 de marzo de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Enmienda 3

Suprimanse los puntos 3.5.3 y 3.5.4.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 31

Votos en contra: 69

Abstenciones: 10
