

# **Política Social Europea en materia de inmigración. La nueva política de Cohesión Europea (2007-2013) y la nueva política comunitaria de Desarrollo Rural**

Carmen Parra , Directora de la Cátedra de Economía Solidaria de la Universitat Abat Oliba CEU

## **1 Consideraciones generales en torno al fenómeno migratorio**

A pesar de su arraigo histórico, el fenómeno migratorio se ha convertido hoy en día en uno de los rasgos socio-económicos más relevantes de la actualidad, aunque no podemos ni debemos olvidar que se ha dado a lo largo de toda la historia por diferentes motivos y con diferente intensidad. Así, mientras que en el siglo XIX y XX fueron los europeos quienes emigraron hacia América y Oceanía principalmente, a partir de la posguerra mundial la Europa nórdica y central tomó el relevo en términos de expansión económica. De este modo, dichos territorios pasaron a convertirse en zona de recepción de emigrantes, principalmente españoles, portugueses e italianos en la década de los sesenta. Más adelante, acogieron a yugoeslavos y turcos, y finalmente a ciudadanos de países africanos y de antiguas colonias.

Será a partir de la crisis económica que se inicia en Europa en 1973 cuando la mayor parte de países receptores de emigración establezcan políticas restrictivas en los flujos migratorios y además potencien lo que dio en llamarse el abandono voluntario incentivado de los trabajadores emigrantes hacia sus países de origen. Las políticas restrictivas a la inmigración en los países centroeuropeos supusieron un cambio en los flujos migratorios hacia España, desplazamientos facilitados además por nuestra ubicación geográfica y la mayor posibilidad de acceso, regular o clandestino, de ciudadanos provenientes de los países del Magreb.

El incremento del número de inmigrantes en los países de la Unión Europea como consecuencia de los cambios políticos acaecidos en Europa central y oriental a partir de 1989 será otro de los rasgos característicos del fenómeno migratorio. Conviene aquí no olvidar las importantes secuelas que ello generó en términos de mayor conflictividad

social y brotes de racismo y xenofobia, algo que ya hizo reaccionar a las máximas instancias religiosas. Así, en 1991, el Papa Juan Pablo II afirmó que la condición de migrante de una persona "no puede hacer incierto su derecho a realizarse como hombre y la sociedad de acogida tiene el deber de acoger en tal sentido".

El debate sobre cómo articular una adecuada política migratoria adquiere, pues, una gran importancia en el ámbito europeo, y también en el internacional, pues parece utópico pensar que la inmigración se reducirá o desaparecerá aún cuando se establezcan numerosas medidas restrictivas y de control.

En este sentido el pronóstico es que la citada cifra va a seguir incrementándose, según la OIT, por dos motivos: de una parte porque los flujos de capitales entre países ricos y pobres no serán lo suficientemente amplios como para satisfacer las necesidades de empleo en los segundos, y de otra porque la caída del precio del transporte, la mayor velocidad de las comunicaciones y el consiguiente conocimiento –muchas veces inexacto– de la realidad de otros países incentivan la migración.

Hay que destacar también la importancia que tiene la emigración para el desarrollo económico de algunos países, pues según los datos recogidos en los estudios citados, los inmigrantes envían cada año a sus países de origen remesas por valor de 73.000 millones de dólares, cantidad que representa "el segundo capítulo en volumen del flujo internacional monetario, superado sólo por las exportaciones de petróleo". De hecho, tales remesas suponen para muchos países una fuente más importante de divisas que la inversión externa directa o, por supuesto, la ayuda extranjera.

Ya en su momento la más acreditada doctrina iuslaboralista puso de relieve, al estudiar el fenómeno migratorio, que éste no sólo tiene implicaciones jurídicas, sino que se trata fundamentalmente de un fenómeno económico y social<sup>1</sup> que puede tratar de encauzarse pero no se puede controlar pues rompe cualquier obstáculo que se le interponga en el camino, ya que históricamente ha roto las barreras políticas, aún las definidas

---

<sup>1</sup> En esta misma línea el Parlamento Europeo ha puesto de manifiesto que los inmigrantes ilegales y clandestinos han ocupado en gran parte puestos de trabajo abandonados o rechazados por la población europea por ser puestos de alto riesgo, con lo que han contribuido de manera fundamental al desarrollo económico europeo.

enérgicamente por el poderío militar, y desde luego hubiera roto las barreras jurídicas, en el caso de que hubieran querido ser interpuestas.

Su regulación deberá efectuarse bien por normas internas que pueden establecer modalidades y limitaciones al ejercicio del principio de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros o bien por Tratados internacionales que otorguen soluciones globales y compartidas por todos los países afectados por este fenómeno.

## **2 España y la inmigración**

Fue la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, promulgada con ocasión de la Revolución Francesa de 1789, el primer texto internacional que reconoció el derecho a la emigración, un derecho que ha sido conceptualizado por la doctrina iuslaboralista como un derecho individual "cuyo ejercicio puede ser regulado pero no desconocido". La finalidad básica de tal reconocimiento debe ser la protección de la persona emigrante<sup>2</sup>, por lo que la puesta en práctica se ejercitará fuera de las fronteras del Estado, cosa que requiere para su satisfacción la plena existencia de un correlativo derecho de inmigración que le es inexcusablemente complementario a aquél<sup>3</sup>.

En España este Derecho se reconoce en la Constitución de Cádiz de 1812, si bien el referente histórico más relevante data de la Constitución de la República de 1931, en la que se dispone que "el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca" (artículo 31).

Así, España ha sido durante muchos años tierra de emigración, y de ahí sin duda que encontremos un precepto específico referido a ella en la CE de 1978, el artículo 42, en el que se hace referencia tanto a la emigración de carácter político como consecuencia del exilio sufrido por numerosos españoles tras la Guerra Civil como en gran medida de carácter económico a partir del inicio del llamado desarrollismo español en la década de los sesenta.

---

<sup>2</sup> ALONSO OLEA, M. "Prólogo", en SERRANO CARVAJAL, J. *La emigración española y su régimen jurídico*. Madrid: 1966, p. XII.

<sup>3</sup> GALIANO MORENO, J. M. "Emigración", en VV.AA. *Enciclopedia Jurídica Básica. Vol. II*. Madrid: 1995, pp. 2708 y siguientes.

De hecho, la emigración conllevó la aprobación y publicación de un amplio número de normas sobre la materia, entre los que destacaron los convenios suscritos con los países a los que se dirigían, o en los que ya vivían, buena parte de nuestros emigrantes desplazados tanto por razones de índole económica como de índole política (a consecuencia del establecimiento de regímenes autoritarios o por los efectos devastadores de las distintas guerras civiles a las que nos hemos visto abocados durante nuestra historia).

La situación cambió a mediados de los años setenta y se produjo el fenómeno inverso.,. Entonces, España se convirtió poco a poco en tierra de inmigración, si bien la realidad numérica era muy inferior con respecto a la de otros países comunitarios. Ello debería haber permitido el establecimiento de medidas adecuadas para canalizar adecuadamente el número de inmigrantes que nuestra sociedad hubiera podido recibir de manera racional, evitando la generación de sentimientos racistas y xenófobos, en muchas ocasiones latentes por desgracia en una parte de la población. Sin embargo la realidad ha sido otra, y la aprobación de legislación sobre la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros en España a partir de los ochenta ha resultado insuficiente para resolver los problemas que la inmigración, llegada a España de forma masiva y descontrolada, ha generado dentro de nuestro territorio.

A día de hoy España depende de los parámetros dictados por la Unión Europea y debe hacer frente a la gran avalancha migratoria que nuestra situación histórica y geográfica ha generado. En este sentido y con la pocas reglas y principios comunes que actualmente se aplican en todos los Estados miembros, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>4</sup> , así como la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, por la que se reformó la anterior, han creado unos principios mínimos en los que se basa el marco legal para la inmigración en territorio español.

Así, el Reglamento que desarrolla esta normativa parte de la priorización de la inmigración legal, basándose para ello en la necesidad de cobertura de puestos de trabajo para admitir nuevos inmigrantes en España. El instrumento para determinar esta necesidad se encuentra recogido en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura,

---

<sup>4</sup> Aprobado por Real Decreto de 2393/2004, de 30 de diciembre.

creado a su vez según las directrices de la Unión Europea. Este Catálogo se actualiza trimestralmente, lo que permite flexibilidad y adecuación a la realidad laboral en cada Comunidad Autónoma, y por tanto efectividad en la gestión de los flujos migratorios.

Todo ello supone un gran paso adelante para la consecución de los objetivos marcados por la Unión Europea en materia de inmigración y de descubrimiento de la economía sumergida, así como para llevar a cabo una mejora en las condiciones de vida y en la garantía de los derechos de las personas que llegan a España.

### *3.2.1 Cataluña y la inmigración*

Cataluña es hoy en día una de las Comunidades Autónomas que reciben un mayor número de inmigrantes. Barcelona es la provincia en la que se han tramitado más peticiones de empleo de inmigrantes, seguida de Girona, Tarragona y, finalmente, Lleida. El número de hombres inmigrantes es superior al de mujeres, y por nacionalidades los ciudadanos ecuatorianos y marroquíes son los más numerosos.

Otro dato a tener en cuenta en relación a la situación sociolaboral en Cataluña se refiere a la categoría laboral de los inmigrantes asentados en su territorio, de los cuales destaca la petición de personas adscritas al régimen especial de personal del hogar familiar, seguidas del sector de comercios y servicios y del sector de la construcción.

La política migratoria llevada a cabo por el Gobierno español es desarrollada en las diferentes Comunidades Autónomas, en función del grado de transferencia estatutaria de las actividades afectadas por este fenómeno. En este sentido la política inmigratoria de ámbito social ha sido regulada e implementada desde el punto de vista sociolaboral por el Servicio de Ocupación de Cataluña (Servei d'Ocupació de Catalunya, SOC) a través del Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que fue presentado por primera vez en el segundo trimestre de 2005.

Este Catálogo ha sido consensuado con las organizaciones patronales y los sindicatos y en él se recogen 140 actividades laborales con dificultades en la casación de la oferta y la demanda, bien por falta de personas inscritas en el paro con las

cualificaciones necesarias, o bien porque la cantidad de personas inscritas es inferior a la demanda.

El Catálogo representó en su día un importante avance en el cambio de modelo de las políticas de inmigración en toda la Unión Europea. Lo que se ha intentado fomentar con este sistema ha sido la llegada de personas de terceros países de una forma ordenada, que ocupen puestos vacantes en el territorio en cuestión. En definitiva, el Catálogo ha resultado un instrumento útil para la gestión de los flujos migratorios, más eficiente que las prácticas administrativas vigentes hasta el momento anterior a su publicación.

### **3 La inmigración en Europa**

Así las cosas, la problemática de la inmigración no es, ni mucho menos, de índole sólo jurídica y laboral, sino que tiene repercusiones de carácter político, económico y social, antes de que en sede comunitaria se propugnase su análisis desde la siguiente triple perspectiva:

- a) La necesidad de establecer medidas coordinadas entre todos los Estados miembros para canalizarla (véase en este sentido el artículo 63 del Tratado de Ámsterdam y las conclusiones adoptadas en el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno celebrado el mes de octubre de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere).
- b) La adopción de medidas de seguridad y de orden público que permitan mantener adecuadamente los niveles de inmigración.
- c) La formulación de políticas que favorezcan el reconocimiento de los derechos para los inmigrantes legales pero que en modo alguno nieguen los derechos de quienes se encuentren en situación irregular, dado que los derechos de la persona deben prevalecer en cualquier circunstancia sobre las condiciones administrativas en que se encuentre ésta en un país ajeno al de origen.

Antes de profundizar sobre las soluciones y las ayudas comunitarias en relación con el fenómeno migratorio, es necesario prestar atención al marco comunitario. En concreto, el

artículo 13 del tratado de Ámsterdam abre una amplia puerta para que la UE haga una política propia que complemente la de los Estados Miembros. Esta norma establece instrumentos de lucha contra todo tipo de discriminación y más en concreto de las que guardan relación con actitudes racistas y xenófobas, habiéndose ya aprobado algunos textos legislativos que desarrollan dicho precepto.

Conviene recordar que la interpretación de las normas reguladoras de los derechos y libertades de los extranjeros debe hacerse de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales suscritos, y no podrá alegarse ningún tipo de creencia religiosa o convicción religiosa o cultural para tratar de justificar la realización de actos o conductas contrarias a las normas.

La política comunitaria en este ámbito se asienta en gran medida no sólo en el texto del Tratado y su posterior desarrollo sino también en los Acuerdos de Schengen y en los alcanzados en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión de Tampere los días 15 y 18 de octubre de 1999, acuerdo que ha servido para fundamentar la política migratoria y los recientes cambios legislativos acaecidos.

A los efectos de este trabajo, interesa ahora destacar de las conclusiones de la presidencia de dicha reunión que la política comunitaria debe avanzar en la línea de garantizar a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, los derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. Así, en la conclusión número 21 se afirma que a una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración "se [le] debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme, lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga por ejemplo el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia".

Las líneas maestras de esta nueva política en materia migratoria se encuentran también recogidas en una importante y reciente Comunicación presentada por la Comisión. La idea eje del documento es que, a partir de la constatación de que en los últimos años se ha

incrementado sensiblemente el número de personas provenientes de terceros países en la UE, hay que aceptar que "la inmigración va a continuar y debe regularse adecuadamente, y trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión tanto para los propios migrantes como para los países de origen". Así, se trata de poner a disposición de los trabajadores inmigrantes "vías para evitar la inmigración ilegal a la Unión". Todo ello debe quedar en el marco de las líneas maestras de política migratoria aprobadas en Tampere, al objeto de conseguir que la Comunidad Europea "proporcione una reacción coordinada tanto respecto de las fluctuaciones migratorias como de los cambios en la situación económica y demográfica de la Unión".

La estrategia jurídica propuesta es la de que la responsabilidad para decidir sobre las necesidades de las diversas categorías de trabajadores migrantes debe seguir correspondiendo a los Estados miembros. Sin embargo, se estableció en Tampere un nuevo proceso basado en la cooperación, el intercambio de información y la comunicación. En este sentido, se aprobó que el principio que deberá guiar la política de inmigración de la UE es el de que las personas admitidas deberán disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE.

Desde esta línea de análisis, debe tomarse en consideración la inmigración como un fenómeno pluridimensional con repercusiones legales, sociales, culturales y económicas, de forma que deben adoptarse políticas adecuadas ante una realidad inevitable, siempre teniendo en cuenta que las respuestas que se adopten no podrán basarse solo en razonamientos de orden económico sino que también deberán tomar en cuenta otros argumentos de carácter político y social. Por otro lado, si bien la inmigración nunca será por sí misma una solución a los problemas del mercado laboral, los inmigrantes pueden contribuir positivamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a los sistemas de proyección social.

En efecto, recientes estudios internacionales se pronuncian en esa dirección cuando afirman que la inmigración es más bien favorable para los intereses de los países receptores<sup>5</sup>. De igual modo, se señala que la opinión de que la inmigración contribuye al

---

<sup>5</sup> Si bien se subraya igualmente que los beneficios no están igualmente repartidos y que puede darse el caso de sustitución de trabajadores nacionales por inmigrantes, debiendo los Estados miembros adoptar las políticas educativas y formativas adecuadas para evitar situaciones conflictivas. Así se manifestaba el Director del Departamento de Economía de la OCDE, Ignacio Visco, en su ponencia "*Inmigrations*:"

desempleo no se confirma sino que los datos muestran todo lo contrario: que los emigrantes suelen realizar trabajos que han permanecido sin cubrir incluso existiendo un alto nivel de desempleo en la población local<sup>6</sup>.

Por último, no conviene olvidar en esta referencia general a las normas comunitarias la reciente aprobación de un texto que, si bien desprovisto todavía de fuerza jurídica, puede marcar la línea política y social de actuación de la UE en los próximos años. Nos referimos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Niza el 7 de diciembre de 2001.

Dicho documento, en la misma línea que el Tratado de Ámsterdam, reconoce (artículo 15.3) el derecho de los nacionales de terceros países autorizados para trabajar en el territorio comunitario "a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión", y prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad, siempre dentro del respeto a lo dispuesto en los Tratados comunitarios (artículo 21). Finalmente, posibilita el reconocimiento de la libertad de circulación y residencia en el espacio comunitario a "los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro".

#### **4 La política social europea en materia de inmigración**

Si tomamos la Agenda Social Europea de 2000 como punto de referencia en lo que respecta a la política social en materia migratoria, se pueden fijar una serie de objetivos a través de los cuales la UE pretende garantizar la libre circulación de trabajadores suprimiendo los obstáculos a la movilidad geográfica. Estas medidas suponen abordar cambios en la regulación europea de las pensiones complementarias con el fin de aproximar las legislaciones nacionales sobre condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, así como plantear políticas coordinadas en materia de inmigración.

---

*development and the labour market*" presentada en la Conferencia Internacional "Migrations: scenarios for the 21<sup>th</sup> Century", que tuvo lugar en Roma del 12 al 14 de julio de 2000.

<sup>6</sup> Se argumentaba además, con argumentos polémicos, que la inmigración ha podido ser positiva para la economía y el empleo en la UE, en la medida en que ha introducido mayores dosis de flexibilidad laboral.

Respecto a la movilidad, la UE propugna una mejor regulación del reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales y la mejora de los derechos de pensión para apoyar la movilidad laboral entre ramas productivas y regiones de la UE. También se promueve el establecimiento de una estrecha colaboración entre países de origen y receptores en el campo de la lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos. Así mismo la Agenda social plantea la necesidad de reforzar los derechos fundamentales y luchar contra todo tipo de discriminación por motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias y de discapacidad, edad u orientación sexual.

Para documentar e implementar estos principios cabe citar en primer lugar la Directiva 2000/43/GE del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico. Esta norma tiene por finalidad establecer un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato. Su justificación radica en el desarrollo de los artículos 3, 6 y 13 del Tratado de Ámsterdam, al objeto de garantizar que la UE sea un espacio de libertad, seguridad y justicia, en donde no tengan cabida las actitudes racistas.

Esta norma regula de forma detallada, en términos semejantes a los de otras directivas comunitarias, qué debe entenderse por discriminación directa e indirecta. Así, se prevé la aplicación de las medidas relacionadas con el acceso al empleo a todas las personas tanto asalariadas como autónomas, independientemente de su nacionalidad, así como la fijación de prestaciones de protección social, ventajas sociales, educación y vivienda. La directiva no interfiere en la regulación existente en relación a la normativa de los Estados miembros en materia de nacionalidad, o respecto a la regulación de la entrada y residencia de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros.

Por otro lado se permite la adopción de medidas de acción positiva para compensar las desventajas de las personas por su origen racial o étnico, así como la adopción de políticas más favorables adoptadas que nunca supondrá una disminución del nivel de protección anteriormente garantizado. Entre estas medidas, y a título de ejemplo, destacan la adopción de mecanismos judiciales y administrativos que posibiliten la defensa de los derechos de las personas directamente afectadas, así como la inversión de la

carga de la prueba cuando el afectado pueda aportar o justificar la existencia de hechos que puedan presumir la presencia de discriminación directa o indirecta.

De igual modo, se potenciará el diálogo social para que la igualdad de trato pueda garantizarse no sólo por vía legal sino también por otras vías como son el control de las prácticas en el lugar de trabajo, los convenios colectivos, los códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

En la misma línea fue aprobada la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Esta norma, que encuentra su punto de anclaje en el artículo 6 del TUE, completa otras directivas ya existentes sobre igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, por origen racial o étnico, en materia de empleo y ocupación, y amplía la prohibición de discriminación a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en este ámbito.

Hay que hacer mención también a la Decisión del Consejo de 27 de diciembre de 2000 por la que se establece un programa de acción comunitaria de lucha contra la discriminación para el periodo 2001-2006. El programa pretendía que se luchara contra todo tipo de discriminación, a excepción de la existente por razón de sexo a la que se dedican ya varias acciones comunitarias específicas, mediante una combinación de medidas, de forma que se reforzara mutuamente la legislación y la acción práctica.

Por consiguiente, el programa ha completado la directiva y ha servido para promover medidas de lucha contra la discriminación directa e indirecta basada en motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, de discapacidad, edad u orientación sexual. Para ello se han destinado 98'4 millones de euros para efectuar análisis que determinen los factores que provocan la discriminación, aquellos que potencian la cooperación transnacional y la promoción de redes europeas, y las acciones de sensibilización para poner en conocimiento la dimensión europea de esta lucha y dar a conocer los resultados del programa.

Para el periodo 2007/2013, la Comunidad Europea ha previsto unos fondos que se destinarán a financiar medidas concretas inscritas en los siguientes dos programas que

afectan directamente a la gestión de la inmigración: i) el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios; y ii) el Programa marco de derechos fundamentales y de justicia.

## **5 Los fondos estructurales y de cohesión y las iniciativas comunitarias hasta 2006**

En la introducción de este trabajo se ha expuesto el papel que hasta el año 2006 han venido desarrollando los denominados fondos estructurales en tres ámbitos: a) en el sector del desarrollo regional a través de la mejora de las infraestructuras, la política medioambiental, el transporte y la energía; b) en la implementación de programas I+D, y en las ayudas a las PYMES (FEDER); y c) en el ámbito de la cohesión social y económica a través de la formación profesional, la inserción laboral y la educación continua (FSE). Así mismo, y desde un alcance sectorial en el ámbito de la agricultura (FEOGA) se han llevado a cabo programas de desarrollo de zonas rurales y de promoción del agroturismo, entre otros. Por último ha entrado en acción el denominado Fondo de cohesión (FC), que se ocupa principalmente de las infraestructuras medioambientales y del transporte. Para implementar el desarrollo de estas actuaciones, la Unión Europea estableció una serie de iniciativas comunitarias que hasta 2006 se han dividido en cuatro programas:

- i) El programa Interreg III, que se destina a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, financiándose a través de los fondos del FEDER.
- ii) El programa Leader plus, dirigido al desarrollo rural y que se financia con los fondos del FEOGA.
- iii) El programa Equal, que fomenta la lucha contra la discriminación y las desigualdades en el acceso al mercado laboral, financiándose con fondos del FSE.
- iv) El programa Urban II, que favorece la revitalización económica y social de las ciudades y de las áreas periféricas urbanas en crisis.

## **6 La nueva política de Cohesión Europea (2007-2013)**

La incorporación masiva de nuevos miembros a la Unión Europea y el cambio de estrategias para abordar los problemas que las desigualdades regionales están planteando en el ámbito europeo han sido dos de los elementos desencadenantes de la creación de un nuevo escenario para la implementación de la política de cohesión. Este cambio supone recomponer el sistema de fondos y de iniciativas comunitarias con el objetivo de obtener mejores resultados e índices de rentabilidad en la adjudicación de presupuestos. Para ello el Consejo Europeo en diciembre de 2005 alcanzó un acuerdo sobre las perspectivas financieras para el periodo 2007/2013, que recoge un techo de gasto del 1,045% de la RNB comunitaria (862.363 millones de euros)<sup>7</sup>. El gasto se distribuye de la siguiente manera (en millones de euros):

- Rúbrica 1. Desarrollo sostenible: 379.739 euros, de los que 307.619 se destinan a política de cohesión.
- Rúbrica 2. Preservación y gestión de recursos naturales: 371.244 euros.
- Rúbrica 3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia: 10.270 euros.
- Rúbrica 4. La Unión Europea como socio a escala mundial: 50.010 euros.
- Rúbrica 5. Administración: 50.300 euros.

De estas asignaciones es especialmente importante la partida correspondiente a la política de cohesión, a través de cual se pretende reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones, así como el retraso de las regiones más desfavorecidas, entre las que están incluidas las zonas rurales. Esta nueva asignación ha supuesto un cambio en la clasificación de objetivos mantenida hasta el año 2006. Así se ha pasado de los objetivos numerados por zonas a un nuevo reparto que es el siguiente:

- i) *Objetivo “convergencia”* (actual objetivo 1) al que se le asigna el 81,7% del presupuesto total (251.330 millones de euros).
- ii) *Objetivo “competitividad regional y empleo”* (actual objetivo 2) al que se le asigna el 15,8% (48.789 millones de euros).
- iii) *Objetivo “cooperación territorial europea”* (basado esencialmente en la actual iniciativa INTERREG), al que se le asigna el 2,4% (7.500 millones de euros).

---

<sup>7</sup> Esto supuso una rebaja de 145.000 millones de euros de la propuesta inicial de la Comisión Europea.

Este nuevo escenario también ha cambiado el sistema de elegibilidad de los territorios relacionados con cada uno de los objetivos, quedando repartido de la siguiente manera:

- i) El objetivo “convergencia” se le asigna a los países cuyo umbral sea del 75% del PIB comunitario.
- ii) El objetivo “competitividad regional y empleo” se le asigna a los territorios que están fuera del objetivo “convergencia”.
- iii) Sin embargo, el objetivo “cooperación territorial europea”, basado en la actual iniciativa INTERREG, no es asimilable al actual Objetivo 3.

Con este nuevo marco de actuación, el papel de los fondos estructurales queda reestructurado de la manera que se explica a continuación. En primer lugar, los fondos estructurales representados por el FEDER y el FSE. Por otro lado, el Fondo de cohesión (FC), que se destinará a financiar el desarrollo de los Estados miembros que estén por debajo del 90% de la renta media comunitaria. En concreto se trata de los 12 nuevos Estados miembros más Grecia y Portugal. Por su parte España obtendrá 3.250 millones de Euros en concepto de salida del FC por efecto estadístico de la ampliación. Por último desaparecerán las actuales iniciativas comunitarias (INTERREG III, URBAN II, LEADER+ y EQUAL) que se integrarán de manera horizontal en los denominados Programas Operativos (PO).

### *6.1 Los nuevos instrumentos de Programación*

La estrategia de desarrollo de los países o grupos de regiones de un país que pueda optar a estas ayudas, se implementa a través del denominado “marco comunitario de apoyo” (MCA), que a su vez se desarrolla mediante los “programas operativos” (PO). El MCA describe el contexto socioeconómico del país o de las regiones objetivo de los fondos estructurales, presenta las prioridades de desarrollo y los objetivos, y prevé sistemas de gestión financiera, seguimiento, evaluación y control. El PO, por su parte, describe las prioridades de un MCA para una región determinada o un eje de desarrollo específico (transporte, apoyo a empresas, etc.)

Cada Programa Operativo incluye los siguientes nueve apartados:

1. Los ejes prioritarios del programa.
2. La descripción de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios.
3. Un plan de financiación indicativo en el que se precisa, para cada eje prioritario y para cada año, el importe de la cobertura financiera prevista para la participación de cada fondo.
4. Las disposiciones de aplicación del programa operativo.
5. La designación de una autoridad de gestión, encargada de la gestión del PO.
6. Una descripción del proceso de utilización de las ayudas comunitarias.
7. Una descripción de los sistemas de seguimiento y evaluación.
8. La designación de la autoridad pagadora y la definición de los procedimientos de movilización y de circulación de los flujos financieros.
9. La descripción de las reglas y procedimientos específicos, como por ejemplo la composición del Comité de Seguimiento.

El Complemento de Programa (CP) es el documento mediante el cual se aplica la estrategia y las prioridades de la intervención. Aprobado por el Comité de Seguimiento y transmitido a la Comisión a título informativo, dicho texto contiene fundamentalmente los elementos detallados de la misma al nivel de las medidas. Así, en cuanto al contenido material este documento incluye los siguientes cinco elementos esenciales:

1. Las medidas de ejecución de los correspondientes ejes prioritarios del PO, la evaluación previa de las medidas y los indicadores de seguimiento.
2. Una definición de las categorías de beneficiarios finales de las medidas.
3. Un plan de financiación, acompañado de una descripción de las disposiciones tomadas para asegurar la aportación nacional a la financiación de las medidas.
4. Las medidas que deben garantizar la publicidad del PO.

5. Una descripción de las modalidades convenidas para el intercambio informatizado de datos con la Comisión.

Todos estos instrumentos de programación se componen de ejes prioritarios y de medidas, estas últimas sólo descritas de manera sintética. El conjunto de estos elementos diseña una estrategia de desarrollo, la cual deberá ser aplicada durante toda la duración del programa. Por otro lado, y dependiendo de su carácter específico, cada uno de los Fondos Estructurales podrá financiar determinados tipos de proyectos.

*6.2 El reparto de Fondos Estructurales para España en el periodo 2007-2013<sup>8</sup>*

Para implementar estos programas en España, las autoridades comunitarias y las españolas negocian en el denominado Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), donde se definen la gestión de los fondos y el reparto definitivo entre las 17 Comunidades Autónomas. En este marco, la Comisión Europea quiere que el Gobierno español dedique a innovación al menos 8.000 millones de euros del total de estos fondos, y que los recortes afecten sólo a inversiones en infraestructuras, pero que al mismo tiempo se dupliquen los fondos destinados a I+D. A nivel autonómico también se están realizando actuaciones entre los distintos agentes económicos y sociales y la Administración con el fin de presentar unas directrices a las autoridades comunitarias. Así, está prevista para el año 2007 la asignación de los Programas Operativos para cada una de la Comunidades Autónomas.

---

<sup>8</sup> La base jurídica del reparto de los fondos estructurales en la Unión Europea se encuentra en los siguientes documentos comunitarios:

- DOUE L 210/25, 31/07/2006. Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento 1260/1999.
- DOUE L 243/49, 06/09/2006. Decisión 2006/597/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales de forma transitoria y específica con arreglo al objetivo de Competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.
- DOUE L 243/44, 06/09/2006. Decisión 2006/595/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales con arreglo al objetivo de Convergencia para el período 2007-2013.
- DOUE L 243/37, 06/09/2006. Decisión 2006/594/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de convergencia para el período 2007-2013.
- DOUE L 243/32, 06/09/2006. Decisión 2006/593/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.
- DOUE L 291/11, 21/10/2006. Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

### 6.2.1 El Objetivo de Convergencia en España

El Objetivo de Convergencia perseguirá acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados (menos del 75% de la media Unión-25), creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa. Este objetivo constituirá la prioridad de los Fondos, y así se destinará el 78% del presupuesto.

La lista de regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales en el marco del objetivo de Convergencia se publicó en la Decisión 2006/595/CEE. En España son Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía. De forma transitoria pueden optar a la financiación Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla. Los dos fondos que constituyen la columna vertebral del marco comunitario son los siguientes:

- a) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) cofinanciará la modernización de las infraestructuras básicas (redes de transporte, telecomunicaciones y energía), la diversificación económica de los territorios y la protección del medio ambiente (tratamiento del agua y los residuos, prevención de los riesgos naturales y tecnológicos).
- b) El Fondo Social Europeo (FSE) reforzará su papel de principal instrumento financiero comunitario a favor de la estrategia europea de empleo (EEE) que sostiene a los Estados miembros en sus reformas del mercado laboral.

Por otra parte, sólo los Estados miembros cuyo PIB sea inferior al 90% del PIB comunitario podrán además beneficiarse del Fondo de Cohesión para inversiones en los ámbitos de los transportes y del medio ambiente. El peso relativo de este fondo aumentará puesto que distribuirá un tercio de la ayuda destinada a los diez nuevos Estados miembros.

### 6.2.2 El Objetivo de Competitividad Regional y Empleo en España

El Objetivo de Competitividad Regional y Empleo perseguirá, fuera de las regiones menos desarrolladas, los siguientes fines: incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, incluidos los ocasionados por la liberalización del comercio; aumentar y mejorar la calidad de la inversión en capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes. La lista de regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales en el marco del objetivo de competitividad regional y empleo se publicó en la Decisión 2006/597/CEE. En España son Castilla y León, la Comunidad Valenciana y Canarias.

La Comisión Europea propone un doble enfoque, a la vez regional y nacional. Los programas regionales permitirán anticipar mejor el cambio económico respaldado exclusivamente por el FEDER, que irán dirigidos a las regiones actualmente seleccionables para el Objetivo número 1 y que dejarán de estar incluidas en él, así como a las regiones que no se incluyen en los Programas de Convergencia.

Los Programas nacionales reforzarán la aplicación de la EEE sostenidos exclusivamente por el FSE, que se concentrarán en tres prioridades: i) adaptación de la población activa a los cambios en el trabajo (formación permanente), ii) promoción del empleo y lucha contra la salida precoz del mercado laboral (envejecimiento activo, mayor participación de las mujeres), y iii) empleo de las categorías en dificultad (personas discapacitadas, minorías étnicas). Este Objetivo contará con el 18% de la dotación presupuestaria, a partes iguales entre el FEDER y el FSE. La distribución de los créditos entre los Estados miembros se realizará sobre la base de criterios económicos, sociales y territoriales fijados a escala europea.

### 6.2.3 El Objetivo de Cooperación Territorial en España

El Objetivo de la Cooperación Territorial europea perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo

territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad. Además, con dicha actuación se verá reforzada la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado. Se beneficiará de un 4% de los créditos de la política regional.

En el marco del futuro objetivo de Convergencia, la Comisión establecerá un programa específico para las siete regiones ultra periféricas (Guadalupe, Martinica, Guyana, Reunión, Canarias, Azores y Madeira). También se tiene en cuenta que los problemas de accesibilidad son especialmente agudos en muchas islas, zonas de montaña y regiones poco pobladas. Así, la asignación de recursos en favor del Objetivo Competitividad regional y empleo tendrá en cuenta esta realidad a través de la determinación de criterios regionales y el aumento del porcentaje máximo de financiación comunitaria. Además, los instrumentos de ayuda al desarrollo rural y al sector pesquero se simplificarán y clarificarán. La iniciativa LEADER+, que apoya estrategias innovadoras de desarrollo en el medio rural, se integrará completamente en la programación general.

#### 6.2.4 Reparto de Fondos por Objetivos

Aunque todavía no se ha completado el reparto de Fondos por Comunidades Autónomas, sí que se conoce cuál será el reparto por objetivos. El Fondo de Cohesión, que financia infraestructuras de transporte y proyectos medioambientales, estará dotado para España con 3.543 millones de euros, mientras que el Fondo Tecnológico asciende a 2.248 millones. Las regiones Objetivo de Convergencia (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) reciben en total 19.479 millones de euros, mientras que para las afectadas por el efecto estadístico (Asturias Ceuta, Melilla y Murcia) se han reservado 1.415 millones de euros, a los que hay que añadir una asignación especial para Ceuta y Melilla de 55 millones de euros.

Las Comunidades que salen del Objetivo 1 por su propio crecimiento (Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana) tendrán que repartirse 4.015 millones. Las islas Canarias tendrán una doble asignación suplementaria de 112 millones y de 489 millones por tratarse de una región ultra periférica. Para el resto de Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco)

quedan sólo 3.297 millones de euros, más 559 millones del Objetivo de Cooperación Territorial.

#### .6.2.5 Reparto por Comunidades Autónomas

España en su conjunto va a recibir un 42% menos de fondos, siendo la razón principal de este recorte el incremento de la renta media respecto a la Unión Europea. Andalucía, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha siguen siendo Objetivo de Convergencia y recibirán aproximadamente 20.000 millones de euros. Por su parte, Asturias, Ceuta, Melilla y Murcia por el efecto estadístico (mejora estadística de su riqueza como consecuencia de la ampliación de los 12 Estados miembros), y Canarias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana por el efecto de crecimiento, han dejado de ser Región Objetivo 1. Aún así, de manera transitoria seguirán recibiendo fondos por valor de casi 6.000 millones de euros. Canarias cuenta además con dos dotaciones específicas. El resto de Comunidades Autónomas recibirán fondos en concepto de Competitividad Regional y Empleo por valor de aproximadamente 4.000 millones de euros.

#### Avance provisional de Propuesta de reparto de Fondos Estructurales

	FEDER + FSE	I+D+i	TOTAL FF.EE
Andalucía	10.071	867	10.938
Castilla La Mancha	1.936	114	2.050
Extremadura	2.219	56	2.275
Galicia	3.058	360	3.418

<b>OBJETIVO DE CONVERGENCIA</b>	<b>17.284</b>	<b>1.397</b>	<b>18.681</b>
Asturias	546	45	591
Murcia	660	54	714
Ceuta	65	0,50	66
Melilla	60	0,50	61
<b>EFECTO ESTADISTICO</b>	<b>1.331</b>	<b>100</b>	<b>1.431</b>
Castilla y León	1.116	94	1.210
Comunidad Valenciana	1.803	162	1.965
Canarias	1.265	44	1.309
<b>EFECTO DE CRECIMIENTO</b>	<b>4.184</b>	<b>299</b>	<b>4.483</b>
Cantabria	121	2	123
Aragón	237	5,99	243
Baleares	174	2	176
Cataluña	1.147	70,8	1218
Madrid	768	82,8	851
Navarra	72	8,98	81
País Vasco	350	25,9	376
La Rioja	55	1	56
<b>COMPETITIVIDAD</b>	<b>2.926</b>	<b>200</b>	<b>3.126</b>
<b>TOTAL FONDOS</b>	<b>25.725</b>	<b>1.995</b>	<b>27.220</b>

<b>FONDO DE COHESION</b>	<b>3543</b>
<b>FONDO TECNOLOGICO</b>	<b>2248</b>
<b>FONDOS ESTRUCTURALES</b>	<b>29421</b>
Objetivo de Convergencia	19479
CC.AA ( Efecto estadístico)	1415
CEUTA Y MELILLA	55
CC.AA ( Crecimiento)	4015
Canarias	601
Resto CC.AA	3856
<b>TOTAL FONDOS</b>	<b>35212</b>

Las cantidades especificadas se refieren a millones de euros.

## 7 Soluciones para Cataluña desde el ámbito rural

Vista la situación en que queda Cataluña con el reparto de Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013, y vista así mismo la realidad con la que se enfrenta esta Comunidad Autónoma debido al cambio en su población, es necesario buscar nuevas fórmulas que sirvan para optimizar los fondos europeos y al mismo tiempo sirvan para crear empleo, de manera que se logre así la integración de los inmigrantes que llegan a Cataluña. En este sentido, y viendo como queda afectada esta región dentro de la asignación de fondos, es necesario salir de la Política de Cohesión, y entrar en la

Política de Desarrollo Rural, ya que es en esta área donde Cataluña puede ofrecer soluciones.

### *7.1 La nueva política comunitaria de desarrollo rural*

Por Política de Desarrollo Rural (PDR) entendemos aquel conjunto de actividades públicas de planificación y ejecución del sector público que inciden en el desarrollo de las zonas rurales. Las PDR surgieron con el propósito de dar respuesta a la continua regresión que, tanto en términos económicos como demográficos, estaban mostrando los espacios rurales en su conjunto. Ello sigue siendo un factor de gran importancia, dado que el 90% del territorio de la Unión Europea ampliada es espacio rural, enfrentándose hoy en día a problemas tales como la globalización de los mercados, las mayores exigencias de calidad de los consumidores y el medio ambiente.

Los objetivos genéricos de las PDR han consistido en diversificar la economía de las zonas rurales, especialmente en áreas económicamente deprimidas, además de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias existentes, sin olvidar otros aspectos prioritarios como llevar a cabo acciones en el ámbito de la educación y la formación; la construcción y mejora de servicios e infraestructuras y el mantenimiento y preservación del patrimonio cultural y natural, así como la protección del medio ambiente. En definitiva, esta política de carácter horizontal-territorial ha pretendido revalorizar el potencial endógeno de las áreas rurales en favor de su desarrollo.

Las PDR están vinculadas a una concepción renovada de lo que antes se entendía por espacios rurales, incorporando diversos activos medioambientales, culturales, paisajísticos y sociales que exceden los netamente productivos ligados a la agricultura y cuyos valores se pretenden destacar a fin de que actúen como eje para el desarrollo de dichas zonas. Así, se pone de manifiesto que los espacios rurales poseen valores intrínsecos que van más allá de la mera producción de alimentos, circunstancia que no se contemplaba tiempo atrás.

### *7.2 Antecedentes*

La actual PDR de la Unión Europea se ha ido forjando paulatinamente por la introducción de instrumentos de política agraria que, frente al predominio del componente sectorial, han intentado poner mayor énfasis en la vertiente territorial. El primer precedente puede situarse en la crisis de la PAC en los primeros años de la década de los años ochenta, debida principalmente al desbordamiento de la oferta. Ello motivó la aparición de excedentes estructurales en importantes esferas agrarias, cuya eliminación generó todo tipo de problemas, entre los que cabe destacar la fuerte presión que su financiación ejercía sobre el presupuesto de la hacienda europea. Pero lo que aquí interesa subrayar es que una de las causas por las que el modelo de política agraria adoptado empieza a perder legitimidad interna obedece a una perspectiva medioambiental.

Los procesos de producción crecientes e intensivos comienzan a ser seriamente cuestionados por la opinión pública, ya que, por ejemplo, la utilización de un volumen cada vez mayor de medios de producción procedentes de la industria química –fertilizantes, tratamientos sanitarios, etc.– acarrea una degradación de la calidad del agua y del suelo y un empobrecimiento de la biodiversidad. Así pues, se hizo evidente que los objetivos de la política agrícola tenían que cambiar, por lo que en 1983 la Comisión hizo una propuesta de reforma integral que formalizó en 1985 con la publicación del llamado Libro Verde, en el que se avanzan algunas de las orientaciones que debía seguir la reforma, entre las que destacamos las siguientes cuatro:

- a) Dar prioridad a la modernización de las explotaciones que puedan ser viables en un contexto de una política restrictiva de precios.
- b) Frenar el proceso de intensificación y buscar fuentes de ingresos alternativas para la población rural.
- c) Tomar en consideración la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente para asegurar la conservación de los recursos naturales.
- d) Concentrar los recursos financieros en las regiones rurales mas desfavorecidas de la Comunidad.

Estas recomendaciones fueron desarrolladas por una serie de Reglamentos a lo largo de la segunda mitad del decenio de 1980, inaugurándose una nueva etapa mediante la introducción de una serie de instrumentos tales como los que se indican a continuación:

- a) El establecimiento de medidas de fomento de la silvicultura;
- b) La posibilidad de introducir regímenes especiales nacionales para el mantenimiento de métodos de producción agrícola respetuosos con el entorno natural en ciertas zonas sensibles desde una óptica ambiental;
- c) El fomento de la extensificación de la producción;
- d) La ampliación de las indemnizaciones compensatorias a los agricultores de las zonas desfavorecidas;
- e) El establecimiento de ayudas a la retirada de tierras de la producción;
- f) La facilitación en el establecimiento de un régimen transitorio de ayudas directas a la renta agraria, con el fin de facilitar la adaptación de las explotaciones más afectadas por las nuevas realidades de los mercados, a través de la salvaguarda del equilibrio necesario para garantizar la vitalidad del mundo rural.

Todo esto constituía un conjunto de instrumentos que, pese a su alto grado de dispersión, tenían en ciertos casos un marcado componente territorial y, por consiguiente, abrieron la vía para la gestación de la actual PDR.

Con el Acta Única Europea se dotó de los elementos necesarios para una formulación mucho más consistente de la misma, al otorgar a la Comunidad competencias en materia de medio ambiente (Título XIX) y, especialmente, de cohesión económica y social (Título XVII), cuyo objetivo era la reducción de las disparidades regionales, con una mención expresa a las zonas rurales. A pesar de que el Acta Única no introdujo ningún Título sobre política rural, ni tampoco modificó los objetivos de la PAC, la protección de las zonas rurales se convirtió desde 1987 en un objetivo prioritario no sólo de la PAC sino también del conjunto de los fondos de cohesión disponibles, en particular del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y, en menor medida, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

Con estos elementos, la filosofía de lo rural se plasmó en el documento de la Comisión titulado *El futuro del mundo rural*, que fue publicado por el Ministerio de Agricultura en 1989, y que es considerado como la primera formulación concreta del segundo pilar de la PAC. En este documento, en primer lugar, se realizó un diagnóstico de los problemas con los que se enfrentaban tres tipos de zonas rurales y se enunció una estrategia para su resolución. Los pilares de dicho análisis fueron los siguientes:

- a) En las regiones rurales próximas a las grandes aglomeraciones urbanas (por ejemplo, los espacios rurales del litoral mediterráneo español), los principales problemas se derivaban de lo que la Comisión llamó la presión de la evolución moderna. Suelen ser zonas en las que la agricultura se ha modernizado vía intensificación pero en detrimento del entorno. La estrategia a seguir para aliviar la presión que sufría pasó por un enfoque integrado de utilización y ordenación del territorio, con el fin de proteger el medio natural.
- b) Un segundo problema tipo fue el del declive rural, cuyo aspecto más significativo fue la emigración de la población joven hacia las ciudades. El objetivo central se basó en la diversificación del tejido productivo, mediante el desarrollo del potencial endógeno, que permitiría la creación de puestos de trabajo económicamente viables fuera del sector agrario.
- c) El tercer caso fue el de zonas especialmente marginadas, de difícil acceso, amenazadas por el declive agrario y la despoblación. Eran áreas de agricultura de montaña como los Pirineos y las cordilleras meridionales del interior peninsular, en las que las posibilidades de diversificación económica eran muy limitadas y, por tanto, resultaba imprescindible un refuerzo del apoyo prestado por las diferentes instancias de las administraciones públicas.

En segundo lugar, como se desprende de lo anterior, las estrategias enfatizaron la necesidad del desarrollo no agrario de las zonas rurales, mediante la mejora de todo tipo de infraestructuras públicas, el fomento de actividades industriales, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el refuerzo del papel de la silvicultura, la mejora de la oferta educativa y cultural, la ampliación de los servicios turísticos, etc. Todo ello implicó un sustancial cambio de rumbo en lo referente a los planteamientos que se

habían formulado para abordar la problemática de las zonas rurales, puesto que se pasaba de medidas estrictamente sectoriales a un conjunto integrado –es decir, multisectorial y polivalente– de instrumentos con un nítido contenido territorial.

En tercer lugar, ese tratamiento integrado exigía una reforma de los Fondos Estructurales. Así, a lo largo del segundo semestre de 1988 se aprobaron los reglamentos necesarios para garantizar una mayor coordinación entre los mismos, lo que permitió el establecimiento de cinco objetivos (en 1995, con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, se añadió el Objetivo 6, orientado a las zonas poco pobladas para contemplar las especificidades de las regiones árticas de los países nórdicos).

Por último, conviene resaltar que la normativa comunitaria, aún cuando especificó las regiones afectadas por el Objetivo 1 –regiones cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria–, no contiene una definición precisa de zonas rurales. En este sentido, afirma tan sólo que “las zonas elegibles con arreglo al Objetivo 5 se seleccionarán en función del número de personas ocupadas en la agricultura, su nivel de desarrollo económico y agrícola, su situación periférica y su sensibilidad a la evolución del sector agrícola, en particular, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común”<sup>9</sup>.

En 1991, la Comisión se vio obligada a presentar un documento<sup>10</sup> en el que se retomaron gran parte de las reflexiones realizadas en el decenio precedente sobre las nuevas orientaciones que debía guiar a la PAC, resaltando el mayor acento en la necesidad de una política rural no estrictamente agraria, como pudo apreciarse en la proclamación de los siguientes principios:

1. La necesidad de una política activa de desarrollo rural, como única forma de preservar el entorno natural y un modelo de agricultura, el europeo, que no era más que la expresión de un modelo de sociedad.
2. Reconocimiento de la multifuncionalidad de la actividad agraria, que no sólo producía alimentos, sino que, además, desempeñaba labores de protección medioambiental y de ordenación del territorio.

---

<sup>9</sup> Artículo 11.2 del Reglamento CEE n° 2052/88 del Consejo.

<sup>10</sup> Documento (COM-91-100)

3. El desarrollo rural no sólo como dependiente del sector agrario, sino como elemento de fomento de otras actividades económicas que contribuirían a mantener la población y el tejido productivo de las zonas rurales.

Este documento se materializó, una vez discutido con los agentes implicados, en una propuesta de reforma<sup>11</sup> que supuso un cambio trascendental de la política de precios y mercados.

En lo que concierne a la PDR, a partir de 1989 se pusieron en marcha los primeros Programas de Iniciativas Comunitarias, orientados al tratamiento de problemas que revestían un especial interés para la Comunidad: EQUAL, URBAN, INTERREG y LEADER. Dentro de ese marco, se aprobó en 1991 con carácter experimental la Iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER I *–Liaisons Entre Actions de Developpement de L'Economie Rural–* (1991-1994), que fue reformada y prorrogada en dos ocasiones (LEADER II y LEADER+). Junto a estas tres generaciones de la iniciativa comunitaria LEADER, también han afectado al mundo rural la iniciativa EQUAL y la iniciativa INTERREG, destinadas a favorecer la cooperación transfronteriza.

### 7.3 La iniciativa comunitaria LEADER

La iniciativa comunitaria LEADER puede considerarse como la primera puesta en práctica de una política rural de carácter territorial, integrada y participativa. Está destinada al sostenimiento y desarrollo de iniciativas locales de desarrollo rural y sus rasgos específicos son siete:

1. El enfoque territorial, en concreto comarcal, a la hora de definir la política de desarrollo, lo que supone basarse en los recursos particulares de cada comarca para así responder mejor a las necesidades locales.
2. El enfoque ascendente en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, con el propósito de conceder el mayor protagonismo posible a los agentes

---

<sup>11</sup> COM-91 -258

locales.

3. El Grupo de Acción Local –o partenariado local– como forma de cooperación horizontal, agrupando a los agentes e instituciones locales y comarcales representativos.
4. El carácter innovador de las acciones promovidas por los beneficiarios respecto de otras intervenciones en la zona rural afectada.
5. El enfoque integral e intersectorial, al contemplarse conjuntamente las potencialidades de los diferentes sectores de la economía, la sociedad y los recursos locales.
6. La descentralización de la gestión y la financiación, mediante los Grupos de Acción Local, lo que debería dotar de gran flexibilidad a los Programas comunitarios.
7. La organización en red y la cooperación transnacional, no sólo para el intercambio de conocimientos, experiencias y resultados, sino también a través de la asociación en proyectos comunes con grupos de otros países.

En esta primera fase, la iniciativa era aplicable en las Regiones Objetivo 1 y en las Zonas Objetivo 5 (zonas con deficiencias estructurales), y su indudable éxito permitió su continuidad con LEADER II (1994-1999), incorporándose las Zonas Objetivo 6 (zonas poco pobladas) y cuadruplicándose su presupuesto.

Paralelamente al desarrollo de esta iniciativa comunitaria, tuvo lugar en la ciudad irlandesa de Cork la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, celebrada en 1996 bajo el título *La Europa rural: Perspectivas de futuro*. En dicho encuentro se aprobó la llamada Declaración de Cork, decálogo cuyo primer precepto establecía “la preferencia rural”, como prioridad en las políticas de la Unión Europea, y los nueve restantes reiteraban elementos contenidos en anteriores declaraciones de principios y que, en gran medida, se venían aplicando con los programas LEADER: enfoque integrado; diversificación productiva; sostenibilidad; simplificación administrativa; gestión descentralizada; evaluación de los resultados. Sin embargo, no cabe duda de que la preferencia rural fue el aspecto más novedoso, y quizás también el más conflictivo la aplicación de la PDR en todas las zonas de la Unión, aunque se matizó con el respeto al

principio de concentración, a través de una modulación de la financiación comunitaria a favor de las áreas más necesitadas.

Tras largas reflexiones, en 1997, el Documento Agenda 2000 titulado “Por una Unión más fuerte y más amplia”<sup>12</sup> hizo que la Comisión propusiera el estableciendo del marco financiero para el periodo 2000-2006. Entre las propuestas de la Comisión se encontraba la de consolidar los esfuerzos presupuestarios de los Fondos Estructurales, con la reducción, en 1999, del número de objetivos de siete a los siguientes tres, dos regionales y uno de carácter horizontal:

- a) Objetivo 1: Promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea).
- b) Objetivo 2: Reconversión económica y social de las demás regiones con dificultades estructurales.
- c) Objetivo 3: Desarrollo de los recursos humanos.

Por otro lado, se simplificaban y reducían a cuatro las iniciativas comunitarias, siendo LEADER+ la que se dirigió principalmente al desarrollo rural. Su aspecto más novedoso estribaba en generalizar sus soluciones a todas las zonas rurales de la Comunidad, tal como se había acordado en la Conferencia de Cork.

Respecto al contenido agrario de la Agenda 2000, que dio lugar al Reglamento (CE) 1257/99, de Desarrollo Rural, la gran novedad de esta reforma fue que, por primera vez, se integraron los objetivos medioambientales en la PAC y se elevó el desarrollo rural a la categoría de segundo pilar de la PAC. Este instrumento comunitario fijó los siguientes principios fundamentales sobre los que se iba a asentar la nueva política rural: a) la multifuncionalidad de la agricultura; b) el enfoque multisectorial e integrado; c) la flexibilización de las ayudas basadas en el principio de subsidiaridad; y d) la transparencia en la elaboración y gestión de los programas.

---

<sup>12</sup> COM-97-2000

Las medidas previstas, que en todos los casos contarán con la cofinanciación de los Estados miembros y que servirán de acompañamiento y complemento de otros instrumentos de la PAC, pueden agruparse en dos grandes bloques:

- a) Medidas de acompañamiento de la PAC: recoge las tres medidas de 1992 (agroambientales, cese anticipado de la actividad y forestación de tierras) y las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas o sujetas a limitaciones medioambientales. Serán cofinanciadas por la sección Garantía del FEOGA en todo el territorio, y la única novedad respecto a la normativa anterior es que las medidas agroambientales pasarán a ser las únicas de obligado cumplimiento por los Estados miembros.
  
- b) Medidas de modernización y diversificación de las explotaciones agrícolas: inversiones en las explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, formación profesional, mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, silvicultura y fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales. Estas medidas serán financiadas por la sección Garantía del FEOGA, salvo en las zonas cubiertas por el Objetivo 1, donde correrán a cargo de la sección Orientación.

#### *7.4 La reforma de la política de desarrollo rural*

En 2004, la Comisión Europea propuso una reforma de la política de la PDR dirigida a clarificar la situación creada tras diez años de exitosas experiencias LEADER en las zonas rurales y tras cinco años de aplicación del Reglamento 1.257/99 en el sector agrario. El objeto de esta reforma era aumentar la financiación y hacer que los programas de desarrollo fueran más sencillos y transparentes.

La propuesta de la Comisión, con algunas modificaciones, fue aprobada en la reunión del Consejo que tuvo lugar los días 20 y 21 de junio de 2005, en la que este órgano alcanzó por unanimidad un acuerdo político sobre un Reglamento-marco para la aplicación de la PDR para el periodo 2007-2013. Igualmente, en esa misma reunión se aprobó el Reglamento (CE) 1290/2005, sobre la financiación de la política agrícola común, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 18 de agosto de 2005.

Poco después de esta reforma de junio de 2005, la Comisión Europea aprobó el 5 de julio un proyecto de directrices estratégicas para el desarrollo rural para el periodo 2007-2013, en el que se establecía que los Estados miembros han de preparar sus estrategias rurales nacionales del desarrollo en base a las siguientes seis pautas estratégicas de la comunidad:

1. Mejorar la competitividad de los sectores agrícolas y silvícola.
2. Mejorar el medio ambiente y el entorno natural.
3. Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación.
4. Desarrollar la capacidad local de creación de empleo y diversificación.
5. Traducir en programas las prioridades.
6. Lograr la complementariedad entre los instrumentos comunitarios.

#### *7.5 La financiación de la política de desarrollo rural*

La aportación más interesante del nuevo Reglamento 1290/2005 es la creación del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el cambio de nombre del FEOGA, que pasa a denominarse Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) –y que financiará exclusivamente el primer pilar de la PAC.

El nuevo fondo FEADER se encargará de sufragar, en gestión compartida entre los Estados miembros y la Comunidad, la contribución financiera comunitaria en favor de los programas de desarrollo rural (artículo 4), y sus recursos estarán formados principalmente con los de la sección Orientación del FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER, FSE e IFOP<sup>13</sup>.

En cuanto al acuerdo político alcanzado por el Consejo, se decidió aumentar la financiación de la PDR en la medida propuesta por la Comisión, es decir, 88.753 millones de euros para 2007-2013, de los que 31.300 millones se destinarán a zonas dentro del objetivo de Convergencia (antes FEOGA-Orientación). Sin embargo, estas

---

<sup>13</sup> Las siglas IFOP se refieren al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

cifras serán ajustadas proporcionalmente a lo que finalmente se acuerde en las perspectivas financieras. En cuanto a la distribución por Estados miembros se acordará con las perspectivas financieras, aunque se basará en los siguientes criterios: regiones objetivo Convergencia; ejecuciones pasadas y situaciones particulares; y necesidades basadas en criterios objetivos.

### *7.6 Los ejes de actuación*

La nueva PDR se configura con tres ejes temáticos y un eje horizontal en torno a los cuales se articulan las diferentes líneas de actuación. Para cada uno de ellos se fija un porcentaje mínimo de financiación por parte de la Unión Europea a través del mencionado fondo FEADER, a lo que se unirán los recursos que cada Estado miembro decida destinar (bien de lo obtenido de las ayudas del primer pilar de la PAC o de sus propios presupuestos)<sup>14</sup>.

- i) Primer eje: Se fija un porcentaje mínimo del 10% de los recursos del FEADER (15% en la propuesta de la Comisión), y tiene por objetivo mejorar la competitividad del sector agrario y forestal y mejorar la calidad de las producciones. Este sería el ejemplo de la clásica política de estructuras agrarias dirigida a mejorar el capital físico y humano mediante acciones para elevar la formación de los agricultores, favorecer el relevo generacional y promover la instalación de jóvenes en la agricultura.
- ii) Segundo eje: Tiene un porcentaje mínimo de financiación del 25% de los recursos del FEADER (el mismo que en la propuesta inicial) y tiene por objetivo la gestión sostenible de las explotaciones agrarias mediante el programa agroambiental y forestal. Así, se impulsan las medidas de reforestación, buscando un adecuado equilibrio con su entorno territorial y haciendo realidad el principio de la multifuncionalidad, así como la gestión sostenible de los territorios a través de la Red Natura 2000.
- iii) Tercer eje: Contempla un porcentaje mínimo del 10% del FEADER (15% en la propuesta de la Comisión) y se orienta hacia el objetivo de diversificar las

---

<sup>14</sup> Los porcentajes mínimos propuestos por la Comisión fueron rebajados en el Consejo por los Estados con el fin de tener mayor flexibilidad en la planificación nacional.

actividades económicas en el medio rural y mejorar la calidad de vida de su población promoviendo actividades no agrícolas, apoyando la creación de pequeñas empresas, protegiendo el patrimonio natural, fomentando el turismo rural, garantizando servicios básicos y equipamientos, etc.

La implementación de esos tres ejes temáticos se hace siguiendo el enfoque ascendente y participativo que tan buenos resultados ha dado en los diez años de iniciativa LEADER. Ésta constituirá el eje horizontal, fijándose para ello un 5% de porcentaje mínimo de financiación (7% en la propuesta inicial). De esta forma, se asegura la continuidad de la iniciativa LEADER.

Los Estados gozan en este nuevo sistema de un amplio margen de maniobra para fijar sus prioridades en materia de política agraria y rural, ya que podrán gestionar con flexibilidad los recursos que reciban del FEADER, aumentando en mayor o menor medida los citados porcentajes mínimos de financiación de cada eje e inyectándoles recursos propios a través de la cofinanciación nacional.

De esta forma se integran las dos concepciones del desarrollo rural. Por un lado, la agraria, articulada en el primer eje y en parte del segundo y dirigida a los agricultores como sus exclusivos beneficiarios. Por otro lado, la territorial, articulada en parte del segundo eje y en el tercero y dirigida al conjunto de la población rural con el fin de evitar el divorcio entre agricultores y no agricultores generado en la confusa situación actual, donde los primeros (los agricultores) sólo se interesan por las ayudas directas del primer pilar de la PAC y por los incentivos propiciados por el segundo pilar para la mejora de las explotaciones agrarias, y los segundos (la población rural no agraria) centran su atención en las ayudas ofrecidas por la iniciativa LEADER.