

SUGERENCIAS AL BORRADOR DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL 2014-2020 Y DE SU DOCUMENTO INICIAL ESTRATEGICO PARA EVALUACION IMPACTOAMBIENTAL

1.- ANTECEDENTES Y OBJETO.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el marco del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, ha sometido a información pública el Documento Inicial Estratégico y el borrador del Programa Nacional de Desarrollo Rural cofinanciado por el FEADER y la Administración General del Estado y la propia Comunidad Autónoma.

Los dos Colegios que suscriben el presente documento, *el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, Navarra y País Vasco junto con el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de Aragón*, ya comparecieron en el proceso de información pública del PDR 2014-2020 de Aragón, y con fecha 29 de abril de 2014, presentaron un documento en el que se formulaba la necesidad de que el nuevo PDR (de Aragón) se tradujera en una decidida y clara apuesta a favor de la mejora estructural del sistema agroalimentario, anteponiendo las inversiones productivas frente a cualquier fórmula alternativa de apoyo a las rentas y concentrando la atención y los recursos en dicho sistema habida cuenta de la naturaleza agrícola del FEADER y de la existencia de otros fondos, programaciones y políticas en la que dar cabida a objetivos y actuaciones que contribuyan a mejorar el nivel de vida y el desarrollo socio-económico de las zonas rurales de la UE.

Este documento analiza conjuntamente los citados Documento Inicial Estratégico y el borrador del Programa Nacional de Desarrollo Rural (en adelante, PNDR) sobre la base y referencia de lo planteado en la aportación de 29 de abril de 2014 así como de los distintos Reglamentos comunitarios de aplicación, definitivamente aprobados en diciembre de 2013. Haciendo una valoración general en términos estratégicos, también se formulan propuestas y observaciones operativas y de carácter más puntual. Todo ello sin otro propósito que contribuir a la mejora de un Programa que resulta de capital importancia para el sistema agroalimentario.

2.- ANÁLISIS Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS.

Valoramos positivamente el borrador de diagnóstico, que entendemos suficientemente completo y detallado en relación, sobre todo, con las debilidades y necesidades más acuciantes del complejo agroalimentario cuya evolución en términos de renta, productividad del trabajo y eficiencia en el uso del resto de los recursos resulta efectivamente preocupante. Dichas debilidades y necesidades, por su naturaleza estructural, deben ser objeto prioritario de aplicación de los recursos financieros programados.

La mejora estructural del sistema agroalimentario, que no cuenta con el impulso sectorial ni político deseable a la escala comunitaria, ni tampoco a la nacional, resulta determinante para abordar con credibilidad y eficacia el necesario objetivo de la mejora de la competitividad económica y de la eficiencia general de la agricultura. Una condición de capital importancia para la sostenibilidad de las rentas agrarias que, estando en clara desventaja con respecto al resto de las actividades económicas, muestran una evolución preocupante, al igual que la de la productividad del trabajo, a pesar del escenario de precios agrícolas excepcionalmente favorable.

La competitividad y, sobre todo, la productividad, son determinantes para que los agricultores sean capaces de afrontar los retos comerciales una vez que las sucesivas reformas de la PAC han orientado la actividad agrícola al mercado. También para reducir la creciente y preocupante dependencia de las rentas agrarias respecto de un sistema de Pagos Directos Desacoplados condicionados a fuertes exigencias ambientales enmarcadas en el primer Pilar de la PAC, u otras medidas de apoyo a las rentas también justificadas en la provisión de supuestos servicios ambientales en el marco del Segundo Pilar. Un enfoque que, siendo el modelo de ayuda agrícola aceptado internacionalmente, no está demostrándose eficaz para la equiparación de las rentas agrarias al tiempo que abre nuevos y serios interrogantes en términos de legitimidad, eficacia y sostenibilidad a medio y largo plazo.

Pero la mejora de la competitividad y de la productividad agroalimentaria, siendo determinante para la viabilidad de la economía de la mayor parte del territorio rural, no cabe abordarse en oposición a las otras dos dimensiones de la sostenibilidad que, con independencia de su ambigüedad, exigen un enfoque socialmente deseable y ambientalmente prudente. Son las propias acciones de mejora de la competitividad y productividad agroalimentaria las que más y mejor pueden y deben contribuir a la gestión sostenible de los recursos naturales, a la acción por el Clima y al equilibrio territorial.

Por tanto, los objetivos ambientales y territoriales no pueden ni deben plantearse como alternativos sino consustanciales a la propia mejora agrícola que, en el marco del Desarrollo Rural y como Segundo Pilar de la PAC, entendemos que debe ser prioritario frente a cualquier otro objetivo exclusivamente ambiental o territorial cuya pertinencia, por sí misma, resulta cuestionable. Porque ni los objetivos ambientales ni los territoriales forman parte, por sí mismos y de forma aislada, de los objetivos que el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea asigna expresamente a la PAC.

Una de las deficiencias estructurales más acusadas de la agricultura aragonesa y española, es la pequeña dimensión económica de las explotaciones. Una adecuada política de regadíos puede - y debe - configurarse en una apropiada estrategia para mejorar la viabilidad económica de las mismas, así como para ofrecer a los jóvenes condiciones razonables de incorporación a la actividad. Además, el regadío también resulta esencial para ofrecer las condiciones de

seguridad y calidad en la provisión de materias primas requeridas por una industria agroalimentaria avanzada.

En la estrategia apuntada, las actuaciones de modernización y creación de regadíos deben considerarse dos caras de la misma moneda. Lo mismo que han de suponer las medidas contempladas al respecto en el PNDR y en los PDR autonómicos.

Esta cuestión del regadío, al estar basada en el uso del recurso agua, es un claro ejemplo de la interrelación antes apuntada agricultura-medio ambiente. Y en este sentido opinamos que todas las actuaciones en esa materia han de partir de una concepción y diseño basados en criterios de optimización del uso del agua, tanto desde el punto de vista de su eficiencia y productividad como desde el de su contribución a reducir la contaminación difusa, reduciendo el exceso de nutrientes, la masa de sales de lavado y la presencia de residuos de plaguicidas.

De todos modos creemos que el hecho de que las actuaciones en materia de regadíos previstas en el marco del PNDR estén incluidas en la planificación hidráulica, garantiza su correcto desarrollo desde un punto de vista hidráulico y de cuenca. Con independencia de que según el vigente Reglamento de ayudas FEADER, no serían financiadas dichas actuaciones si no estuvieran consideradas dentro de tal planificación.

Asimismo la ligazón de todo regadío moderno con la cuestión energética, nos lleva a proponer la exigencia en todo proyecto de alternativas que analicen y optimicen el uso de las diferentes fuentes energéticas potenciales. En este punto no queremos dejar de señalar que la elevación del consumo, y por ende, de los costes energéticos que buena parte de las actuaciones implica, requeriría un marco tarifario eléctrico menos gravoso y más estable, así como el poder aprovechar al máximo las posibilidades de generar energías renovables que existen en los propios sistemas o zonas.

La medida 3.7. del PNDR de transformaciones en regadío de interés general, ha de permitir avanzar en zonas que cuentan con planes aprobados, una vez superada su preceptiva evaluación ambiental, y cuyos proyectos están pendientes de realización (en algunos casos a pesar de las previsiones de ejecución contenidas en el PNR de 2002). Sin embargo, opinamos que el escenario establecido por el nuevo reglamento del FEADER, a pesar de los avances logrados respecto del anterior, sigue sin ser el más adecuado para abordar con la debida seguridad y garantías las transformaciones referidas. Baste señalar la farragosa redacción finalmente dada al artículo del Reglamento del FEADER que contempla las inversiones elegibles en regadíos, fruto entre otras cosas, como es público y notorio, de un proceso de negociación entre la Administración Agraria Española y la Comisión Europea. Un texto en el que tales inversiones han quedado excesivamente forzadas y condicionadas, y sobre el que queremos llamar la atención acerca de las incertidumbres que pudiera acarrear su interpretación por parte de las autoridades comunitarias.

Por otra parte y respecto a los recursos financieros a dedicar a esta medida 3.7. está claro que se requerirían unas inversiones mucho mayores que las posibles a asignar desde el PNDR, dado el presupuesto total de este programa y el equilibrio con que debe distribuirse entre las distintas medidas contempladas en el mismo. Ante ello, una vez declarada nuestra posición completamente favorable a los nuevos regadíos y a que se les asigne la máxima dotación posible, proponemos buscar con empeño otras fuentes o formas de financiación alternativas o complementarias.

Concluimos este apartado reiterando la necesidad de que el PNDR anteponga con claridad y decisión el apoyo a las inversiones frente al apoyo a las rentas.

El enfoque propuesto exige profundizar y consolidar el impulso político ya mostrado en el Borrador y en relación con la apuesta por la mejora estructural agroalimentaria frente a cualesquiera otros.

3.- ANÁLISIS OPERATIVO. Propuestas de priorización de medidas propuestas.

En la fase actual de elaboración del PNDR, aún muy inicial como reconoce el propio texto, realizamos las siguientes consideraciones respecto de las medidas incluidas en el mismo, aunque no se conozca el plan de financiación de las mismas, salvo para la medida de la Red Rural Nacional:

Se valora positivamente que algunas de las medidas contempladas en el PNDR requieran que las entidades beneficiarias sean de ámbito supra-autonómico, así como que todas queden deslindadas y delimitadas de las que recojan los PDRs autonómicos, para evitar posibles duplicidades en su financiación.

Consideramos fundamental que las medidas orientadas a la mejora de las estructuras del sistema agroalimentario, como base de la competitividad del sector y a la sostenibilidad de las rentas agrarias sean **prioritarias** en la asignación financiera del Programa, entre las que señalamos las siguientes: Fomento de la integración cooperativa, fomento de la dinamización industrial, infraestructuras para transformaciones en regadío de interés general y la puesta en marcha de la AEI en productividad y sostenibilidad agrícolas.

Por ello, proponemos que una vez deducido el porcentaje reglamentario destinado a medidas asociadas al clima y medio ambiente (30%) y el importe asignado para la Red Rural Nacional, el resto de la financiación se destine a las medidas citadas en el párrafo anterior.

Comentarios a las medidas específicas recogidas en el Programa:

a) Fomento de la integración cooperativa.

Valoramos muy positivamente las distintas operaciones en que se concreta esta medida. Respecto a la operación de fomento de la integración e incremento de la dimensión dirigida a las entidades asociativas prioritarias, para que las posibles actuaciones contempladas puedan resultar viables, consideramos necesario que los requisitos de facturación de la entidad asociativa prioritaria que deben establecerse en el reglamento de desarrollo de la Ley 13/2013, aun no siendo objeto de esta Programación, debieran ser acordes con la realidad de los distintos sectores productivos, alejándonos de la tentación de fijar unos límites demasiado ambiciosos que pudieran dificultar o impedir el necesario avance en la consecución del objetivo de una mayor dimensión económica.

b) Asociación europea para la innovación.

- El ámbito del agua se considera especialmente apropiado para promover la innovación de la gobernanza poniendo en valor el significativo patrimonio institucional disponible, basado en la acción colectiva donde las Comunidades de Regantes, así como las propias Confederaciones Hidrográficas, deberían afrontar los importantes retos de modernización y adecuación que impone el siglo XXI. La modernización del regadío no puede seguir limitándose a los aspectos exclusivamente tecnológicos de carácter hidráulico. Tampoco resulta acertado, desde nuestro punto de vista y aun conociendo la posición de la CE y de ciertas organizaciones ambientalistas, limitar los objetivos al ahorro de agua en términos absolutos siendo necesario reflexionar sobre las negativas consecuencias que para el sector ha tenido dicho enfoque y sin que la introducción ahora del ahorro de energía resulte suficiente. Por el contrario, es preciso mayor realismo en función de los intereses y posibilidades productivas del regadío, que no en vano es la base de la producción agroalimentaria española, y en consecuencia de las necesidades reales de agua que sí que deben cubrirse con la máxima eficiencia. Pero también resulta esencial modernizar y adaptar la gobernanza afrontando una profunda innovación institucional que juzgamos esencial para el futuro del regadío y que, por su relevancia en el contexto de la política del agua, debe aspirar a un liderazgo social del que ahora carece.
- Otro ámbito de innovación institucional que debería ser objeto de atención prioritaria y urgente es el de la transferencia y la extensión agraria. España carece de un sistema mínimamente organizado de transferencia y extensión agraria que dificulta el desarrollo de una verdadera agricultura del conocimiento, condición esencial para afrontar los retos de productividad y de competitividad del futuro inmediato. El apoyo a las acciones innovadoras que contribuyan a la configuración de dicho sistema resulta imprescindible para conectar la investigación con el sector y sus necesidades traduciendo dicha investigación en innovación real y productiva; pero también para abordar la formación continua y el asesoramiento de los agricultores con la eficacia, la utilidad y el rigor deseable.

Comentarios al Anexo III: Identificación de necesidades:

a) En la prioridad 1, b), punto 1BN1, consideramos más adecuado no particularizar para ningún sector, en este caso el forestal, por tratarse la innovación de un objetivo transversal a promover por todas las PYMES.

b) En la identificación de necesidades, no aparece de forma expresa la necesidad de aplicar la medida 7, transformaciones en regadío, salvo que se entienda englobada en la prioridad 2, apartados 2AN1, 2AN2, 2AN7 Y 2AN14.

Sin embargo, sí viene explicitada en la Prioridad 4, apartado 4BN4, el promover inversiones en modernización de regadíos para mejorar la gestión del agua en el sector agrario, prioridad en parte contradictoria con las operaciones contempladas en esta medida, de la que quedan excluidas expresamente las inversiones en modernización o consolidación de regadíos preexistentes.

Consideramos que debiera revisarse ese aspecto de forma que quedase suficientemente reflejada y justificada la necesidad de acometer las inversiones de transformaciones de regadío de interés general.

Zaragoza, a 13 de junio de 2014

D. Joaquín Olona Blasco

D. Jesús Manuel Pérez Vives

Decano del Colegio Oficial de
Ingenieros Agrónomos de Aragón,
Navarra y País Vasco

Presidente del Colegio Oficial de
Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos
Agrícolas de Aragón

ANEXO I

Se adjuntan, a título informativo, las conclusiones del IV Congreso Nacional de Desarrollo Rural, celebrado el pasado mes de febrero de este año 2014, si bien consideramos conveniente subrayar el hecho de que, tras 25 años de Programación, el desarrollo rural siga siendo tan desconocido incluso para el propio sector. Ello exigiría una profunda reflexión acerca de si los complejos procedimientos y herramientas que vienen utilizándose en su diseño, evaluación y difusión son realmente las adecuadas.

CONCLUSIONES IV CONGRESO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Zaragoza, 10, 11 y 12 de febrero de 2014

- 1. La Programación de Desarrollo Rural debe tener como objetivo central la mejora de la competitividad del sector agroalimentario y forestal. Dicha Programación contempla de forma muy limitada las relaciones urbano-rurales.*
- 2. Los Programas de Desarrollo Rural son un instrumento útil y versátil para dar respuesta a gran parte de las necesidades del medio rural. Sin embargo, las restricciones económicas y la falta de unos objetivos claros pueden convertirlos en simples complementos de las ayudas directas.*
- 3. La complejidad y el desconocimiento de la Programación de Desarrollo Rural impide que socialmente tenga el reconocimiento que merece.*
- 4. Los nuevos Programas de Desarrollo Rural deben responder a nuevas exigencias relacionadas con un uso más eficiente de los recursos, con el fomento de la transferencia tecnológica, de la innovación, formación y asesoramiento. Los sistemas de producción deben contribuir a un modelo de producción bajo en carbono y de adaptación al cambio climático.*
- 5. El ámbito urbano no es consciente de que la agricultura familiar es el modelo predominante de producción de alimentos en la Unión Europea así como de la importancia que tienen las familias para el cuidado del medio ambiente y la vertebración del territorio.*
- 6. El año 2014 es un año muy especial por haber sido asignado como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. La celebración ha supuesto que muchas organizaciones públicas y privadas, de los cinco continentes, hagan un esfuerzo especial de*

dinamización, lo que ha supuesto que la población urbana sea más consciente de la importancia de la agricultura familiar.

- 7. Se entiende que la agricultura familiar tiene un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, la búsqueda de la seguridad alimentaria y el aumento de la productividad agraria siempre teniendo en cuenta el respeto al medio ambiente.*
- 8. Los nuevos escenarios sociales, con una mayor implicación de toda la sociedad en la política agraria, económicos, con la apertura creciente de los mercados agrícolas, y políticos, con la intervención de grupos diversos además de los agricultores, deberían de inducir a los agricultores a cambiar sus estrategias. Esta nueva situación genera nuevos flujos de intercambio entre el medio rural y el medio urbano.*
- 9. Para que exista una valoración positiva de la sociedad, en su conjunto, acerca de las distintas funciones que realizan los agricultores se debe reforzar la comunicación social con una mayor información, con especial énfasis en las labores más desconocidas del ámbito rural.*
- 10. El medio rural está preparado para dar soporte al desarrollo de las tecnologías más avanzadas y proyectar sus logros en los mercados internacionales más diversos.*
- 11. La mecanización agraria ha sido determinante para el desarrollo urbano e industrial que ahora tenemos y, sigue siendo un factor clave, para la innovación que permite el continuo aumento de productividad agrícola exigido por nuestra sociedad.*