



Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural



PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

(2014-2020)

INFORME DE EVALUACIÓN EX ANTE

MARZO DE 2015

Índice

Resumen	4
Summary.....	10
INFORME DE EVALUACIÓN	16
1 EVALUACIÓN DEL CONTEXTO Y DE LAS NECESIDADES	16
1.1 Evaluación de la exhaustividad del DAFO.....	16
1.2 El marco de indicadores de contexto.....	19
1.3 Evaluación del DAFO como base y justificación de la identificación de necesidades.....	20
1.4 Consistencia global.....	21
1.5 Preguntas de evaluación relativas a la toma en consideración de las seis prioridades del desarrollo rural	23
1.6 Recomendaciones relativas al análisis del contexto y necesidades.....	49
2 PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PROGRAMA	51
2.1 Evaluación de la estrategia considerando el DAFO y las necesidades y evaluación de la contribución a la Estrategia Europea 2020.....	51
2.2 Evaluación de la coherencia externa con el MEC, el Acuerdo de asociación, las recomendaciones específicas para los países y otros instrumentos pertinentes	54
2.3 Coherencia interna: evaluación de la lógica de intervención del programa	61
2.4 Evaluación de las formas de ayuda propuestas	67
2.5 Evaluación de la contribución prevista de las medidas escogidas para alcanzar los objetivos.....	67
2.6 Evaluación de la coherencia de la asignación presupuestaria con los objetivos.....	71
2.7 Evaluación de las disposiciones para LEADER (desarrollo local participativo).....	74
2.8 Evaluación de las disposiciones para la Red Rural Nacional	75
2.9 Evaluación de la utilización de la asistencia técnica.....	77
2.10 Recomendaciones relacionadas con la pertinencia y coherencia del programa	78
3 EVALUACION DE INDICADORES Y METAS.....	80
3.1 Indicadores de los programas.....	80

3.2	Adecuación de los objetivos cuantificados para los indicadores	84
3.3	Adecuación de los hitos al marco de rendimiento	85
3.4	Recomendaciones relacionadas con el Plan de Indicadores.....	87
4	EVALUACIÓN DE LOS PLANES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA.....	89
4.1	Evaluación de las disposiciones de aplicación del programa y la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad de gestión	89
4.2	Procedimiento para seguimiento, obtención de datos y plan de evaluación	91
4.3	Recomendaciones relativas a la aplicación del programa.....	94
5	EVALUACION DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES.....	98
5.1	Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación	98
5.2	Desarrollo sostenible	101
5.3	Recomendaciones referentes a los temas horizontales.....	106

Índice de tablas

Tabla 1: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 1 (Potenciar colaboración supraautonómica entre investigación, sector agrario y forestal, e industrias para proyectos innovadores).....	27
Tabla 2: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 2 (Facilitar la innovación y transferencia de resultados a las explotaciones, industrias y agentes del sector agrario y forestal).....	29
Tabla 3: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 3 (Fomentar asesoramiento a productores desde cooperativas y otras entidades asociativas, y desde organismos de investigación)	31
Tabla 4: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 4 (Dotar a técnicos de las entidades asociativas, de conocimientos para diseñar estrategias y modelos de negocio competitivos)	33
Tabla 5: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 5 (Favorecer las inversiones en transformación/comercialización de productos agrarios través de entidades asociativas).....	34
Tabla 6: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 6 (Favorecer el aumento de la dimensión económica y la capacidad exportadora de las empresas agroalimentarias).....	36
Tabla 7: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 7 (Mejorar la capacidad negociadora entidades asociativas para incrementar el volumen comercializado por las mismas)	38
Tabla 8: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 8 (Impulsar en el sector agroalimentario el establecimiento de alianzas empresariales para ampliar sus mercados)	39
Tabla 9: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 9 (Mejorar la eficiencia energética en las industrias y propiciar el uso de biomasa de distintos orígenes con fines energéticos.).....	41
Tabla 10: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 10 (Apoyar la actividad económica y empleo mediante ampliaciones de regadío, en transformaciones declaradas de interés general)	42
Tabla 11: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 11 (Impulsar la modernización de infraestructuras de regadío que abastezcan zonas de riego supraautonómicas).....	43
Tabla 12: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 12 (Promover la conservación de recursos genéticos forestales para una mejor adaptación al cambio climático.).....	44

Tabla 13: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 13 (Apoyar acciones de prevención de incendios forestales y de restauración de zonas afectadas por catástrofes naturales)	45
Tabla 14: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 14 (Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural como factor del desarrollo sostenible del medio rural)	47
Tabla 15: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 15 (Seguimiento de la erosión del suelo y mayor conocimiento de prácticas agrarias para combatir el cambio climático y la desertificación) 48	
Tabla 16. Coherencia entre necesidades y líneas estratégicas.....	51
Tabla 17: Relación entre los objetivos de la Estrategia UE2020 y las Líneas prioritarias del PNDR.54	
Tabla 18: Relación entre las prioridades de intervención del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 y las Líneas prioritarias del PNDR.	56
Tabla 19: Complementariedad de las actuaciones del PNDR con las contempladas en los PDR regionales.....	60
Tabla 20: Relación entre medidas y líneas prioritarias.....	63
Tabla 21: Diagrama de objetivos.	64
Tabla 22: Interacción entre objetivos específicos.....	66
Tabla 23: Relación de las medidas con los objetivos del PNDR.....	70
Tabla 24: Asignación presupuestaria por medidas y operaciones del PDR.....	71
Tabla 25: Relación entre líneas prioritarias y asignación financiera	72
Tabla 26: Relación entre necesidades y asignación financiera	73
Tabla 28: Relación entre objetivos e indicadores.....	81

Resumen

La Evaluación *ex ante* del *Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020* (PNDR) se llevó a cabo tomando en consideración las orientaciones de los Reglamentos comunitarios. El equipo evaluador también ha tomado en consideración la *Estrategia UE 2020*, el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, los objetivos generales de la Política Agraria Común y los propios de la Política de Cohesión comunitaria. Además el equipo evaluador ha seguido las directrices del documento de orientación diseñado conjuntamente por la EENRD y la Comisión Europea, *Getting the most from your RDP: Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs*. de agosto de 2012.

Análisis DAFO, evaluación de las necesidades y lecciones del pasado

El PNDR contiene en su primera parte una exhaustiva descripción de la situación actual de los territorios rurales del área de programación. Adicionalmente se presta especial atención a la situación del asociacionismo agrario, al sistema español de innovación en el ámbito agrario y a la gestión del agua, lo que resulta coherente con las problemáticas y actuaciones que aborda el PNDR.

La descripción de la situación y el uso de datos apropiados se han beneficiado de las observaciones realizadas por el equipo evaluador. La mayor parte de las recomendaciones fueron recogidas en el PNDR, no dejando sin incorporar ninguna de las que se consideraban más relevantes por parte del equipo evaluador.

Todos los valores de los indicadores propuestos por la Comisión han sido calculados y utilizados en el texto de la descripción de la situación actual. Para completar los Indicadores Comunes, el Programa propone dos Indicadores Específicos de Contexto. El equipo evaluador considera que los dos indicadores resultan idóneos para fundamentar la descripción, son robustos y son calculados con datos solventes, por lo que pueden ser considerados como indicadores SMART.

El PNDR incluye un DAFO en el que figuran elementos socioeconómicos, sectoriales y medioambientales. En general existe una evidente correspondencia entre los elementos del DAFO y las necesidades definidas en el Programa. Para el equipo evaluador, el análisis DAFO y la identificación de necesidades están lógicamente interrelacionadas de manera que las necesidades seleccionadas se justifican suficientemente con el DAFO.

A lo largo de la descripción de la situación y en el análisis DAFO hay referencias frecuentes a las intervenciones pasadas y a sus resultados, incluidas referencias a

la experiencia de la Red Rural Nacional (RRN). Estas referencias a intervenciones pasadas no están empero presentadas de manera sistemática existiendo algunos vacíos en determinadas problemática. Las sugerencias realizadas por el equipo evaluador fueron atendidas en la medida de lo posible, habida cuenta de la dispersión de competencias entre Administraciones y por el hecho de no existir un programa propiamente nacional en el período anterior de programación.

Pertinencia y coherencia interna y externa del programa

Partiendo de las necesidades identificadas y de las prioridades del desarrollo rural para la UE, el PNDR define 3 líneas estratégicas u objetivos intermedios. A su vez, a cada una de las líneas estratégicas se asignan una serie de objetivos específicos o instrumentales. Finalmente el programa propone ocho medidas, cada una de ellas destinada a materializar uno o más objetivos específicos, según se deducen de las líneas prioritarias anteriormente señaladas.

Para el equipo evaluador, la focalización de la estrategia del Programa en estas tres líneas estratégicas se justifica por las particularidades del mismo, es decir, la coexistencia con 17 programas regionales y el respeto a las competencias y la distribución de funciones entre Administraciones. Las tres líneas del programa son perfectamente coherentes con los objetivos de la Estrategia UE 2020 y resultarán un apoyo para su obtención. Las tres líneas prioritarias del PNDR son también coherentes con las cuatro prioridades de intervención establecidas en el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*.

La lógica de intervención del PNDR muestra la coherencia entre necesidades identificadas, líneas estratégicas u objetivos intermedios, objetivos instrumentales u específicos y medidas propuestas. Por lo que se refiere a las medidas seleccionadas, éstas se integran apropiadamente en las tres líneas estratégicas del PNDR y contribuyen a alcanzar los objetivos propuestos.

El equipo evaluador considera que la propuesta de Red Rural Nacional (RRN) es coherente entre todos los elementos de la lógica de intervención. Las acciones previstas atienden de manera adecuada a las necesidades identificadas y objetivos planteados, y derivarán en la consecución de los resultados e impactos previstos. Finalmente en este ámbito el equipo evaluador incluye una serie de recomendaciones relacionadas con la pertinencia y coherencia del programa.

Medición de los avances y los resultados del programa

Todos los indicadores comunes que resultan relevantes para el PNDR están recogidos en el plan de indicadores. Se puede afirmar que el conjunto de indicadores incluidos en el programa es relevante y resulta suficiente para el correcto seguimiento y evaluación del Programa. En la medida que

fundamentalmente se trata de indicadores comunes, se puede afirmar que los indicadores empleados son indicadores SMART.

Los indicadores propuestos no contemplan la desagregación según la perspectiva de género. Sin embargo, el contenido de las medidas puede explicar esa ausencia y la relevancia menor que tiene tal desagregación. En todo caso, estas carencias pueden suplirse a lo largo del período de implementación del programa, pudiendo resultar de interés la realización de evaluaciones temáticas intermedias o finales que profundicen en estas cuestiones.

El PNDR incluye el Marco de rendimiento y los hitos correspondientes al año 2018 para las prioridades de desarrollo rural de la UE. Muchos de los indicadores físicos comunes del Marco de rendimiento carecen de valor por no ser relevantes teniendo en cuenta cómo están definidas las medidas recogidas en esas prioridades en el PNDR. Por ese motivo y debido a las limitaciones de los indicadores físicos del Marco de rendimiento propuesto por la Comisión y su escasa relevancia para las acciones previstas, el PNDR opta por definir indicadores alternativos para las prioridades. Además, siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el PNDR opta por poner pocos indicadores en el Marco de rendimiento y que a ellos contribuyan varias medidas, para facilitar el cumplimiento de los hitos y metas, siendo esta explicación adecuada a juicio del evaluador.

Evaluación de los planes para la aplicación del programa

La evaluación ha examinado las condiciones de aplicación del programa, la adecuación de la estructura administrativa y de los recursos humanos y su capacidad de gestión. Aunque la estructura administrativa resulta compleja por el hecho de participar tres niveles de autoridades, a juicio de los evaluadores parece adecuada y de hecho ha sido operativa en anteriores periodos de programación.

Los recursos humanos previstos también cuentan con experiencia previa en la gestión y control de programas de desarrollo rural, por lo que no se prevén dificultades. En cualquier caso el PNDR prevé la contratación de apoyos externos y asistencias técnicas que pudiesen cubrir cualquier necesidad puntual, por lo que a juicio de los evaluadores la previsión es suficiente como para evitar que pudiesen surgir problemas. Los recursos organizativos y humanos cuentan con el apoyo de una aplicación informática, empleada ya en el periodo 2007-2013, que asegura la disponibilidad de información de manera fiable.

El PNDR recoge dentro del Plan de Evaluación un sistema para obtener, gestionar y comunicar los datos sobre la ejecución del programa y su utilización para el seguimiento y evaluación. Los objetivos generales y específicos del plan de evaluación, así como su calendario y cronograma, están suficientemente definidos y son adecuados a lo que exigen los reglamentos comunitarios. Además el plan

incorpora un conjunto de actividades y temas de evaluación que prevén la búsqueda de soluciones a problemas metodológicos habituales y que permiten profundizar en el conocimiento de la intervención en términos de resultados e impactos. Ese sistema se apoya además en una aplicación informática de gestión y control cuyo contenido se define en el PNDR y que resulta adecuada para registrar la información y datos necesarios para el seguimiento y evaluación. De hecho el PNDR hace del Plan de Evaluación una cuestión transversal en la que se involucra a todo el personal implicado y al que se dotará de las capacidades necesarias, lo cual se considera a juicio de los evaluadores como una buena práctica.

El comité de seguimiento tiene una composición amplia y representativa del medio rural español. Además de la transparencia que se deriva del seguimiento y la evaluación, la autoridad de gestión ha previsto reforzar esta cuestión con el diseño un plan de comunicación y publicidad que se apoya en la web institucional del Ministerio y en la Red Rural Nacional. Sus objetivos y contenido se encuentran ya definidos y resultan muy adecuados a juicio del equipo evaluador. También se valora positivamente la definición en el PNDR de actuaciones orientadas a reducir la carga administrativa para los beneficiarios.

Evaluación de las prioridades horizontales.

La evaluación se centra en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación y el desarrollo sostenible, ya que el enfoque LEADER es desarrollado por los programas autonómicos y la RRN es una parte integrante del programa, por lo que no procede su evaluación como elemento horizontal.

Las prioridades horizontales analizadas se encuentran recogidas en el *Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020*.

En lo que respecta a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la evaluación parte de reconocer la incorporación de asociaciones de mujeres rurales el diseño del programa, y más específicamente en el proceso de consulta con los interlocutores económicos y sociales. De hecho en la descripción de las necesidades y en el análisis DAFO ha sido tomada en cuenta la perspectiva de las mujeres, atendiendo así una de las sugerencias del equipo evaluador, que hacía énfasis sobre la necesidad de profundizar en estas cuestiones.

El análisis del territorio pone de relieve la existencia de una baja participación de las mujeres en la actividad de las zonas rurales, en las actividades agrarias y en órganos de gobierno de cooperativas y empresas. El equipo evaluador considera por ello adecuada la propuesta del PNDR de impulsar el autoempleo y proporcionar formación para el desempeño de nuevas actividades. No obstante la evaluación hace énfasis en la necesidad de actualizar permanentemente la

información existente a lo largo del proceso de seguimiento, y diseñar algunos indicadores *ad hoc* complementarios.

En lo referente a la discapacidad, en la evaluación se recoge la forma en la que es incluida en el Acuerdo de Asociación, así como la normativa nacional que garantiza los derechos de las personas con algún tipo de limitación en este sentido.

El equipo evaluador ha comprobado la inclusión en el programa de la lucha contra la discriminación, la igualdad de género y la consideración de la discapacidad y más concretamente qué medidas contribuyen a abordar esta prioridad horizontal. Sin embargo, la evaluación advierte de que la capacidad del PNDR para incidir en la mejora de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en la no discriminación por cuestiones de discapacidad es limitada, aunque positiva. También se ha evaluado el cumplimiento, señalando el establecimiento de las disposiciones necesarias para que los organismos responsables u organizaciones representativas de estos colectivos estén implicados en la elaboración y aplicación de los programas, e incluidos en el Comité de seguimiento del PNDR. A juicio de los evaluadores parece adecuado el papel asignado a la autoridad de gestión para que se responsabilice de dar publicidad al programa entre los beneficiarios potenciales y todos aquellos que promueven la igualdad de hombres y mujeres.

Se valora también positivamente la participación en el Comité de Seguimiento de diversas instituciones que velan por la igualdad de Oportunidades, desde el Instituto de la Mujer, hasta diversas organizaciones de mujeres del mundo rural, o la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica.

En el caso del desarrollo sostenible la incidencia del programa es mucho mayor. El equipo evaluador se ha basado en los aspectos horizontales relativos a las cuestiones medioambientales, teniendo en cuenta un proceso de interacción y retroalimentación con el Estudio Estratégico Ambiental.

La prioridad ha sido tenida en cuenta desde la propia fase de programación, involucrando en el proceso de consulta a un buen número de instituciones y organizaciones medioambientalistas integradas a su vez en el Comité de Seguimiento de la Red Rural Nacional. La evaluación destaca el esfuerzo realizado para que la problemática del medio ambiente y del cambio climático estuviesen incorporados en la descripción del territorio y en el propio análisis DAFO. De hecho en la definición del DAFO y necesidades se incluyen indicadores específicos sobre estas materias y sobre otras cuestiones ambientales.

En la evaluación de las condicionalidades *ex ante* del PNDR aparecen reflejadas expresamente el conjunto de condiciones relacionadas con el desarrollo sostenible aplicables a nivel nacional, su cumplimiento y relación con las prioridades y áreas focales, así como con las medidas del programa. Analizado el contenido de las

medidas, parece adecuada su contribución a los condicionantes *ex ante* aplicables a nivel nacional, concretamente los relativos a evaluación de impacto ambiental, prevención y gestión de riesgos, cambio climático, eficiencia energética, gestión del agua y energías renovables.

En general la evaluación ha recogido diversas recomendaciones relacionadas con la adecuada recopilación de datos relacionados con estas cuestiones horizontales, así como a la identificación de sinergias, parte de las cuales han sido debidamente incluidas en la última versión del programa y otras son abordables en la ejecución.

Una vez señalados en este resumen los principales elementos analizados en la evaluación, es posible afirmar, a modo de conclusión que, a juicio de los evaluadores, el PNDR cubre áreas que son mejor abordadas desde una programación nacional y la identificación de las necesidades y el DAFO las justifican suficientemente. De este modo se alcanza una estrategia sólida y coherente, con unos mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación que son suficientes para cubrir las exigencias de los reglamentos comunitarios. Además es coherente con las otras intervenciones, en particular con las financiadas con FEADER y con los objetivos y prioridades comunitarios. Por todo lo anterior el programa satisface convenientemente todos los criterios que han sido definidos por y concretados por la Comisión en las correspondientes *Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs*, motivo por el cual parece susceptible de ser presentado por la autoridad de gestión para su aprobación por parte de la Comisión Europea.

Summary

This Ex ante Evaluation of the 2014-2020 Spanish National Rural Development Programme (PNDR) was conducted taking into consideration Community regulations. The evaluation team also took into consideration the Europe 2020 Strategy, the Spanish Partnership Agreement 2014-2020, the general objectives of the common agricultural policy and the EU cohesion policy. The evaluation team has also followed the guidelines established by the EENRD and the European Commission, Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex Ante evaluation of 2014-2020 RDPs, August 2012.

SWOT analysis, the assessment of the needs and the lessons of the past

In its first part, the PNDR provides an exhaustive description of the current situation of rural territories included in the programme. It also pays special attention to the situation of the agricultural associationism, to the Spanish innovation system in the field of agriculture and to water management, all of these in line with the difficulties and interventions covered by the PNDR.

The description of the situation and the use of the appropriate data benefited from the observations of the evaluation team. Most of the recommendations were reflected in the PNDR, including those considered the most relevant by the evaluation team.

All the values of the indicators proposed by the Commission have been calculated and used in the description text about the current situation. In order to complete the Common Indicators, the programme proposes two Specific Context Indicators. The evaluation team considers that these two indicators are ideal for supporting the description; they are strong and have been calculated with reliable data, so they can be considered SMART Indicators.

The PNDR contains a SWOT analysis, which includes socioeconomic, sectorial and environmental elements. In general, there is a clear correspondence between the SWOT elements and the needs identified in the programme. According to the evaluation team, the SWOT analysis and the identification of the needs are logically interconnected, so that the selected needs are sufficiently justified by the SWOT analysis.

Along the description of the situation and the SWOT analysis, there are frequent references to past interventions and results, including references related to the past experience of the National Rural Network (NRN). However, these references to past interventions are not presented in a systematic manner, but there are still

some holes related to certain problems. The suggestions made by the evaluation team were taken into account as far as possible, given the fragmentation of competences of the Administrations and taking into account there was no specific national programme for the previous period.

Relevance and internal and external coherence of the programme

With a starting point of identified needs and priorities of the rural development to the EU, the PNDR defines intermediate objectives and three strategic lines, which are assigned to a number of specific or instrumental objectives. Finally, the programme proposes eight measures. Each measure is intended to meet one or more specific objectives, as the priority lines of action indicated above show.

According to the evaluation team, the focus of the programme strategy on these three strategic lines is justified by the special requirements of the programme, that is to say, its co-existence with 17 regional programmes and the respect to the competences and distribution of functions in the different Administrations. The three lines of the programme are in line with the objectives of the *Europe 2020 Strategy* and will support its achievement. The three PNDR priority lines are also in line with the four intervention priorities defined in the *Spanish Partnership Agreement 2014-2020*.

The PNDR intervention logic makes transparent the coherence between the identified needs, the strategic lines or intermediate objectives, the instrumental or specific objectives and the measures proposed. As for the selected measures, they integrate perfectly into the three PNDR strategic lines and they contribute to achieve the set objectives.

The evaluation team considers that the proposal of the National Rural Network (NRN) is in accordance with all the elements of the intervention logic. The actions planned are in line with the identified needs and the set objectives and will lead to the achievement of the foreseen results and impact. Finally, the evaluation team includes in this field a number of recommendations related to the relevance and coherence of the programme.

Measurement of progress and results of the programme

All the common indicators that are relevant to the PNDR are reflected in the indicator plan. It can be concluded that the set of indicators included in the programme is relevant and sufficient for an effective monitoring and evaluation of the programme. Since they are essentially common indicators, it can be concluded that the indicators used are SMART indicators.

The proposed indicators do not consider gender disaggregation perspective. However, the content of the measures can explain this absence and the minimal

importance of this disaggregation. In any case, such deficiencies can be addressed during the implementation period of the programme. It could be worth considering intermediate or final thematic evaluations to examine these matters.

The PNDR includes the performance framework and the milestones corresponding to the year 2018 for the priorities of the EU rural development. Taking into account how the measures are reflected in these priorities in the PNDR, most of the common physical indicators of the performance framework have no value. For this reason and because of the limitations and little relevance of the physical indicators of the performance framework proposed by the Commission, the PNDR chooses to define alternative indicators for the priorities. Furthermore, following the recommendations of the Commission, the PNDR chooses to place few indicators in the performance framework related to various measurements in order to facilitate the meeting of the milestones and objectives (adequate explanation according to the evaluator).

Assessment of the plans for the implementation of the programme

The evaluation has examined the terms of implementation of the programme, the suitability of the administrative structure and of the human resources and their management capacities. Even though the administrative structure is complex as a result of the participation of three levels of authorities, it is appropriate according to the evaluators. In fact, it has been operational in previous periods.

Human resources have experience in management and control of rural development programmes, so no major difficulties are foreseen. In any case, external support and technical assistance are expected to be recruited in order to cover particular needs. According to the evaluators, these measures should be enough to prevent problems from arising. Organisational and human resources are supported by an IT application, used for the period 2007-2013, which reliably ensures the availability of the information.

The RDP, in the Evaluation Plan, includes a system to obtain, manage and communicate the data related to the implementation of the programme in order to monitoring and evaluating its use. The general and specific objectives of the Evaluation Plan, as well as its calendar and timetable, are clearly defined, and they are in line with the Community Regulations. In addition, the plan incorporates a set of activities and evaluation matters that provide solutions to common methodological problems and that allow us to go into detail about the results and impact of the intervention. This system is also supported by a management and control IT application. The content of this application is defined by the PNDR, and it is very useful to register the information and data necessary to carry out the monitoring and evaluation. In fact, the Evaluation Plan is a cross-cutting issue in

the PNDR, engaging all the staff and transferring them the necessary capabilities. According to the evaluators, it is a good practice.

The Monitoring Committee broadly represents the Spanish rural areas. In addition to the transparency arising from the monitoring and the evaluation, the management authority makes provision for strengthening this transparency with a communication and publicity plan supported by the institutional website of the Ministry and the National Rural Network (NRN). Its objectives and contents are clearly defined and, according to the evaluation team, are very appropriate. The team also welcomes the actions focused on reducing the administrative burden on beneficiaries, as defined in the PNDR.

Evaluation of horizontal priorities

Evaluation is focused on equal opportunities between men and women and on the non-discrimination and the sustainable development, since LEADER approach is developed by autonomic programmes and the NRN is an integral part of the programme. As a result, it is non pertinent to carry out its evaluation as a horizontal element.

The horizontal priorities analysed are reflected in the *Spanish Partnership Agreement 2014-2020*.

In terms of equal opportunities between men and women, the starting point of the evaluation is to recognize the incorporation of women's rural associations to the design of the programme, and more specifically, to the consultation process with economic and social partners. In fact, in the description of the needs and in the SWOT analysis, the perspective of the women has been taken into account, meeting the demand of the evaluation team which stressed the necessity of further developing of these issues.

The diagnosis of the territory highlights the existence of a low participation of women in the activity of rural areas, agricultural activities and management of cooperatives and companies. That's why the evaluation team endorses the PNDR's proposal to promote self-employment and training in order to carry out new activities. However, the evaluation stresses the necessity of permanently updating information throughout the monitoring process and of designing some supplementary ad hoc indicators.

Regarding disability, the evaluation details how it is reflected in the Partnership Agreement, as well as the national legislation which ensures the rights of people with some sort of disability.

The evaluation team has verified the programme envisages measures aiming the fight against discrimination, gender equality and consideration for disabled people.

More specifically, the evaluation team has examined what measures contribute to address this horizontal priority. However, the evaluation also questioned the PNDR capacity (maybe limited) to improve the equality between men and women and the non-discrimination against disabled people, even if it recognizes it is a very positive development. The evaluation has also assessed the compliance with these criteria, highlighting the provisions necessary to involve the representative bodies and organisations of these groups (included in the Monitoring Committee of the RDP) in the conception and application of the programmes. The evaluators also think the role assigned to the management authority is very positive in order to ensure the programme is publicised among the potential beneficiaries and all those who promote equality between men and women.

The evaluators also welcome the participation of the Monitoring Committee in several institutions which work to ensure equal opportunities between men and women, such as the Spanish Institute for Women's Affairs, several women's rural associations or the Spanish Confederation of People with Physical and Organic Disability.

In terms of sustainable development, the impact of the programme is greater. The evaluation team has focused on environmental horizontal aspects, taking into account a process of interaction and feedback with the Strategic Environmental Study.

The priority has been taken into account from the first phase, involving a large number of environmental institutions and organisations (included in the Monitoring Committee of the National Rural Network) in the consultation process. The evaluation underlines the efforts made to ensure the environment and climate change issues were included in the description of the territory and even in the SWOT analysis. In fact, we can find specific indicators on these matters and other environmental issues.

In the evaluation of the PNDR *ex ante* conditions, the conditions related to sustainable development at national level are expressly reflected, as well as their achievement and their relation to priorities, focal areas and programme measures. After having analysed the content of the measures, they seem to be a good contribution to the *ex ante* conditions at national level, in particular those related to the environmental impact assessment, prevention and risk management, climate change, energy efficiency, water management and renewable energy.

In general, some recommendations have been taken into account in the evaluation. These recommendations are related to data collection (horizontal issues) and to the identification of synergies (some of them have been included in the latest version of the programme and other can be included in the implementation phase).

As a conclusion, after having underlined the main elements analysed in the evaluation, it can be concluded that, according to the evaluators, the areas covered by the RDP are preferably addressed at national level, and the identification of the needs and the SWOT analysis provide adequate justification of that. As a result, we develop a solid and coherent strategy which includes the necessary implementation, monitoring and evaluation mechanisms in order to meet the EU requirements. Furthermore, it is in accordance with the other interventions, in particular with those financed under the EAFRD, and with the EU objectives and priorities. In view of the above, the programme meets the criteria established by the Commission in the *Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs*, so it seems to be appropriate to be submitted for approval of the European Commission.

INFORME DE EVALUACIÓN

1 EVALUACIÓN DEL CONTEXTO Y DE LAS NECESIDADES

De acuerdo con el Reglamento (UE) 1395/2013 relativo a las ayudas al desarrollo rural, los Programas de Desarrollo Rural (Artículo 8, Apartado 1b) deben incluir,

un análisis de la situación de tipo DAFO y determinación de las necesidades que se han de satisfacer en la zona geográfica cubierta por el programa.

En este capítulo presentamos la evaluación del análisis de la situación presente del área de intervención, del DAFO y de la identificación de necesidades que hace el Programa. Para ello el equipo evaluador ha recibido a lo largo del proceso de elaboración del Programa una serie de documentos sobre la descripción de la situación del área, el análisis DAFO y las necesidades identificadas. A estos documentos el equipo evaluador ha realizado una serie de observaciones y recomendaciones para mejorar el contenido de los citados documentos y adecuarlos a las exigencias de los reglamentos comunitarios. De esta manera se ha desarrollado una interacción entre programadores y evaluadores en esta parte del Programa.

La evaluación final de la parte de descripción, análisis DAFO e identificación de necesidades del Programa la hemos realizado siguiendo las propuestas para esta parte formuladas por la *European Evaluation Network for Rural Development* en su documento de orientaciones (*Guidelines*) para la evaluación ex ante (EENRD, 2012). Utilizamos al efecto las preguntas de evaluación sugeridas en el documento y que juzgamos útiles para dar cuenta de la valoración de la versión final del análisis DAFO y la identificación de necesidades.

La sección 1.1 aborda la descripción de la situación actual y el análisis DAFO y considera si este es suficientemente exhaustivo. En la sección 1.2 se revisa el uso de los indicadores de contexto y su adecuación al programa. En la sección 1.3 se revisa la coherencia entre el análisis DAFO, surgido a su vez de la descripción de la situación actual, y las necesidades identificadas por el Programa. En el epígrafe 1.4 se revisa la coherencia global del análisis DAFO y especialmente con el Acuerdo de Asociación, el Análisis Estratégico Ambiental y las prioridades transversales de la Estrategia UE 2020. Finalmente, en el epígrafe 1.5. se da respuesta a las preguntas de evaluación referidas al modo en que el análisis DAFO y las necesidades considera las seis prioridades europeas para el desarrollo rural.

1.1 *Evaluación de la exhaustividad del DAFO*

¿El análisis DAFO se llevó a cabo en colaboración con las partes implicadas (stakeholders)?

El Ministerio de Agricultura seleccionó a la Red Rural Nacional (RRN) para actuar como grupo representativo de las autoridades, los interlocutores económicos y sociales y los otros organismos de la sociedad civil implicados en el proceso según lo que se dispone en

el artículo 8 del Reglamento (UE) 1303/2013 de disposiciones comunes relativas a los fondos comunitarios.

La Red Rural Nacional está formada por

- Administraciones estatal, autonómica y local,
- organizaciones profesionales,
- asociaciones de mujeres rurales,
- grupos ecologistas y
- redes de desarrollo rural.

El detalle de los agentes presentes en la Red¹ permite aseverar que integra a un abanico amplio y representativo de las partes interesadas en el desarrollo rural.

En este sentido, en el mes de junio de 2014 el Ministerio puso a disposición de los miembros de la Red Rural Nacional dos documentos preliminares: uno referido al DAFO y otro con un esbozo de la identificación de necesidades. Entonces se desarrolló una consulta telemática directa con todos los miembros de la Red Rural Nacional a la vez que se hizo una exposición de los documentos y una petición de consulta al público interesado en la web de la Red. El resultado de esta consulta fue un conjunto de observaciones acerca del DAFO y de la identificación de las necesidades que fueron en parte incorporados a la nueva versión de ambos documentos, tras ser debidamente valoradas en función de su coherencia y pertinencia con el ámbito del programa y las competencias de las distintas administraciones.

También se llevaron a cabo consultas y reuniones “sectoriales” con agentes sociales. Destaca en este sentido la encuesta telemática a agentes expertos en innovación en el sector agrario, forestal y agroalimentario. Más allá de la consulta reglamentaria con agentes sociales, el Programa detalla otras reuniones con agentes durante el proceso de elaboración del mismo, lo que permite afirmar que se ha seguido un proceso relativamente participativo en cuanto a su planteamiento.

El equipo evaluador recomendó mayor información detallada acerca de las características de los agentes implicados en el proceso de consulta pública. Finalmente la versión final del Capítulo 16 del Programa contiene una información con detalle de los agentes sociales implicados. En el Programa se detallan los agentes que formularon observaciones a los documentos preliminares y se informa de que la mayor parte de las observaciones que no se incorporaron a la nueva versión del Programa fue por ausencia de competencias en determinados ámbitos.

¹ Véase, http://www.magrama.gob.es/ca/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/MIEMBROS_RED_RURAL_enero_2014_tcm8-313711.pdf

¿El DAFO proporciona una descripción completa y precisa del área de programación basada en datos apropiados?

El análisis DAFO contiene en su primera parte una exhaustiva descripción de la situación actual de los territorios rurales del área de programación (España). Esta descripción, previa a la presentación de lo que son los elementos propios del DAFO, incluye aspectos socio-económicos, sectoriales y medioambientales siguiendo las secciones o ámbitos en que están estructurados los Indicadores Comunes de Contexto. Adicionalmente se presta especial atención a la situación del asociacionismo agrario, al sistema español de innovación en el ámbito agrario y a la gestión del agua lo que resulta coherente con las problemáticas y actuaciones que aborda el Programa.

Buena parte de la descripción utiliza estadísticas referidas al conjunto de España. La referencia a la situación en cada una de las comunidades autónomas se limita a algunas problemáticas muy particulares, lo que se justifica a nuestro entender por la necesaria limitación en la extensión de esta parte del documento.

La descripción de la situación y el uso de datos apropiados se ha beneficiado de las observaciones realizadas por el equipo evaluador. La mayor parte de las **recomendaciones** del equipo evaluador fueron recogidas, no dejando sin incorporar ninguna de las que se consideraban más relevantes por parte del equipo evaluador.

Conviene destacar, sin embargo, que la diversidad que presenta el territorio español en muchos ámbitos explica la opción de desatender algunas sugerencias como las de presentar la plasmación regional de algunas problemáticas.

Algunos elementos de la descripción de la situación y el análisis DAFO no tienen una traslación directa sobre las necesidades y, consecuentemente, sobre las medidas. Sin embargo se entiende que el programador ha introducido la información a modo de contextualización del Programa nacional que interviene simultáneamente con programas autonómicos.

En suma, la descripción actual y el análisis DAFO en opinión del equipo evaluador cumple con el objetivo de dar cuenta de la situación socio-económica, sectorial y ambiental de partida, presentar las principales problemáticas y servir como fundamento de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades identificadas para seleccionar ámbitos y medidas de intervención.

¿El DAFO tiene en cuenta tanto la diversidad interna del territorio y las relaciones externas como la posición en el contexto nacional y más amplio?

La descripción de la situación y el análisis DAFO toman en consideración la diversidad interna del territorio tanto en términos naturales como sociales. De hecho, una parte de la descripción de la situación está dedicada a mostrar la variedad de situaciones, aunque no se haga explícita las partes del territorio a las que hacen referencia. Existe, sin embargo, un esfuerzo para presentar rasgos comunes válidos para deducir debilidades y fortalezas pertinentes para todo o la mayor parte del territorio. A lo largo de la elaboración del programa el equipo evaluador solicitó una mayor territorialización de determinadas

descripciones lo que fue atendido en parte. Con toda la limitación de extensión y la necesidad de identificar debilidades y fortalezas válidas para el conjunto de territorio aconsejaron en ocasiones no tomar en consideración la diversidad de situaciones, precisamente por tratar de resolver problemáticas comunes que simplemente exceden unitariamente el ámbito de una comunidad autónoma.

¿La descripción y el análisis DAFO toman en consideración la situación particular de los diversos agentes y grupos sociales y permite diferenciar sus problemas y necesidades?

Al margen de la toma en consideración de los puntos de vista de los diferentes agentes o *stakeholders* en el proceso de participación a que nos hemos referido anteriormente, tanto la descripción de las necesidades como el DAFO contienen abundantes referencias a las particularidades de estos colectivos. Jóvenes y mujeres reciben especial atención en lo referente a su situación en el mercado de trabajo (empleo, paro,...). En este sentido, el equipo evaluador sugirió que la descripción aportara detalle por género y edad en la presentación de la evolución del empleo y desempleo rurales, sugerencia que fue atendida.

1.2 El marco de indicadores de contexto

¿El análisis DAFO y la identificación de necesidades se basan en datos adecuados, por ejemplo, el conjunto de indicadores de contexto, además de otra información?

Para llevar a cabo esta descripción, establecer la situación de partida y fundamentar el análisis DAFO, se utilizan los Indicadores Comunes de Contexto establecidos por la Comisión y se proponen unos pocos Indicadores Específicos de Contexto a modo de complemento. El equipo evaluador considera que los Indicadores han sido utilizados correctamente.

Todos los valores de los Indicadores propuestos por la Comisión -los Indicadores Comunes- han sido calculados y utilizados en el texto de la descripción de la situación actual. Solamente para uno de los Indicadores -nº 15 *Productividad del empleo en silvicultura*- hubo que recurrir a un proxy habida cuenta de la ausencia de los datos formalmente requeridos. El equipo evaluador considera que el proxy elegido cumple sobradamente los criterios SMART (específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada) exigidos por los reglamentos para este tipo de indicadores.

Para completar los Indicadores Comunes, el Programa propone dos Indicadores Específicos de Contexto: Gasto interno en I+D agrario/PIB de España y ratio entre los fondos para I+D del sector empresa y los fondos para I+D de sector administración pública en el ámbito agrario. El equipo evaluador considera que los dos Indicadores resultan idóneos para fundamentar la descripción, son robustos y son calculados con datos solventes.

Se utilizan también en la descripción otros datos procedentes eminentemente de las estadísticas oficiales ya sean del Instituto Nacional de Estadística o de organismos especializados. Con estos datos, la situación del mercado de trabajo, del empleo y

desempleo, se describe de manera bastante detallada en coherencia con las prioridades comunitarias y con la especial relevancia de este ámbito en el conjunto de España.

A lo largo del proceso de elaboración del Programa el equipo evaluador realizó algunas sugerencias referidas a los Indicadores Comunes de Contexto y especialmente la interpretación de los valores de los mismos en relación con las problemáticas identificadas que fueron tenidas en cuenta por los programadores.

1.3 Evaluación del DAFO como base y justificación de la identificación de necesidades

¿El análisis DAFO y la identificación de necesidades están lógicamente interrelacionadas de manera que las necesidades seleccionadas están justificadas suficientemente con el DAFO?

El Programa incluye un DAFO en el que figuran 172 elementos que se clasifican en debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, dentro de cada una de las cuales se distingue entre elementos socioeconómicos, sectoriales y medioambientales.

En general existe una evidente correspondencia entre los elementos del DAFO y las 15 necesidades definidas en el Programa. Esto se traduce en que la práctica totalidad de los elementos del DAFO se asocian con alguna necesidad. Para ello el equipo evaluador ha elaborado una serie de cuadros (Tablas 1 a 15) que se incluyen al final de este apartado en el que se enfrentan los elementos del DAFO con las necesidades identificadas.

La comprobación pone de manifiesto que, sin embargo, hay algunos elementos del DAFO que a juicio del evaluador no son fácilmente asociables a alguna de las necesidades. Es el caso, por ejemplo, de elementos relacionados con las tecnologías de la información o la comunicación, al marco competencial, con el relevo generacional, el paro juvenil, la experiencia en gestión de fondos europeos, etc. Se puede suponer que el Programa incluye los mismos en un intento de contextualizar las problemáticas, así como de incluir elementos procedentes del diagnóstico inicial que se asocian a indicadores comunes.

Un elemento que resulta más extraño es que las necesidades no recojan expresamente una referencia a la Red Rural Nacional, que se incluye en el programa. De hecho son varios los elementos del DAFO que hacen referencia a la RRN (i.e. F, 013, F014, F015, D020, D 021,...) a pesar de lo cual no hay ninguna necesidad que se asocie a los mismos, aunque sí medidas.

Es destacable también que algunas de las amenazas planteadas pueden provenir precisamente de la ejecución de las medidas. Es el caso de la A205 o la A209, que en la descripción de la medida deberán contemplar las medidas a tomar para evitar generar las amenazas señaladas.

Con estas salvedades, se puede concluir que el análisis DAFO y la identificación de necesidades están lógicamente interrelacionadas de manera que las necesidades seleccionadas se justifican suficientemente con el DAFO. Es más, existe una notable solidez conceptual de las necesidades en la medida que todas ellas se asocian con elementos negativos, es decir, debilidades o amenazas. Por otra parte también se establecen las bases para la viabilidad de la estrategia porque todas las necesidades tienen un elemento positivo sobre el que apoyarse, tanto fortalezas, como oportunidades.

¿El conjunto del DAFO debe justificar cualquier sub-programa temático incluido en el PDR?

Los programadores decidieron no utilizar la posibilidad de hacer subprogramas temáticos tal como figura en el Capítulo 20 del Programa. El equipo evaluador, en julio de 2014, después de la revisión de uno de los primeros borradores del programa argumentó que aun cuando en el diagnóstico se plantean realidades diferenciadas para determinados territorios, agentes o sectores, no se encuentra justificación para la elaboración de subprogramas temáticos. Además, las propias especificidades del programa, la coexistencia del mismo con programas regionales, no aconsejan recurrir a subprogramas.

1.4 Consistencia global

¿El análisis DAFO es consistente con el llevado a cabo por otros programas del Marco Estratégico Común (MEC), y la evaluación de las necesidades es complementaria a la de otros programas del MEC, como se muestra en el Acuerdo de Asociación?

Basándose en las directrices para el *Marco Estratégico Común* (MEC), España presentó un Acuerdo de Asociación en el que se expone la estrategia y prioridades de inversión de los Fondos comunitarios para el período 2014-2020. El 30 de octubre de 2014 aprobó formalmente el citado Acuerdo que había sido remitido a la Comisión en Abril de 2014. El Acuerdo de Asociación contiene un análisis extenso de la situación socioeconómica de España así como un diagnóstico del estado actual de cada una de los diez objetivos temáticos definidos en el Reglamento (UE) 1303/2013, de Disposiciones Comunes de los Fondos comunitarios. Este diagnóstico para cada uno de los objetivos temáticos se sintetiza en un análisis DAFO. El equipo evaluador ha comparado estos DAFOs con el propio del Programa Nacional de Desarrollo Rural y no se han encontrado contradicciones. En este sentido el análisis de la situación y los DAFOs para cada uno de los diez objetivos temáticos constituye un marco general de lo que se realiza en el Programa.

¿El análisis DAFO es consistente la Evaluación Ambiental Estratégica?

El equipo evaluador después de conocer el documento de *Evaluación ambiental estratégica del Programa Nacional de Desarrollo Rural (2014-2020) - Estudio ambiental estratégico*, de julio de 2014, no aprecia inconsistencias con los aspectos ambientales de la descripción y el DAFO. En este sentido en el capítulo *Diagnóstico ambiental del ámbito territorial de aplicación* el documento de la Evaluación Ambiental aborda como principales

problemáticas ambientales los recursos hídricos, los incendios forestales, las emisiones de gases de efecto invernadero por la agricultura, la biodiversidad y el patrimonio natural, aspectos todos ellos que también se contemplan en extenso en la descripción y el análisis DAFO.

¿El análisis DAFO y la identificación de necesidades integran el medio ambiente, la mitigación del cambio climático y la adaptación y la innovación como prioridades transversales de la Estrategia UE 2020?

Las llamadas prioridades transversales deben considerarse como integradas en el diagnóstico y el análisis DAFO. Los programadores han realizado un esfuerzo para que la problemática del medio ambiente y del cambio climático sea presentada en la descripción y por ende esté presente en el propio análisis DAFO. De la misma forma la innovación tiene una consideración relevante en parte también como resultado de las actuaciones que contempla el Programa.

A lo largo del proceso de elaboración del Programa, el equipo evaluador realizó un buen número de sugerencias relacionadas con estas tres prioridades notablemente en aspectos relacionados con el agua, la conservación de los recursos forestales o el estado de los espacios protegidos. Todas las sugerencias fueron aceptadas y dieron lugar a ampliaciones y profundizaciones de la descripción del área.

¿El análisis DAFO toma en cuenta las lecciones de las intervenciones del pasado?

A lo largo de la descripción de la situación y en el análisis DAFO hay referencias frecuentes a las intervenciones pasadas y a sus resultados, incluidas referencias a la experiencia de la RRN, a la gestión de fondos europeos de forma genérica, etc. Estas referencias a intervenciones pasadas no están empero presentadas de manera sistemática existiendo algunos vacíos en determinadas problemática. Las sugerencias realizadas por el equipo evaluador fueron atendidas en la medida de lo posible habida cuenta de la dispersión de competencias entre Administraciones y el hecho de no existir un programa propiamente nacional en el período anterior de programación.

Además, la información proporcionada en el capítulo 16 sobre participación de los agentes sociales da cuenta de la existencia de varios marcos institucionales (Conferencia sectorial, Red Rural, Grupos de Alto Nivel,...) en los que las experiencias del pasado se abordaron.

1.5 Preguntas de evaluación relativas a la toma en consideración de las seis prioridades del desarrollo rural

¿Cómo están definidas la innovación y los sistemas de innovación en el PDR? ¿En qué medida son debidamente identificadas las necesidades más importantes que se abordan en el fomento de la innovación?

El Programa identifica como problema fundamental la reducción en los fondos destinados a la I+D+i. Este hecho se produce tanto en el seno de las empresas como por parte de la Administración, lo que supone un obstáculo para asegurar la viabilidad y competitividad de las explotaciones en un entorno globalizado y sobre el que además pesan amenazas ambientales significativas, en particular las asociadas al cambio climático.

En lo que se refiere a la viabilidad de las explotaciones se hace referencia explícita a la innovación en productos de calidad, como forma de producir alimentos sobre los que los consumidores puedan establecer diferenciación y, por tanto, con mayor valor en el mercado.

Las innovaciones ambientales incluyen también una referencia explícita que en este caso se refiere a aquellas que permitan mejorar la eficiencia energética o simplemente favorezcan la introducción de energías renovables.

En base a los elementos anteriores el equipo evaluador puede concluir que existe una identificación suficiente de las necesidades más importantes en el fomento de la innovación.

Paralelamente, existe una definición sectorial de las necesidades, aunque se formula de manera general para los sectores agrario, forestal y agroalimentario. Se puede concluir, por tanto, que todos los sectores están cubiertos por esa necesidad de innovación y que son valorados por igual en la prioridad.

Además se recoge como un elemento necesario para la articulación de la innovación la cooperación entre agentes privados y organismos públicos, lo cual se asocia evidentemente con el desarrollo de I+D+i.

Se puede afirmar a modo de conclusión que el Programa recoge unas necesidades prioritarias específicas para el fomento de la innovación, si bien deja abierta la vía para cualquier innovación que mejore la competitividad económica y medioambiental de las explotaciones.

¿En qué medida son debidamente identificadas las necesidades más importantes que se deben abordar en la reconversión de explotaciones? ¿En qué medida son debidamente identificadas las necesidades más importantes que deben de abordarse con el fin de integrar los productores primarios en la cadena alimentaria?

Las necesidades identificadas en el Programa recogen de manera expresa los elementos más importantes contemplados para favorecer la reconversión de las explotaciones.

En primer lugar, se hace énfasis sobre la reconversión hacia productos de calidad diferenciada, cuya primera vía es la introducción de innovaciones en las explotaciones. También se contemplan como elementos prioritarios la comercialización mediante canales cortos, que incremente la retención de valor añadido en las explotaciones.

A partir de ahí se establecen otros elementos como la transformación y comercialización de los productos a través de cooperativas y otras entidades asociativas. De este modo se trata de favorecer el incremento del valor añadido generado por las explotaciones, si bien con iniciativas realizadas mediante estructuras comunes. Esto debe favorecer su realización en condiciones de eficiencia y viabilidad económica, tanto de la inversión como del coste de transformación del producto.

En lo que respecta a la comercialización se hace énfasis en el acceso a nuevos mercados y destinos potenciales a los que se pueda acceder con esas calidades diferenciadas. También se destaca la necesidad de favorecer la comercialización a través de cooperativas y entidades asociativas como forma de superar el problema de atomización de la producción agraria y la desventaja que ello le confiere ante el mercado. En esta misma línea se destaca la necesidad de impulsar las alianzas empresariales incluso en entidades de segundo grado, que refuercen su competitividad por las líneas anteriormente planteadas.

Finalmente, destacar como elemento prioritario de reconversión de las explotaciones la introducción o mejora del riego. Aunque no se contemplan actuaciones en parcela, el programa recoge la necesidad de transformar zonas en regadío, así como de modernizar infraestructuras de riego que permitan a su vez la introducción de sistemas más eficientes en las explotaciones, promoviendo así la productividad y consecuentemente su competitividad y viabilidad económica.

En base a los anteriores elementos el equipo evaluador puede afirmar que el programa identifica las principales necesidades de cara a la reconversión de explotaciones y que esas necesidades son coherentes con el diagnóstico y con las principales tendencias del mercado.

¿En qué medida se ha estudiado la necesidad de renovación generacional?

En general no existe un tratamiento específico de la renovación generacional. El DAFO establece elementos asociados con el envejecimiento de la población activa agraria y la necesidad de relevo generacional, pero no existen elementos particulares dentro de las necesidades.

Dicho lo cual, resulta posible deducir que las necesidades y la estrategia que de ellas se derivan favorecen indirectamente el relevo de los titulares de explotaciones, en la medida que se favorece una agricultura más competitiva y, por tanto, más viable.

En conclusión, el equipo de evaluación puede constatar que la necesidad de renovación generacional está incorporada en el Programa, aunque más de forma implícita que explícita. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta cuestión es generalmente tratada por la programación autonómica en base al régimen competencial de la administración española.

¿En qué medida se han evaluado las necesidades en materia de gestión de riesgos en la agricultura?

El principal riesgo identificado es el asociado al cambio climático, haciendo énfasis en las incertidumbres que se deben afrontar en la adaptación. Coherente con ese riesgo es la importancia otorgada a la transformación y sistemas de riego, esenciales debido al clima mediterráneo propio de la mayor parte del territorio español.

Otro riesgo sobre el que se hace énfasis es el vinculado a la prevención de incendios forestales y restauración de zonas afectadas por los mismos. Aunque la restauración se plantea de forma global para cualquier tipo de desastre, los datos de los últimos años dejan pocas dudas de que se trata de la principal amenaza de desastre natural con la que cuenta el medio rural español, por delante de otras como inundaciones, vertidos, etc.

Existe también la consideración del problema de la erosión del suelo y la desertificación, sobre los cuales se plantea efectuar un correcto seguimiento, así como identificar buenas prácticas que los minimicen.

En base a lo anterior el equipo evaluador considera que las necesidades en materia de gestión de riesgos están correctamente evaluadas y se corresponden con los principales riesgos a los que se enfrenta la agricultura española, fundamentalmente por ser los más acentuados debido al clima mediterráneo presente en la Península Ibérica.

¿En qué medida son debidamente identificadas las necesidades más importantes contempladas en la restauración y conservación de la biodiversidad y en la mejora de la gestión del agua y del suelo?

La principal necesidad relativa a la conservación de la restauración y conservación de la biodiversidad es la relacionada con la diversidad forestal. El programa contempla por un lado la necesidad de conservar los recursos genéticos forestales como una forma de favorecer la adaptación al cambio. A ello se suma la necesidad de prevenir los incendios como vía para conservar las masas forestales existentes, así como la de restaurar los impactos en caso de que se produzcan.

La conservación de superficies forestales no sólo se recoge como forma de proteger y conservar la biodiversidad, sino también como instrumento de protección del suelo frente a los fenómenos de erosión. También se contemplan la necesidad de conservar el suelo cuando se plantea la restauración de zonas afectadas por catástrofes, pues incluyen las

actuaciones de restauración hidrológico-forestal. A nivel más individual también se incorpora la gestión del suelo, pues figura de forma específica como necesidad el seguimiento de la erosión y el conocimiento de prácticas agrarias que combatan la desertificación.

En lo que respecta a la mejora de la gestión del agua, la necesidad de impulsar la modernización de infraestructuras de regadío entra claramente en coherencia con el correcto manejo de ese recurso. El cambio de infraestructuras favorece la introducción de sistemas de riego más eficientes en las parcelas, que pueden sustituir antiguos sistemas de gravedad por otros de aspersión o goteo que exigen sistemas de presión.

El equipo evaluador considera por tanto que existe una adecuada incorporación en el programa de la necesidad de restaurar y conservar la diversidad y de mejorar la gestión del agua y del suelo, haciendo además énfasis sobre los elementos identificados en el diagnóstico de la situación inicial.

¿En qué medida son debidamente identificadas las necesidades más importantes de aumentar la eficiencia de los recursos y el cambio a bajas emisiones de carbono y a la resistencia al cambio climático?

Como se indicó anteriormente, el principal riesgo identificado por el programa es el asociado al cambio climático, problema este que se incorpora en las necesidades tanto desde el punto de vista de la mitigación (eficiencia energética, energías renovables en particular de biomasa, forestación, etc.) como de la adaptación (riego y otras innovaciones que favorezcan la adaptación, control de la erosión).

El programa incorpora, por tanto, la necesidad de aumentar la eficiencia de los recursos, de favorecer la economía de bajo carbono y de adaptación al cambio climático. Ello lo hace en un espectro muy amplio que abarca desde el ámbito de la investigación y la innovación hasta el de la implantación efectiva en las explotaciones y en las empresas agroalimentarias de tecnologías favorezcan esos tres elementos inicialmente señalados.

¿En qué medida han sido identificadas correctamente las necesidades para promover la integración social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales?

Las necesidades no recogen expresamente cuestiones de integración social o reducción de la pobreza. En buena medida ello se debe a que estas cuestiones son abordadas desde los programas de desarrollo rural de las comunidades autónomas en aplicación de su marco competencial.

Por el contrario sí se han especificado necesidades vinculadas a la promoción del desarrollo económico de las zonas rurales. En general todas las relacionadas con el asesoramiento de productores, la mejora de la competitividad de las entidades asociativas agrarias y de las empresas agroalimentarias, a transformación y modernización de regadíos, la prevención forestal, la restauración de catástrofes naturales o la promoción de

caminos rurales tienen una marcada vertiente de desarrollo rural que se traduce en un incremento de la actividad económica y el empleo. De hecho la transformación de regadíos de interés general recoge expresamente que es un medio para apoyar estos dos elementos. Además, en el caso de los caminos naturales se recoge como elemento de justificación de la necesidad la cuestión de la diversificación económica, de forma que estas infraestructuras son fuente de proyectos vinculados a las actividades de ocio y recreativas, favorecedoras a su vez de procesos de desarrollo rural.

Por todo ello se puede concluir que si bien la integración social y la reducción de la pobreza no figuran de forma expresa, sí lo hace el desarrollo económico de las zonas rurales. Ahora bien, en la medida que ese desarrollo es capaz de generar actividad económica y empleo, se puede afirmar que la integración social y la reducción de la pobreza se podrán ver atendidas de forma indirecta mediante la aplicación del programa.

Tabla 1: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 1 (Potenciar colaboración supraautonómica entre investigación, sector agrario y forestal, e industrias para proyectos innovadores)

DEBILIDADES	
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptadas a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
13	Fuertes disparidades territoriales y empresariales en materia de I+D+i.
14	Reducción del gasto desde 2008 en I+D en el sector empresarial agrícola, forestal y agroalimentario
15	Número decreciente de empresas innovadoras en el sector agrícola, forestal y agroalimentario
103	Sector primario muy condicionado por la PAC y fuertemente dependiente de pagos directos y de medidas segundo pilar
112	Falta de información y de conocimientos sobre las posibilidades que ofrecen los mercados nacional, europeo y mundial y de estrategias de acceso a mercados potenciales de las cooperativas y otras entidades asociativas
116	Escasa participación del sector privado en la investigación
117	Poca capacidad financiera del sector agrario (explotaciones agrícolas y selvícolas) para acometer proyectos de I+D+i.
118	Falta de espíritu innovador y cultura estratégica
201	Problemáticas ambientales asociados a las diferentes actividades que se realizan en las zonas rurales
203	Riesgo de pérdida de biodiversidad motivado, entre otras causas, por cambio en los sistemas agrarios hacia modelos más intensivos
209	Donde el regadío es más productivo es donde hay menos disponibilidad de agua para regar
211	Concentración de la producción agraria en zonas de altos rendimientos e intensificación, generando a veces problemas de contaminación difusa
212	Apreciable extensión de masas de agua superficiales y subterráneas que no alcanzan el buen estado por presión por extracciones, intrusión salina o contaminación difusa, relacionadas con la agricultura, entre otros usos
213	Contribución de la agricultura a casi un 11% de las emisiones de GEI netas, con una alta contribución de los suelos o la gestión de estiércoles
214	En el ámbito agrario, los elementos que en mayor medida suponen consumo de energía están relacionados con el empleo de la maquinaria y el funcionamiento de las instalaciones de riego
215	Poca utilización en explotaciones de energías renovables (con la excepción de la solar térmica), debido al escaso desarrollo y empleo de fuentes de energías renovables, en particular de la biomasa forestal y agrícola, por parte de explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales"

AMENAZAS	
3	Recortes presupuestarios a todos los niveles con consecuencias evidentes en todos los sectores, entre otras, la I+D+i
5	Dificultad para atraer inversiones a los municipios rurales, particularmente en el sector agroalimentario, en comparación con otras zonas urbanas con mayor potencial empresarial.
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes.
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
105	Incremento del precio de la energía que afecta a la rentabilidad de sector agrícola, forestal y agroalimentario
201	Previsión de impactos ambientales y fenómenos naturales adversos asociados al cambio climático, con distinto grado de intensidad según la vulnerabilidad de las zonas del territorio
203	Reducción de los recursos hídricos debido a la baja pluviometría del país y la tendencia del cambio climático

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
3	Incremento de la tasa de autoempleo en España
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
9	La existencia de grupos de acción local y sus redes facilitan la implicación y la participación de la población rural en el desarrollo de sus territorios
15	Nuevos recursos y herramientas en la RRN para impulsar la comunicación, participación e interlocución entre los agentes del territorio, difundir buenas prácticas y promover el conocimiento y la innovación en el territorio
102	Incremento del interés por la utilización de los canales cortos de comercialización
103	Buena valoración de consumidores y mercados de los productos locales y de calidad diferenciada (DOP e IGP)
105	La gran variedad de productos agroalimentarios favorece el desarrollo de líneas de investigación
117	Existencia de una fuerte tradición de investigación agrícola, forestal y agroalimentaria en España
118	Interés por la iniciativa emprendedora en el medio rural, particularmente en el sector agroalimentario, reforzado con la incorporación de profesionales más capacitados

OPORTUNIDADES	
1	Oportunidad de diversificación económica en las zonas rurales como alternativa a las actividades agrarias, tanto en el sector secundario como en el terciario
2	Incremento de los recursos destinados a las actividades de I+D+i en la UE (programa Horizonte 2020)
3	Puesta en marcha de las Asociaciones Europeas para la Innovación (AEI), especialmente la AEI de agricultura productiva y sostenible
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)
112	La innovación es un factor importante para competir en un mercado globalizado
115	Potencial de generación de energías renovables, fundamentalmente para uso térmico
113	Potencial para explorar formas de producción de biogás desde la ganadería más baratas que las existentes
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles

OPORTUNIDADES	
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
205	Potencial del uso sostenible de los fertilizantes nitrogenados como herramienta para reducir las emisiones de GEI y NH ₃ , y la contaminación de la aguas
206	Las inversiones dirigidas a la eficiencia energética pueden contribuir a la reducción de GEI como a reducir los gastos de las explotaciones e industrias agroalimentarias
207	La generación de energías renovables en pequeñas instalaciones en el sector agrícola, ganadero y forestal puede disminuir los costes del consumo de explotaciones o pequeñas comunidades locales
208	Posibilidad de disminuir los problemas ambientales derivados de la acumulación de subproductos de la actividad ganadera intensiva mediante su adecuada gestión
209	Posibilidad de disminución de la presión sobre los recursos naturales al sustituirlos por el uso residuos y subproductos para la fertilización, alimentación animal y otros usos
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos

Tabla 2: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 2 (Facilitar la innovación y transferencia de resultados a las explotaciones, industrias y agentes del sector agrario y forestal)

DEBILIDADES	
10	Lagunas en la formación en algunas zonas rurales, particularmente en el ámbito agroalimentario, lo que frena su dinamización, el desarrollo de la innovación y la diversificación económica
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptadas a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
13	Fuertes disparidades territoriales y empresariales en materia de I+D+i.
14	Reducción del gasto desde 2008 en I+D en el sector empresarial agrícola, forestal y agroalimentario
15	Número decreciente de empresas innovadoras en el sector agrícola, forestal y agroalimentario
103	Sector primario muy condicionado por la PAC y fuertemente dependiente de pagos directos y de medidas segundo pilar
112	Falta de información y de conocimientos sobre las posibilidades que ofrecen los mercados nacional, europeo y mundial y de estrategias de acceso a mercados potenciales de las cooperativas y otras entidades asociativas
115	Insuficiente transferencia tecnológica en el sector agrícola, forestal, ganadero y agroalimentario
116	Escasa participación del sector privado en la investigación
117	Poca capacidad financiera del sector agrario (explotaciones agrícolas y selvícolas) para acometer proyectos de I+D+i.
118	Falta de espíritu innovador y cultura estratégica
201	Problemáticas ambientales asociados a las diferentes actividades que se realizan en las zonas rurales
203	Riesgo de pérdida de biodiversidad motivado, entre otras causas, por cambio en los sistemas agrarios hacia modelos más intensivos
209	Donde el regadío es más productivo es donde hay menos disponibilidad de agua para regar
211	Concentración de la producción agraria en zonas de altos rendimientos e intensificación, generando a veces problemas de contaminación difusa
212	Apreciable extensión de masas de agua superficiales y subterráneas que no alcanzan el buen estado por presión por extracciones, intrusión salina o contaminación difusa, relacionadas con la agricultura, entre otros usos
213	Contribución de la agricultura a casi un 11% de las emisiones de GEI netas, con una alta contribución de los suelos o la gestión de estiércoles
214	En el ámbito agrario, los elementos que en mayor medida suponen consumo de energía están relacionados con el empleo de la maquinaria y el funcionamiento de las instalaciones de riego
215	Poca utilización en explotaciones de energías renovables (con la excepción de la solar térmica), debido al escaso desarrollo y empleo de fuentes de energías renovables, en particular de la biomasa forestal y agrícola, por parte de explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales”

AMENAZAS	
4	Bajo nivel de explotación de resultados de investigación
5	Dificultad para atraer inversiones a los municipios rurales, particularmente en el sector agroalimentario, en comparación con otras zonas urbanas con mayor potencial empresarial.
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes.
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
105	Incremento del precio de la energía que afecta a la rentabilidad de sector agrícola, forestal y agroalimentario
201	Previsión de impactos ambientales y fenómenos naturales adversos asociados al cambio climático, con distinto grado de intensidad según la vulnerabilidad de las zonas del territorio
203	Reducción de los recursos hídricos debido a la baja pluviometría del país y la tendencia del cambio climático

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
3	Incremento de la tasa de autoempleo en España
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
9	La existencia de grupos de acción local y sus redes facilitan la implicación y la participación de la población rural en el desarrollo de sus territorios
15	Nuevos recursos y herramientas en la RRN para impulsar la comunicación, participación e interlocución entre los agentes del territorio, difundir buenas prácticas y promover el conocimiento y la innovación en el territorio
102	Incremento del interés por la utilización de los canales cortos de comercialización
103	Buena valoración de consumidores y mercados de los productos locales y de calidad diferenciada (DOP e IGP)
105	La gran variedad de productos agroalimentarios favorece el desarrollo de líneas de investigación
117	Existencia de una fuerte tradición de investigación agrícola, forestal y agroalimentaria en España
118	Interés por la iniciativa emprendedora en el medio rural, particularmente en el sector agroalimentario, reforzado con la incorporación de profesionales más capacitados
119	Existencia de servicios de asesoramiento en la transferencia de conocimiento en el sector agroalimentario

OPORTUNIDADES	
1	Oportunidad de diversificación económica en las zonas rurales como alternativa a las actividades agrarias, tanto en el sector secundario como en el terciario
2	Incremento de los recursos destinados a las actividades de I+D+i en la UE (programa Horizonte 2020)
3	Puesta en marcha de las Asociaciones Europeas para la Innovación (AEI), especialmente la AEI de agricultura productiva y sostenible
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)

OPORTUNIDADES	
112	La innovación es un factor importante para competir en un mercado globalizado
115	Potencial de generación de energías renovables, fundamentalmente para uso térmico
116	Potencial para explorar formas de producción de biogás desde la ganadería más baratas que las existentes
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
205	Potencial del uso sostenible de los fertilizantes nitrogenados como herramienta para reducir las emisiones de GEI y NH ₃ , y la contaminación de la aguas
206	Las inversiones dirigidas a la eficiencia energética pueden contribuir a la reducción de GEI como a reducir los gastos de las explotaciones e industrias agroalimentarias
207	La generación de energías renovables en pequeñas instalaciones en el sector agrícola, ganadero y forestal puede disminuir los costes del consumo de explotaciones o pequeñas comunidades locales
208	Posibilidad de disminuir los problemas ambientales derivados de la acumulación de subproductos de la actividad ganadera intensiva mediante su adecuada gestión
209	Posibilidad de disminución de la presión sobre los recursos naturales al sustituirlos por el uso residuos y subproductos para la fertilización, alimentación animal y otros usos
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos

Tabla 3: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 3 (Fomentar asesoramiento a productores desde cooperativas y otras entidades asociativas, y desde organismos de investigación)

DEBILIDADES	
3	Abandono progresivo de ciertas formas de asociacionismo y prácticas de economía social, así como de actividades agroalimentarias tradicionales por la incorporación de nuevas prácticas o por la globalización de los mercados
10	Lagunas en la formación en algunas zonas rurales, particularmente en el ámbito agroalimentario, lo que frena su dinamización, el desarrollo de la innovación y la diversificación económica
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptadas a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
118	Falta de espíritu innovador y cultura estratégica
201	Problemáticas ambientales asociados a las diferentes actividades que se realizan en las zonas rurales
203	Riesgo de pérdida de biodiversidad motivado, entre otras causas, por cambio en los sistemas agrarios hacia modelos más intensivos
211	Concentración de la producción agraria en zonas de altos rendimientos e intensificación, generando a veces problemas de contaminación difusa
212	Apreciable extensión de masas de agua superficiales y subterráneas que no alcanzan el buen estado por presión por extracciones, intrusión salina o contaminación difusa, relacionadas con la agricultura, entre otros usos
213	Contribución de la agricultura a casi un 11% de las emisiones de GEI netas, con una alta contribución de los suelos o la gestión de estiércoles
214	En el ámbito agrario, los elementos que en mayor medida suponen consumo de energía están relacionados con el empleo de la maquinaria y el funcionamiento de las instalaciones de riego
215	Poca utilización en explotaciones de energías renovables (con la excepción de la solar térmica), debido al escaso desarrollo y empleo de fuentes de energías renovables, en particular de la biomasa forestal y agrícola, por parte de explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales"

AMENAZAS	
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes

AMENAZAS	
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
105	Incremento del precio de la energía que afecta a la rentabilidad de sector agrícola, forestal y agroalimentario

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
3	Incremento de la tasa de autoempleo en España
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
107	El asociacionismo agrario, en particular el cooperativismo, tiene elevada presencia en el medio rural.
108	Penetración del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
110	Las cooperativas juegan un importante papel en la cadena de valor agroalimentaria, concentrado oferta, transformando productos agroalimentarios, mejorando la eficiencia productiva de sus socios, prestándoles servicios, facilitándoles el acceso a suministros agrarios y valorizando el producto final
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales
119	Existencia de servicios de asesoramiento en la transferencia de conocimiento en el sector agroalimentario.

OPORTUNIDADES	
102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial
103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
105	Las cooperativas cuentan obligatoriamente con un Fondo de educación y promoción que se destina a actividades con fines, entre otros, de formación y educación de sus socios y trabajadores en los principios y valores cooperativos, o en materias específicas de su actividad societaria o laboral y demás actividades cooperativas
106	Gran incidencia de las cooperativas en el sector productor y en las primeras fases de la transformación, con potencial en fases más avanzadas de la cadena agroalimentaria, de mayor participación en el valor final del producto, que requiere inversiones y mejorara en la cooperación intercooperativa y en la capacitación de equipos gerenciales y comerciales.

OPORTUNIDADES	
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)
205	Potencial del uso sostenible de los fertilizantes nitrogenados como herramienta para reducir las emisiones de GEI y NH3, y la contaminación de las aguas

Tabla 4: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 4 (Dotar a técnicos de las entidades asociativas, de conocimientos para diseñar estrategias y modelos de negocio competitivos)

DEBILIDADES	
3	Abandono progresivo de ciertas formas de asociacionismo y prácticas de economía social, así como de actividades agroalimentarias tradicionales por la incorporación de nuevas prácticas o por la globalización de los mercados
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptadas a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
13	Fuertes disparidades territoriales y empresariales en materia de I+D+i
109	Obsoleta y compleja gobernanza de las cooperativas y otras entidades asociativas agroalimentarias, más próximo a una supervivencia local que a una adaptación al mercado global, que provoca una lenta respuesta a los cambios de tendencias y retos del mercado y, por tanto, una falta de operatividad.
110	Visión localista del sector asociativo (choque de visiones a corto plazo, priorizando liquidaciones ejecutivas frente a la visión estratégica a largo plazo y la observancia de la competitividad futura), sin un desarrollo suficiente en materia de comercialización, lo que limita el aprovechamiento eficiente de las economías de escala y el mayor alcance de los procesos de integración
111	Ciertas debilidades de las cooperativas y otras entidades asociativas agroalimentarias en la adaptación a las TIC
112	Falta de información y de conocimientos sobre las posibilidades que ofrecen los mercados nacional, europeo y mundial y de estrategias de acceso a mercados potenciales de las cooperativas y otras entidades asociativas
113	Escasa formación empresarial de los directivos de las entidades asociativas, fundamentalmente de las cooperativas, donde los directivos son necesariamente elegidos por los socios sin mediar una formación anterior o posterior en materia de estrategias empresariales en la mayoría de los casos
118	Falta de espíritu innovador y cultura estratégica

AMENAZAS	
101	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes
102	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
107	El asociacionismo agrario, en particular el cooperativismo, tiene elevada presencia en el medio rural

FORTALEZAS	
108	Penetración del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales

OPORTUNIDADES	
101	La progresiva liberalización y apertura de los mercados facilita la interacción comercial y la posibilidad de encontrar nuevas oportunidades de negocio en nuevos destinos
102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial
103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
105	Las cooperativas cuentan obligatoriamente con un Fondo de educación y promoción que se destina a actividades con fines, entre otros, de formación y educación de sus socios y trabajadores en los principios y valores cooperativos, o en materias específicas de su actividad societaria o laboral y demás actividades cooperativas
106	Gran incidencia de las cooperativas en el sector productor y en las primeras fases de la transformación, con potencial en fases más avanzadas de la cadena agroalimentaria, de mayor participación en el valor final del producto, que requiere inversiones y mejorara en la cooperación intercooperativa y en la capacitación de equipos gerenciales y comerciales.
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)
112	La innovación es un factor importante para competir en un mercado globalizado

Tabla 5: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 5 (Favorecer las inversiones en transformación/comercialización de productos agrarios través de entidades asociativas)

DEBILIDADES	
105	Falta de implantación patente de los productos agroalimentarios nacionales en países de fuera de la UE
106	Importante volumen de las importaciones de alimentos desde países de fuera de la UE
109	Obsoleta y compleja gobernanza de las cooperativas y otras entidades asociativas agroalimentarias, más próximo a una supervivencia local que a una adaptación al mercado global, que provoca una lenta respuesta a los cambios de tendencias y retos del mercado y, por tanto, una falta de operatividad.
110	Visión localista del sector asociativo (choque de visiones a corto plazo, priorizando liquidaciones ejecutivas frente a la visión estratégica a largo plazo y la observancia de la competitividad futura), sin un desarrollo suficiente en materia de comercialización, lo que limita el aprovechamiento eficiente de las economías de escala y el mayor alcance de los procesos de integración

215	Poca utilización en explotaciones de energías renovables (con la excepción de la solar térmica), debido al escaso desarrollo y empleo de fuentes de energías renovables, en particular de la biomasa forestal y agrícola, por parte de explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales
-----	---

AMENAZAS

101	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes
102	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
103	Incremento del precio de la energía que afecta a la rentabilidad de sector agrícola, forestal y agroalimentario

FORTALEZAS

1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
101	Relativo buen comportamiento de las industrias agroalimentarias en el empleo y alta aportación al VAB total, con alto nivel de facturación
103	Buena valoración de consumidores y mercados de los productos locales y de calidad diferenciada (DOP e IGP)
104	Amplia diversidad de productos agrícolas y ganaderos y Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P) consolidadas, con alta relación calidad-precio
105	La gran variedad de productos agroalimentarios favorece el desarrollo de líneas de investigación
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
110	Las cooperativas juegan un importante papel en la cadena de valor agroalimentaria, concentrando oferta, transformando productos agroalimentarios, mejorando la eficiencia productiva de sus socios, prestándoles servicios, facilitándoles el acceso a suministros agrarios y valorizando el producto final
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
113	Importante participación del sector agroalimentario en el volumen total de exportaciones españolas
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales
117	Existencia de una fuerte tradición de investigación agrícola, forestal y agroalimentaria en España
118	Interés por la iniciativa emprendedora en el medio rural, particularmente en el sector agroalimentario, reforzado con la incorporación de profesionales más capacitados

OPORTUNIDADES

2	Incremento de los recursos destinados a las actividades de I+D+i en la UE (programa Horizonte 2020)
102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial.

103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
106	Gran incidencia de las cooperativas en el sector productor y en las primeras fases de la transformación, con potencial en fases más avanzadas de la cadena agroalimentaria, de mayor participación en el valor final del producto, que requiere inversiones y mejorara en la cooperación intercooperativa y en la capacitación de equipos gerenciales y comerciales.
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
108	Ampliación de las posibilidades de asociación de la producción primaria a través de la creación de OPs, cuyo reconocimiento se ha ampliado a todos los sectores, en el marco del Reglamento UE 1308/2013
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)
111	Demanda continua de nuevos productos por parte del consumidor, en un amplio mercado global, lo que exige nuevas inversiones en las estructuras agroalimentarias
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
206	Las inversiones dirigidas a la eficiencia energética pueden contribuir a la reducción de GEI como a reducir los gastos de las explotaciones e industrias agroalimentarias
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos

Tabla 6: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 6 (Favorecer el aumento de la dimensión económica y la capacidad exportadora de las empresas agroalimentarias)

DEBILIDADES	
101	Elevado coste de instalación de una empresa agraria, especialmente si no existe vínculo familiar
102	Peso económico de las inversiones respecto al VAB agrario en retroceso
104	Explotaciones e industrias agroalimentarias atomizadas con débil capacidad negociadora y comercial y falta de conocimiento y perspectiva de los mercados , lo que puede redundar en una baja productividad de las mismas
105	Falta de implantación patente de los productos agroalimentarios nacionales en países de fuera de la UE
106	Importante volumen de las importaciones de alimentos desde países de fuera de la UE
112	Falta de información y de conocimientos sobre las posibilidades que ofrecen los mercados nacional, europeo y mundial y de estrategias de acceso a mercados potenciales de las cooperativas y otras entidades asociativas

AMENAZAS	
5	Dificultad para atraer inversiones a los municipios rurales, particularmente en el sector agroalimentario, en comparación con otras zonas urbanas con mayor potencial empresarial
101	El escenario de crisis económica global, entre otros efectos, ha reducido de manera significativa las inversiones en la industria agroalimentaria
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
104	Desequilibrios entre los eslabones de la cadena alimentaria por la diferencia de tamaños (oferta atomizada, demanda concentrada)

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica

FORTALEZAS	
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
101	Relativo buen comportamiento de las industrias agroalimentarias en el empleo y alta aportación al VAB total, con alto nivel de facturación
103	Buena valoración de consumidores y mercados de los productos locales y de calidad diferenciada (DOP e IGP)
104	Amplia diversidad de productos agrícolas y ganaderos y Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P) consolidadas, con alta relación calidad-precio
107	El asociacionismo agrario, en particular el cooperativismo, tiene elevada presencia en el medio rural
108	Penetración del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
110	Las cooperativas juegan un importante papel en la cadena de valor agroalimentaria, concentrado oferta, transformando productos agroalimentarios, mejorando la eficiencia productiva de sus socios, prestándoles servicios, facilitándoles el acceso a suministros agrarios y valorizando el producto final
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
113	Importante participación del sector agroalimentario en el volumen total de exportaciones
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales

OPORTUNIDADES	
102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial
103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia
106	Gran incidencia de las cooperativas en el sector productor y en las primeras fases de la transformación, con potencial en fases más avanzadas de la cadena agroalimentaria, de mayor participación en el valor final del producto, que requiere inversiones y mejorara en la cooperación intercooperativa y en la capacitación de equipos gerenciales y comerciales.
107	El incremento de la competencia obliga a los operadores a mejorar su competitividad, optimizando costes o incrementando ingresos, esto último a través del desarrollo de nuevos productos o mercados
108	Ampliación de las posibilidades de asociación de la producción primaria a través de la creación de OPs, cuyo reconocimiento se ha ampliado a todos los sectores, en el marco del Reglamento UE 1308/201
109	El Marco estratégico para la Industria de Alimentación y Bebidas debe servir de base para el desarrollo de las industrias alimentarias, de las cuales el 99% son PYMES.

OPORTUNIDADES	
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)
111	Demanda continua de nuevos productos por parte del consumidor, en un amplio mercado global, lo que exige nuevas inversiones en las estructuras agroalimentarias
112	La innovación es un factor importante para competir en un mercado globalizado

Tabla 7:. Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 7 (Mejorar la capacidad negociadora entidades asociativas para incrementar el volumen comercializado por las mismas)

DEBILIDADES	
8	La capacidad de adaptación y desarrollo de los diferentes sectores económicos, a las nuevas reglas del mercado agroalimentario nacional, europeo y global, se encuentra condicionada por una gobernanza con insuficiente tradición de trabajo asociado, conjunto y coordinado, tanto entre las administraciones competentes en diversas materias y a distinto nivel, como entre éstas y los agentes y representantes de la sociedad civil
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptadas a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
104	Explotaciones e industrias agroalimentarias atomizadas con débil capacidad negociadora y comercial y falta de conocimiento y perspectiva de los mercados , lo que puede redundar en una baja productividad de las mismas
105	Falta de implantación patente de los productos agroalimentarios nacionales en países de fuera de la UE
106	Importante volumen de las importaciones de alimentos desde países de fuera de la UE
107	Bajo nivel de asociacionismo y cooperación en el sector agroalimentario, particularmente en las pymes y entidades de la industria agroalimentaria para acometer proyectos conjuntos
108	La atomización del sector asociativo provoca dificultad para rentabilizar los esfuerzos e inversiones, incluso para las entidades mejor estructuradas
110	Visión localista del sector asociativo (choque de visiones a corto plazo, priorizando liquidaciones ejecutivas frente a la visión estratégica a largo plazo y la observancia de la competitividad futura), sin un desarrollo suficiente en materia de comercialización, lo que limita el aprovechamiento eficiente de las economías de escala y el mayor alcance de los procesos de integración
114	Importante porcentaje de productores no integrados en estructuras de comercialización conjunta, mermando su capacidad negociadora y competitividad

AMENAZAS	
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
104	Desequilibrios entre los eslabones de la cadena agroalimentaria por la diferencia de tamaños (oferta atomizada, demanda concentrada)

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
101	Relativo buen comportamiento de las industrias agroalimentarias en el empleo y alta aportación al VAB total, con alto nivel de facturación

107	El asociacionismo agrario, en particular el cooperativismo, tiene elevada presencia en el medio rural
108	Penetración del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
110	Las cooperativas juegan un importante papel en la cadena de valor agroalimentaria, concentrado oferta, transformando productos agroalimentarios, mejorando la eficiencia productiva de sus socios, prestándoles servicios, facilitándoles el acceso a suministros agrarios y valorizando el producto final
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
113	Importante participación del sector agroalimentario en el volumen total de exportaciones
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales

OPORTUNIDADES	
101	La progresiva liberalización y apertura de los mercados facilita la interacción comercial y la posibilidad de encontrar nuevas oportunidades de negocio en nuevos destinos
102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial.
103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia.
106	Gran incidencia de las cooperativas en el sector productor y en las primeras fases de la transformación, con potencial en fases más avanzadas de la cadena agroalimentaria, de mayor participación en el valor final del producto, que requiere inversiones y mejorara en la cooperación intercooperativa y en la capacitación de equipos gerenciales y comerciales.
108	Ampliación de las posibilidades de asociación de la producción primaria a través de la creación de OPs, cuyo reconocimiento se ha ampliado a todos los sectores, en el marco del Reglamento UE 1308/2013
111	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)

Tabla 8.: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 8 (Impulsar en el sector agroalimentario el establecimiento de alianzas empresariales para ampliar sus mercados)

DEBILIDADES	
8	La capacidad de adaptación y desarrollo de los diferentes sectores económicos, a las nuevas reglas del mercado agroalimentario nacional, europeo y global, se encuentra condicionada por una gobernanza con insuficiente tradición de trabajo asociado, conjunto y coordinado, tanto entre las administraciones competentes en diversas materias y a distinto nivel, como entre éstas y los agentes y representantes de la sociedad civil
11	Dificultades en las zonas rurales para el asociacionismo adaptado al mercado y alejado de las viejas concepciones asociativas y la cultura emprendedora adaptada a las nuevas condiciones del mercado agroalimentario nacional, europeo y global
17	Dificultad de las empresas para colaborar o asociarse en proyectos colectivos que den respuesta a problemas comunes o similares de todas ellas

104	Explotaciones e industrias agroalimentarias atomizadas con débil capacidad negociadora y comercial y falta de conocimiento y perspectiva de los mercados , lo que puede redundar en una baja productividad de las mismas
107	Bajo nivel de asociacionismo y cooperación en el sector agroalimentario, particularmente en las pymes y entidades de la industria agroalimentaria para acometer proyectos conjuntos
108	La atomización del sector asociativo provoca dificultad para rentabilizar los esfuerzos e inversiones, incluso para las entidades mejor estructuradas
110	Visión localista del sector asociativo, sin un desarrollo suficiente en materia de comercialización, lo que limita el aprovechamiento eficiente de las economías de escala y el alcance de los procesos de integración
114	Importante porcentaje de productores no integrados en estructuras de comercialización conjunta, mermando su capacidad negociadora y competitividad.

AMENAZAS	
102	Entrada en el mercado agroalimentario de competidores especializados y competitivos, alguno de países emergentes.
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
104	Desequilibrios entre los eslabones de la cadena agroalimentaria por la diferencia de tamaños (oferta atomizada, demanda concentrada)

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
6	Incremento del peso relativo del sector primario en el VAB nacional lo que demuestra que este sector está menos expuesto a las consecuencias de la crisis económica
101	Relativo buen comportamiento de las industrias agroalimentarias en el empleo y alta aportación al VAB total, con alto nivel de facturación
105	La gran variedad de productos agroalimentarios favorece el desarrollo de líneas de investigación
108	Penetración del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria
109	Alta participación del asociacionismo agrario en el valor de la producción final agraria
110	Las cooperativas juegan un importante papel en la cadena de valor agroalimentaria, concentrado oferta, transformando productos agroalimentarios, mejorando la eficiencia productiva de sus socios, prestándoles servicios, facilitándoles el acceso a suministros agrarios y valorizando el producto final
111	Gran tradición de las figuras asociativas, fundamentalmente cooperativas, en la mayoría de comunidades autónomas
112	Las cooperativas agroalimentarias y en general las entidades asociativas agroalimentarias, por su propia naturaleza, son un ejemplo de economía social y de servicio para los socios cooperativistas mayoritariamente rurales
113	Importante participación del sector agroalimentario en el volumen total de exportaciones
114	El asociacionismo agrario está siendo un actor clave para la adaptación del sector agroalimentario español al mercado
115	Valiosa contribución del asociacionismo agrario, y en particular de las cooperativas, a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria, fomentando el empleo rural y teniendo una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo así la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales

OPORTUNIDADES	
101	La progresiva liberalización y apertura de los mercados facilita la interacción comercial y la posibilidad de encontrar nuevas oportunidades de negocio en nuevos destinos

102	Futuro desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. La creación, reconocimiento y apoyo a las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP), se enmarca dentro de los cambios estructurales emprendidos por el Gobierno y refleja la importancia de promover un modelo cooperativo mucho más potente en dimensión, que va a contribuir a que el sector supere sus deficiencias y despliegue todo su potencial
103	La Ley 13/2013 contempla medidas que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales
104	El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia.
108	Ampliación de las posibilidades de asociación de la producción primaria a través de la creación de OPs, cuyo reconocimiento se ha ampliado a todos los sectores, en el marco del Reglamento UE 1308/2013
110	Posibles nuevos nichos de mercado para los productos agroalimentarios y otros de las zonas rurales derivados del uso de TIC y de nuevas demandas de consumo (productos ecológicos, cadenas cortas, bienestar animal, calidad,...)

Tabla 9.: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 9 (Mejorar la eficiencia energética en las industrias y propiciar el uso de biomasa de distintos orígenes con fines energéticos.)

DEBILIDADES	
116	Insuficiente transferencia tecnológica en sector agrícola, forestal, ganadero y agroalimentario
118	Falta de espíritu innovador y cultura estratégica
203	Riesgo de pérdida de biodiversidad motivado, entre otras causas, por cambio en los sistemas agrarios hacia modelos más intensivos
211	Concentración de la producción agraria en zonas de altos rendimientos e intensificación, generando a veces problemas de contaminación difusa
214	En el ámbito agrario, los elementos que en mayor medida suponen consumo de energía están relacionados con el empleo de la maquinaria y el funcionamiento de las instalaciones de riego
215	Poca utilización en explotaciones de energías renovables (con la excepción de la solar térmica), debido al escaso desarrollo y empleo de fuentes de energías renovables, en particular de la biomasa forestal y agrícola, por parte de explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales"

AMENAZAS	
103	Las exigencias normativas y otras variables del consumo y la distribución comercial condicionan la competitividad del sector agroalimentario
105	Incremento del precio de la energía que afecta a la rentabilidad de sector agrícola, forestal y agroalimentario
201	Previsión de impactos ambientales y fenómenos naturales adversos asociados al cambio climático, con distinto grado de intensidad según la vulnerabilidad de las zonas del territorio

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible.
106	La cooperación entre PYMES alimentarias permite reforzar sus estructuras y tamaño para poder hacerlas más competitivas a través del trabajo conjunto en pos de nuevos productos, procesos y técnicas
117	Existencia de una fuerte tradición de investigación agrícola, forestal y agroalimentaria en España
118	Interés por la iniciativa emprendedora en el medio rural, particularmente en el sector agroalimentario, reforzado con la incorporación de profesionales más capacitados

OPORTUNIDADES	
115	Potencial de generación de energías renovables, fundamentalmente para uso térmico
110	Potencial para explorar formas de producción de biogás desde la ganadería más baratas que las existentes
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
207	La generación de energías renovables en pequeñas instalaciones en el sector agrícola, ganadero y forestal puede disminuir los costes del consumo de explotaciones o pequeñas comunidades locales
219	Valor económico y ambiental de la biomasa de distintos orígenes e incremento de su demanda para energía térmica
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos

Tabla 10.: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 10 (Apoyar la actividad económica y empleo mediante ampliaciones de regadío, en transformaciones declaradas de interés general)

DEBILIDADES	
123	Entre la superficie cuya transformación a regadío ha sido declarada de interés nacional que todavía no se ha transformado, hay una parte que ya cuenta con Plan Coordinado de Obras aprobado, y los elementos infraestructurales básicos ya construidos. Al no abastecer a toda la superficie de riego para la que fueron diseñados, estos elementos están infrautilizados
205	Factores como la aridez, escasez de precipitaciones, la irregularidad de las lluvias, a veces torrenciales, o la pérdida de suelo por erosión hídrica generan riesgos de desertificación altos o muy altos en ciertas zonas

AMENAZAS	
106	Dependencia de un 65% de la producción final agrícola de la disponibilidad de agua para riego, recurso frecuentemente escaso, un contexto de reducción de disponibilidad por el cambio climático
203	Reducción de los recursos hídricos debido a la baja pluviometría del país y la tendencia del cambio climático

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible.
5	La transformación en regadío supone en relación con el secano un importante incremento del VAB, que se materializa en un aumento del empleo en estas zonas. Esta fortaleza es variable en función de las características agroclimáticas de la zona y de la orientación y sistema de cultivo
7	Existencia de numerosos recursos del medio rural susceptibles de su uso y aprovechamiento, tales como el agua.
11	Las Comunidades de Regantes poseen en España gran tradición y experiencia y pueden constituir un elemento esencial para el éxito del sistema de gobernanza en la gestión del agua, si se adaptan a los nuevos retos
116	La automatización y telegestión del riego suponen una reducción de la necesidad de mano de obra y una mejora en las condiciones de trabajo
120	En materia de regadíos, la existencia tanto del Servicio de Información y Asesoramiento al Regante, como del Centro Nacional de Tecnología de Regadíos, facilitan la aplicación de estrategias de uso inteligente del agua, en respuesta a los nuevos retos, y beneficio tanto de la explotación agrícola como del medio ambiente

OPORTUNIDADES	
114	Se encuentra en elaboración una nueva Estrategia Nacional de Regadíos que establecerá criterios de priorización de las actuaciones
205	Potencial del uso sostenible de los fertilizantes nitrogenados como herramienta para reducir las emisiones de GEI y NH ₃ , y la contaminación de las aguas
210	En algunas zonas de riego, con pequeñas inversiones y el seguimiento de modelos específicos de buenas prácticas agrícolas, es posible generar externalidades positivas que refuercen los objetivos en materia de mejora de la biodiversidad en los hábitats agrarios u otros asociados
212	La nueva planificación hidrológica otorga un marco de sostenibilidad y de estabilidad en el suministro hídrico a las actuaciones de regadío en equilibrio con otros usos

Tabla 11.: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 11 (Impulsar la modernización de infraestructuras de regadío que abastezcan zonas de riego supraautonómicas)

DEBILIDADES	
121	Existen en España del orden de 800.000 ha de regadío pendientes de modernizar
122	Una parte de las infraestructuras está compartida entre dos o más comunidades autónomas, lo que supone de hecho una dificultad para su modernización
205	Factores como la aridez, escasez de precipitaciones, la irregularidad de las lluvias, a veces torrenciales, o la pérdida de suelo por erosión hídrica generan riesgos de desertificación altos o muy altos en ciertas zonas
206	Dificultad para mantener en buen estado las masas de agua y los caudales necesarios para el buen estado de las especies y hábitats asociados, debido a la presión por extracciones de agua y por contaminación difusa, lo que también supone una reducción en la capacidad de prestar los servicios ecosistémicos asociados al buen estado.
207	Riesgo de salinización de los suelos agrícolas de regadío
208	Según EUROSTAT, en España en 2010 las extracciones de agua para riego supusieron el 78,2% de las extracciones para usos consuntivos, y el 63,5% de las extracciones, considerados todos los usos. Por ello, el uso del agua para la agricultura es una causa frecuente de presión sobre las masas de agua
211	Concentración de la producción agraria en zonas de altos rendimientos e intensificación, generando a veces problemas de contaminación difusa.
212	Apreciable extensión de masas de agua superficiales y subterráneas que no alcanzan el buen estado por presión por extracciones, intrusión salina o contaminación difusa, relacionadas con la agricultura, entre otros usos
206	Dificultad para mantener en buen estado las masas de agua y los caudales necesarios para el buen estado de las especies y hábitats asociados, debido a la presión por extracciones de agua y por contaminación difusa, lo que también supone una reducción en la capacidad de prestar los servicios ecosistémicos asociados al buen estado

AMENAZAS	
106	Dependencia de un 65% de la producción final agrícola de la disponibilidad de agua para riego, recurso frecuentemente escaso, un contexto de reducción de disponibilidad por el cambio climático
203	Reducción de los recursos hídricos debido a la baja pluviometría del país y la tendencia del cambio climático

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible

FORTALEZAS	
7	Existencia de numerosos recursos del medio rural susceptibles de su uso y aprovechamiento, tales como el agua.
11	Las Comunidades de Regantes poseen en España gran tradición y experiencia y pueden constituir un elemento esencial para el éxito del sistema de gobernanza en la gestión del agua, si se adaptan a los nuevos retos
116	La automatización y tele gestión del riego suponen una reducción de la necesidad de mano de obra y una mejora en las condiciones de trabajo
120	En materia de regadíos, la existencia tanto del Servicio de Información y Asesoramiento al Regante, como del Centro Nacional de Tecnología de Regadíos, facilitan la aplicación de estrategias de uso inteligente del agua, en respuesta a los nuevos retos, y beneficio tanto de la explotación agrícola como del medio ambiente

OPORTUNIDADES	
114	Se encuentra en elaboración una nueva Estrategia Nacional de Regadíos que establecerá criterios de priorización de las actuaciones
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
210	En algunas zonas de riego, con pequeñas inversiones y el seguimiento de modelos específicos de buenas prácticas agrícolas, es posible generar externalidades positivas que refuercen los objetivos en materia de mejora de la biodiversidad en los hábitats agrarios u otros asociados
211	Las importantes reducciones de consumo que se puedan derivar de la adaptación de los regadíos actualmente existentes al cambio climático, se pueden emplear en mejorar las posibilidades de adaptación de la cuenca/sistema de explotación al cambio climático, incrementar los caudales fluyentes por las masas de agua afectadas para contribuir a mejorar su estado y mejorar la garantía de abastecimiento de otros usos de mayor prioridad o valor añadido
212	La nueva planificación hidrológica otorga un marco de sostenibilidad y de estabilidad en el suministro hídrico a las actuaciones de regadío en equilibrio con otros usos

Tabla 12: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 12 (Promover la conservación de recursos genéticos forestales para una mejor adaptación al cambio climático.)

DEBILIDADES	
23	Dificultad económica para realizar inversiones no productivas en relación con la prevención de incendios en zonas de alto valor ecológico (Parques Nacionales, montes cabecera de cuencas hidrográficas y masas forestales protectoras de infraestructuras hidráulicas, masas forestales circundantes a bases aéreas para la extinción coordinada de incendios) por su elevado coste y corto periodo de realización de los trabajos (épocas de máximo riesgo, nidificación o cría de especies amenazadas...).
205	Factores como la aridez, escasez de precipitaciones, la irregularidad de las lluvias, a veces torrenciales, o la pérdida de suelo por erosión hídrica generan riesgos de desertificación altos o muy altos en ciertas zonas

AMENAZAS	
202	Posible pérdida de los bienes y servicios que proporcionan las zonas rurales, y en particular, los bosques, en un contexto de cambio climático
204	Riesgo de alteración y reducción de hábitats agrícolas y forestales de valor ecológico como consecuencia, entre otros, de los cambios y la intensidad de usos del suelo, de incendios forestales, de la transformación de regadíos, y de fragmentación de terrenos por infraestructuras y artificialización del suelo
206	Competencia de las especies forestales autóctonas con especies y variedades introducidas

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica

2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
202	Elevada superficie agrícola y forestal asociada a espacios protegidos, Red Natura 2000 y zonas de alto valor natural
203	Elevada superficie forestal en España, destacando su papel en la captación de CO ₂
204	El porcentaje de superficie de bosque y otras zonas forestales protegidas para conservar la biodiversidad, paisaje y elementos naturales específicos es superior a la media europea, globalmente y en la clase de conservación con intervención activa
205	Existencia de amplia información procedente de estadísticas, instrumentos de coordinación (Comité de Lucha contra Incendios Forestales, Comité Forestal y Comité de Recursos Genéticos Forestales) y planes específicos que garantizan la adecuada coordinación entre administraciones para la prevención de incendios y la gestión forestal sostenible.
212	Gran variabilidad genética forestal y conocimiento de sus especies
213	Gran conocimiento previo de las especies forestales a nivel intra e interespecífico
214	Existencia de herramientas e instrumentos de planificación y coordinación relacionados con la conservación de los recursos genéticos forestales

OPORTUNIDADES	
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
220	Uso de las estadísticas forestales como herramientas para optimización de la gestión forestal
221	La gestión forestal como herramienta para mejorar la captación de CO ₂ por los sistemas forestales
222	La gestión forestal como motor del desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales
224	Creciente concienciación de la importancia de conservar la diversidad biológica a todos los niveles
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos
226	Puesta en marcha de los compromisos adquiridos en Acuerdos Internacionales en materia de recursos genéticos forestales a través de herramientas e instrumentos estratégicos nacionales

Tabla 13.: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 13 (Apoyar acciones de prevención de incendios forestales y de restauración de zonas afectadas por catástrofes naturales)

DEBILIDADES	
23	Dificultad económica para realizar inversiones no productivas en relación con la prevención de incendios en zonas de alto valor ecológico (Parques Nacionales, montes cabecera de cuencas hidrográficas y masas forestales protectoras de infraestructuras hidráulicas, masas forestales circundantes a bases aéreas para la extinción coordinada de incendios) por su elevado coste y corto periodo de realización de los trabajos (épocas de máximo riesgo, nidificación o cría de especies amenazadas...)
216	Tendencia al incremento del riesgo de incendios unido al insuficiente mantenimiento, gestión y conservación de la superficie forestal por parte de sus titulares y el apoyo de las administraciones competentes
217	Falta de homogeneidad según territorios en la capacitación requerida para la defensa contra incendios forestales
219	Las actuaciones de restauración de áreas incendiadas no siempre siguen los instrumentos de planificación o protocolos de actuación establecidos al efecto

AMENAZAS	
201	Previsión de impactos ambientales y fenómenos naturales adversos asociados al cambio climático, con distinto grado de intensidad según la vulnerabilidad de las zonas del territorio

AMENAZAS	
204	Riesgo de alteración y reducción de hábitats agrícolas y forestales de valor ecológico como consecuencia, entre otros, de los cambios y la intensidad de usos del suelo, de incendios forestales, de la transformación de regadíos, y de fragmentación de terrenos por infraestructuras y artificialización del suelo
207	Mayor riesgo de ocurrencia de incendios forestales como consecuencia del cambio climático o por la insuficiente gestión de los terrenos agrícolas y forestales

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
16	Presencia en el territorio de Brigadas de Labores Preventivas de Incendios Forestales asociadas a las Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales (BRIF) con una gran experiencia tanto en la extinción como en las necesidades de las masas forestales para minimizar los riesgos de incendios
121	Las Brigadas de labores preventivas son una de las principales herramientas de la AGE, siempre en coordinación con las comunidades autónomas donde están localizadas, para alcanzar la máxima eficiencia en la prevención de incendios forestales debido a su profesionalidad y conocimiento del territorio donde desarrollan su actividad
203	Elevada superficie forestal en España, destacando su papel en la captación de CO ₂
204	El porcentaje de superficie de bosque y otras zonas forestales protegidas para conservar la biodiversidad, paisaje y elementos naturales específicos es superior a la media europea, globalmente y en la clase de conservación con intervención activa
205	Existencia de amplia información procedente de estadísticas, instrumentos de coordinación (Comité de Lucha contra Incendios Forestales, Comité Forestal y Comité de Recursos Genéticos Forestales) y planes específicos que garantizan la adecuada coordinación entre administraciones para la prevención de incendios y la gestión forestal sostenible
206	Existencia de un Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por incendios forestales, donde se realizan acciones de coordinación y planificación dentro de la AGE.
207	Amplia cantidad de información sobre incendios forestales recogida desde 1968 (la más antigua del mundo), mediante formularios consensuados a nivel nacional.
208	Buena coordinación entre administraciones en materia de restauración hidrológico- forestal y de prevención y restauración de daños por incendios forestales a través de los órganos de coordinación establecidos en la legislación sectorial: Comité de Lucha contra incendios forestales y Comité Forestal
215	Existencia de guías de restauración de zonas incendiadas que contemplan las posibles actuaciones a realizar
217	Complementariedad, colaboración y coordinación entre las actuaciones desarrolladas por la AGE y los distintos agentes

OPORTUNIDADES	
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
213	Existencia del PAND y otros instrumentos relacionados con la lucha contra la desertificación y de la restauración hidrológico foresta
214	Protección, restauración del suelo y lucha contra la desertificación mediante la adopción de medidas teniendo en cuenta la Convención de las NNUU de lucha contra la Desertificación y las actuaciones prioritarias de restauración hidrológico forestal a nivel nacional
218	Puesta en marcha de diversas actuaciones e instrumentos derivados de la ley básica de montes
220	Uso de las estadísticas forestales como herramientas para optimización de la gestión forestal

221	La gestión forestal como herramienta para mejorar la captación de CO2 por los sistemas forestales
222	La gestión forestal como motor del desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales
223	Creciente concienciación de la importancia de la prevención y restauración de daños por incendios forestales
224	Creciente concienciación de la importancia de conservar la diversidad biológica a todos los niveles
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos
227	Establecimiento de un plan, guía o protocolo común de actuación de todas las administraciones en la restauración de daños causados por incendios forestales

Tabla 14: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 14 (Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural como factor del desarrollo sostenible del medio rural)

DEBILIDADES	
1	Densidad de población desigual en distintas zonas, extensas zonas rurales muy poco pobladas, otras con mayor densidad
2	Problemática de paro y exclusión social en zonas rurales
220	Insuficiente planificación y programación de actuaciones en caminos naturales
221	Escasa difusión y promoción del Programa de Caminos Naturales

AMENAZAS	
205	Falta del cumplimiento de los compromisos de los promotores para el mantenimiento de los caminos naturales

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
12	Las infraestructuras del tipo de los caminos naturales crean un entramado económico favoreciendo la instalación de empresas en las zonas rurales
202	Elevada superficie agrícola y forestal asociada a espacios protegidos, Red Natura 2000 y zonas de alto valor natural
209	Diversidad y riqueza del patrimonio natural y cultural asociado al medio rural lo que permite el desarrollo de actividades económicas alternativas a las actividades agrarias, en particular, las relacionadas con el turismo de la naturaleza
211	Existencia de una Red consolidada de Caminos Naturales
217	Complementariedad, colaboración y coordinación entre las actuaciones desarrolladas por la AGE y los distintos agentes

OPORTUNIDADES	
4	El turismo rural como catalizador del interés del patrimonio natural y cultural del medio rural
5	Las infraestructuras del tipo de los caminos naturales crean un entramado económico favoreciendo la instalación de empresas en las zonas rurales
113	Incremento del interés por el turismo rural desestacionalizado
215	Existen numerosas infraestructuras viarias y ferroviarias abandonadas que pueden formar parte del Programa de caminos naturales
216	Los caminos naturales tienen repercusiones positivas en las zonas Natura 2000 y en otros espacios protegidos al fomentar su puesta en valor y por lo tanto, su conservación

Tabla 15: Elementos DAFO relacionados con la Necesidad 15 (Seguimiento de la erosión del suelo y mayor conocimiento de prácticas agrarias para combatir el cambio climático y la desertificación)

DEBILIDADES	
18	Escaso conocimiento de la generación de externalidades positivas de los bienes y servicios de los ecosistemas, así como de las relaciones de interdependencia entre éstos con las actividades agrícolas y forestales
23	Dificultad económica para realizar inversiones no productivas en relación con la prevención de incendios en zonas de alto valor ecológico (Parques Nacionales, montes cabecera de cuencas hidrográficas y masas forestales protectoras de infraestructuras hidráulicas, masas forestales circundantes a bases aéreas para la extinción coordinada de incendios) por su elevado coste y corto periodo de realización de los trabajos (épocas de máximo riesgo, nidificación o cría de especies amenazadas...).
119	Gran parte del empleo del sector forestal no se ve reflejado en la productividad del sector selvícola, al tratarse en ocasiones de actividades no productivas que no están incorporadas al VAB del sector
119	Desconocimiento del funcionamiento del sector forestal y del valor de los ecosistemas forestales, debido a la dificultad para valorar los productos que no tienen valor de mercado (servicios ambientales y sociales que genera).
201	Problemáticas ambientales asociados a las diferentes actividades que se realizan en las zonas rurales
205	Factores como la aridez, escasez de precipitaciones, la irregularidad de las lluvias, a veces torrenciales, o la pérdida de suelo por erosión hídrica generan riesgos de desertificación altos o muy altos en ciertas zonas
216	Tendencia al incremento del riesgo de incendios unido al insuficiente mantenimiento, gestión y conservación de la superficie forestal por parte de sus titulares y el apoyo de las administraciones competentes
219	Las actuaciones de restauración de áreas incendiadas no siempre siguen los instrumentos de planificación o protocolos de actuación establecidos al efecto
223	Algunos espacios naturales de destacado valor patrimonial se encuentran singularmente amenazados por determinadas actividades agrarias.

AMENAZAS	
201	Previsión de impactos ambientales y fenómenos naturales adversos asociados al cambio climático, con distinto grado de intensidad según la vulnerabilidad de las zonas del territorio
202	Posible pérdida de los bienes y servicios que proporcionan las zonas rurales, y en particular, los bosques, en un contexto de cambio climático
203	Reducción de los recursos hídricos debido a la baja pluviometría del país y la tendencia del cambio climático
204	Riesgo de alteración y reducción de hábitats agrícolas y forestales de valor ecológico como consecuencia, entre otros, de los cambios y la intensidad de usos del suelo, de incendios forestales, de la transformación de regadíos, y de fragmentación de terrenos por infraestructuras y artificialización del suelo
207	Mayor riesgo de ocurrencia de incendios forestales como consecuencia del cambio climático o por la insuficiente gestión de los terrenos agrícolas y forestales

FORTALEZAS	
1	La Administración General del Estado (AGE) tiene competencia exclusiva en la coordinación de la planificación general de la actividad económica
2	La AGE tiene la responsabilidad de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno del Estado, entre otras, en materia de desarrollo rural. Asimismo, le corresponde colaborar y cooperar con las comunidades autónomas en relación con el logro de un medio rural coherente, armónico, y sostenible
121	Las Brigadas de labores preventivas son una de las principales herramientas de la AGE, siempre en coordinación con las comunidades autónomas donde están localizadas, para alcanzar la máxima eficiencia en la prevención de incendios forestales debido a su profesionalidad y conocimiento del territorio donde desarrollan su actividad
201	Importante superficie para la agricultura y ganadería extensiva, incluidas las zonas de montaña

FORTALEZAS	
205	Existencia de amplia información procedente de estadísticas, instrumentos de coordinación (Comité de Lucha contra Incendios Forestales, Comité Forestal y Comité de Recursos Genéticos Forestales) y planes específicos que garantizan la adecuada coordinación entre administraciones para la prevención de incendios y la gestión forestal sostenible
208	Buena coordinación entre administraciones en materia de restauración hidrológico- forestal y de prevención y restauración de daños por incendios forestales a través de los órganos de coordinación establecidos en la legislación sectorial: Comité de Lucha contra incendios forestales y Comité Forestal

OPORTUNIDADES	
201	Demanda social creciente en mejoras ambientales y tecnologías sostenibles
202	Existencia del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático y sus sucesivos programas de trabajo
213	Existencia del PAND y otros instrumentos relacionados con la lucha contra la desertificación y de la restauración hidrológico forestal
220	Uso de las estadísticas forestales como herramientas para optimización de la gestión forestal
221	La gestión forestal como herramienta para mejorar la captación de CO2 por los sistemas forestales
222	La gestión forestal como motor del desarrollo económico, social y ambiental de las zonas rurales
223	Creciente concienciación de la importancia de la prevención y restauración de daños por incendios forestales
224	Creciente concienciación de la importancia de conservar la diversidad biológica a todos los niveles
225	Creciente concienciación de la importancia del cambio climático y sus efectos

1.6 *Recomendaciones relativas al análisis del contexto y necesidades*

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar: DAFO E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES			
Julio 2014	Análisis del contexto	El equipo evaluador formuló una serie de recomendaciones sobre diferentes ámbitos (territorio, mercado de trabajo, estructura económica, espacio protegidos...) del análisis del contexto.	Buena parte de estas observaciones fueron tomadas en cuenta en versiones posteriores del análisis del contexto

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Julio 2014	Análisis de contexto	Se recomienda: a) reelaborar la descripción de forma más ordenada y lógica, integrando indicadores con otros contenidos; b) ampliar ciertos ámbitos no cubiertos por los ICC para una mejor comprensión de la realidad y la problemática existente; c) valorar la incorporación de descripciones que no llevan aparejadas ICC pero que podrían dar lugar a indicadores de contexto específicos del programa; d) aportar explicación sobre las posibles causas de la evolución descrita o de las diferencias con los valores comunitarios; d) territorializar el análisis para poder considerar situaciones particulares susceptibles de respuestas diferenciadas.	Se estudió con detalle cada una de las recomendaciones realizadas por el evaluador ex ante, señalando en cada caso su aceptación (en ese caso, se incorpora en el texto del PNDR) o su no aceptación, justificando el motivo.
Julio 2014	Análisis de contexto y DAFO	La Evaluación ex ante considera que, no se aborda de forma sistemática diferenciación alguna por colectivos concretos, salvo en ocasiones para las mujeres y jóvenes en la actividad agraria. También considera que la DAFO debería territorializarse por temas para identificar necesidades diferenciadas.	Se han tenido en cuenta las recomendaciones a la hora de elaborar el análisis DAFO y la identificación de necesidades
Julio 2014	Análisis de contexto y DAFO	La Evaluación ex ante considera que, salvo en casos puntuales, el diagnóstico y la DAFO no incorporan lecciones aprendidas de intervenciones pasadas.	Se han tenido en cuenta las recomendaciones a la hora de elaborar el análisis DAFO y la identificación de necesidades, si bien muchas de las medias o son nuevas o formaban parte de los PDR autonómicos.

2 PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PROGRAMA

2.1 *Evaluación de la estrategia considerando el DAFO y las necesidades y evaluación de la contribución a la Estrategia Europea 2020.*

2.1.1 Estrategia vs. DAFO y necesidades

La estrategia del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) se concreta en unas pocas líneas estratégicas, dos de ellas temáticas y una de tipo horizontal. Por el contrario el análisis DAFO realizado y la detección de necesidades cubre un espectro muy amplio haciendo énfasis en la amplia variedad de situaciones de la agricultura española, de los recursos naturales disponibles y de las zonas rurales.

La estrategia del PNDR debe ser valorada tomando en consideración su coexistencia con los 17 programas de las comunidades autónomas, lo que determina que el PNDR dé respuesta a las necesidades identificadas solamente en aquellos ámbitos de actuación susceptibles de aplicar medidas declaradas de interés general por alguna ley estatal, de carácter supraautonómico o correspondientes a las materias que la Constitución atribuye al Estado. La justificación del programa nacional radica en que resulta más eficiente en algunas medidas concretas actuar de forma nacional que de forma regional, además de para dar un marco de cobertura a actuaciones que tienen carácter supraautonómico y que por tanto no pueden ser encajadas en un programa regional.

La focalización de la estrategia del Programa en solo estas tres líneas se justifica por tanto por las particularidades del mismo, es decir, la coexistencia con 17 programas regionales y el respeto a las competencias y la distribución de funciones entre Administraciones.

Las tres líneas estratégicas del PNDR son las siguientes:

- Línea estratégica 1: Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas.
- Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.
- Línea estratégica horizontal de innovación.

La estrategia propuesta, aun comprendiendo solamente tres líneas estratégicas, resulta ampliamente coherente con las necesidades detectadas a partir del análisis DAFO. Como se aprecia en el cuadro siguiente las tres líneas estratégicas se relacionan con las 15 necesidades detectadas en el análisis DAFO, de manera que podemos considerar que la estrategia del programa da respuesta a las necesidades identificadas.

Tabla 16. Coherencia entre necesidades y líneas estratégicas

NECESIDADES	LÍNEA ESTRATÉGICA 1 Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	LÍNEA ESTRATÉGICA 2 Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.	LÍNEA ESTRATÉGICA HORIZONTAL DE INNOVACIÓN
N1. Potenciar la colaboración supraautonómica entre investigación, agricultura, selvicultura e industrias para la realización de proyectos innovadores.			X
N2. Facilitar la transferencia de los resultados obtenidos en la AEI a las explotaciones/industrias para favorecer la innovación.			X
N3. Fomentar asesoramiento a productores desde cooperativas y otras entidades asociativas	X		X
N4. Dotar a los directivos de las entidades asociativas, de conocimientos para diseñar estrategias y modelos de negocio competitivos.	X		X
N5. Fomentar las inversiones en transformación/comercialización de productos agrarios a través de entidades asociativas.	X		
N6. Favorecer el aumento de la dimensión económica y adaptación a una economía globalizada de las empresas agroalimentarias	X		
N7. Mejorar la capacidad de negociación de entidades asociativas para incrementar el volumen de productos a comercializar.	X		
N8. Impulsar en el sector agroalimentario el establecimiento de alianzas empresariales para mejorar su adaptación a una economía global y ampliar sus mercados	X		
N9. Mejorar la eficiencia energética en el sector agroalimentario y propiciar el uso de biomasa de diferentes orígenes con fines energéticos.		X	
N10. Apoyar la actividad económica y empleo mediante ampliaciones de regadío, en transformaciones declaradas de interés general.		X	
N11. Impulsar la modernización de infraestructuras de regadío que abastezcan zonas de riego supraautonómicas.		X	
N12. Promover la conservación de recursos genéticos forestales para una mejor adaptación al cambio climático.		X	
N13. Apoyar acciones de prevención de incendios forestales y de restauración de zonas afectadas por catástrofes naturales		X	
N14. Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural como factor de desarrollo sostenible		X	
N15 Seguimiento de las actuaciones de prevención y restauración para la lucha contra el cambio climático y la desertificación		X	

2.1.2 Evaluación de la contribución a la Estrategia Europa 2020

La “Estrategia Europa 2020” es la propuesta de la Unión Europea para alcanzar un crecimiento **inteligente**, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación, **sostenible**, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva e **integrador**, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, han de contribuir a que la Unión y sus Estados miembros generen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

En este contexto la Unión Europea ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía:

1. Empleo

- empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años

2. I+D

- inversión del 3% del PIB de la UE en I+D

3. Cambio climático y sostenibilidad energética

- emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990
- 20% de energías renovables
- aumento del 20 % de la eficiencia energética

4. Educación

- tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%
- al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario

5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social

- reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social

Las tres líneas estratégicas propuestas en el PNDR se articulan directamente con cuatro de los objetivos e indirectamente con el quinto:

- La línea estratégica 1: *Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas* ha de impactar favorablemente sobre el **empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.**

- La línea estratégica 2: *Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural* tendrá un impacto directo sobre la **creación de empleo y el cambio climático y sostenibilidad energética**.
- La *línea estratégica horizontal de innovación* tiene un impacto directo sobre **empleo, cambio climático y sostenibilidad energética y educación**, e indirectamente sobre **I+D**.

En el cuadro siguiente se aprecia la relación directa entre los grandes objetivos de la estrategia 2020 y las líneas prioritarias del PNDR.

Tabla 17: Relación entre los objetivos de la Estrategia UE2020 y las Líneas prioritarias del PNDR

	LÍNEA ESTRATÉGICA 1 Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	LÍNEA ESTRATÉGICA 2 Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.	LÍNEA ESTRATÉGICA HORIZONTAL DE INNOVACIÓN
Empleo	*	*	*
I+D			
Cambio climático y sostenibilidad energética		*	*
Educación	*		*
Luchar contra la pobreza y la exclusión social	*		

La aportación del PNDR a la obtención de los objetivos de la Estrategia UE 2020 se estima muy limitada, dada su reducida importancia presupuestaria y la focalización de sus objetivos, pero con todo va en la dirección adecuada y aportará su parte en la obtención de estos. Es por tanto importante destacar que las tres líneas del programa son perfectamente coherentes con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y resultaran un apoyo para su obtención.

2.2 *Evaluación de la coherencia externa con el MEC, el Acuerdo de asociación, las recomendaciones específicas para los países y otros instrumentos pertinentes*

De acuerdo con el Reglamento UE nº 1303/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos comunitarios, el Marco Estratégico Común (MEC) debe facilitar la coordinación sectorial y territorial de la intervención de los citados fondos. A su vez, los Acuerdos de Asociación 2014-2020, contemplados en el mismo Reglamento, deben trasladar los elementos del MEC al contexto de cada Estado miembro, de forma que dicho Acuerdo

establece la coherencia de las actuaciones de los fondos comunitarios con los objetivos de crecimiento de la UE (Estrategia Europea 2020) a la vez que fija la contribución y las prioridades de intervención de cada uno de los fondos para el logro de los citados objetivos.

En este ámbito, el documento “Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el período 2014-2020” (*Position Paper*), después de evaluar el grado de avance de España en el logro de los objetivos de la Estrategia Europea establece como retos los siguientes:

- el elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social;
- la poca competitividad de las PYME y su escasa presencia en los mercados internacionales;
- el débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado;
- el uso ineficiente de los recursos naturales.

En coherencia con lo anterior y siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020* establece para las actuaciones de los fondos en España cuatro prioridades de intervención:

- Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables
- Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME.
- Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación.
- Uso más eficiente de los recursos naturales.

A juicio de los evaluadores, las tres líneas prioritarias del Programa son coherentes con las cuatro prioridades de intervención establecidas en el Acuerdo de Asociación, y en este sentido se debe entender que tales prioridades contribuirán a los retos señalados por la Comisión en relación al avance de España en el logro de los Objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El cuadro siguiente muestra la relación y coherencia externa entre las prioridades de intervención del Acuerdo de Asociación y las líneas estratégicas del Programa nacional. Se aprecia que en opinión de los evaluadores existe una relación entre todas las prioridades y las líneas estratégicas, pero que esta varía en intensidad, alcanzando los valores máximos en los casos identificados con tres asteriscos.

Tabla 18: Relación entre las prioridades de intervención del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 y las Líneas prioritarias del PNDR.

	LÍNEA ESTRATÉGICA 1 Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	LÍNEA ESTRATÉGICA 2 Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.	LÍNEA ESTRATÉGICA HORIZONTAL DE INNOVACIÓN
Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables	**	*	*
Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME	***	*	**
Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación	**	*	***
Uso más eficiente de los recursos naturales	*	***	*

***		**		*
Muy fuerte		Fuerte		Moderada

Las tres líneas prioritarias de la Estrategia del Programa también deben resultar coherentes y contribuir a alcanzar los objetivos generales de la PAC, los del Pilar I y los propios del Pilar II o de desarrollo rural.

En relación al Pilar I, las líneas estratégicas establecidas en el PNDR han de contribuir a reforzar una agricultura menos dependiente de las ayudas directas y más en consonancia con los requisitos del “*greening*”. En este sentido tanto la innovación, como el aumento de la dimensión de las cooperativas y asociaciones empresariales y el uso más eficiente de los recursos han de favorecer un sector agrario más competitivo y más ajustado a las demandas del mercado.

En relación al Pilar II, la política de desarrollo rural supone acciones en beneficio del medio rural que contribuyan a la mejora del sector agropecuario y de la calidad de vida en los entornos rurales, financiadas específicamente por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y con la colaboración del resto de los fondos europeos.

El reglamento del FEADER señala que las ayudas deben contribuir a:

- fomentar la competitividad de la agricultura;
- garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

En consecuencia, las líneas estratégicas establecidas en el PNDR están en consonancia con los objetivos propuestos por el FEADER.

Destaquemos también la incidencia de la política de competencia. El título VIII del Reglamento del FEADER incluye las disposiciones en materia de competencia, haciendo referencia expresamente a las normas aplicables a las empresas, a las ayudas estatales y a la financiación suplementaria nacional.

Otro importante ámbito donde es preciso garantizar la coherencia es la coordinación del conjunto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE).

Asimismo, hemos de recordar que la distribución de competencia en España entre los gobiernos de España y las CCAA limita el ámbito de actuación del PNDR y requiere que este se articule adecuadamente con los 17 PDR regionales. El PNDR se limita por tanto a unos pocos ámbitos donde una aproximación nacional ha de generar resultados más eficientes, asegurando la imposibilidad de una doble financiación.

2.2.1 Proceso de generación de programas y mecanismos de coordinación (gobernanza, gestión y comunicación) entre los programas

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) tienen como objetivo promover la competitividad y la convergencia de todos los territorios y son un instrumento esencial para hacer frente a los principales retos de desarrollo de España y en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Cada fondo da prioridad a los temas contemplados en las recomendaciones específicas del Consejo para España, las identificadas en el Programa Nacional de Reformas y en el informe *Position Paper* de la Comisión.

Los Fondos EIE para el período 2014-2020 incluyen, en España, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). En este período, España no será elegible para el Fondo de Cohesión.

El acuerdo de asociación de España 2014-2020 traduce los elementos del Marco Estratégico Común (MEC) al contexto nacional y establece los compromisos para conseguir los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos EIE. El Acuerdo establece además los mecanismos para garantizar la coherencia con la estrategia de la Unión y con las misiones específicas de cada fondo, entre otros objetivos. Con ese fin, el Acuerdo de Asociación establece para el periodo 2014-2020 un Comité de Coordinación de los Fondos EIE con el objeto de coordinar las aportaciones del FEDER, FSE, FEADER y FEMP al Acuerdo de Asociación garantizando de esta manera la coherencia y complementariedad entre los programas.

Por otro lado, FEADER se aplica en España a través de 17 Programas Regionales y 1 Programa Nacional. La coherencia entre la estrategia nacional y las regionales se garantiza a través del Marco Nacional.

Atendiendo al art. 66.4 del Reglamento 1305/2013, la DG de Desarrollo Rural y Política Forestal del MAGRAMA será la autoridad de coordinación de las autoridades de gestión de los diferentes programas regionales de desarrollo rural. Entre sus funciones se encuentra la interlocución con las autoridades de la AGE responsables del Acuerdo de Asociación y otros instrumentos de programación de referencia 2014-2020, en relación con las actuaciones en desarrollo rural y su coordinación, coherencia y complementariedad con los demás Fondos Estructurales y de la política común y otros instrumentos financieros comunitarios.

La aplicación de los fondos europeos de la PAC en España se lleva a cabo conforme a la distribución de competencias entre las administraciones públicas (Administración General del Estado y comunidades autónomas). Esta distribución competencial ha dado lugar a la configuración del sistema español de gestión de fondos europeos agrícolas compuesto por el FEGA y los organismos pagadores de las CCAA.

Corresponden al FEGA las funciones de interlocutor único ante la Comisión Europea para aquellas cuestiones relativas a la financiación de la política agrícola común, así como de coordinación tanto de los aspectos financieros relativos al sistema de prefinanciación nacional de los gastos de los Fondos Europeos Agrícolas y del proceso de liquidación de cuentas de los mismos, como de los controles con el fin de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias y centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión de la UE. Los organismos pagadores de las CCAA (17) desempeñarán las funciones de gestión y pago de las ayudas en las que son competentes. El FEGA tiene también encomendada la misión de coordinar a estos organismos pagadores autorizados por las CCAA para el pago de las ayudas con cargo al FEAGA y al FEADER.

La autoridad de coordinación de las autoridades de gestión definida en el Marco Nacional se constituye, atendiendo al art. 66.4.d) del Reglamento 1305/2013, como interlocutor con el FEGA estableciendo de esta manera el control de las ayudas recibidas a través de FEAGA y FEADER y la posibilidad de poner en marcha los mecanismos que se consideren necesarios para evitar duplicidades en relación a lo establecido en los Reglamentos 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común y el Reglamento 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios. Se atenderá especialmente a las normas específicas que, en su caso, existan para un sector determinado, como las contempladas en los programas operativos de las Organizaciones de productores de frutas y hortalizas (OPFHs) y en el Programa de Apoyo al Sector Vitivinícola Español 2014-2018, garantizando la aplicación de las demarcaciones que sean necesarias.

La delimitación de las operaciones de medidas entre el Programa Nacional y los Programas Regionales de Desarrollo Rural se establece en el Marco Nacional. En particular, las medidas del programa nacional hacen referencia a operaciones de ámbito de aplicación supraautonómico, o según declaración de interés general.

En todo caso, las medidas incluidas en PNDR deberán ser coherentes y complementarias con las que incluyan los diferentes programas regionales, con la finalidad de maximizar los objetivos comunes perseguidos y cumplir con las prioridades marcadas por la Unión Europea.

En este sentido el PNDR incluye:

- Un conjunto de medidas destinadas a apoyar los procesos de integración cooperativa, cuyos beneficiarios serán entidades asociativas clasificadas como prioritarias al amparo de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y según lo previsto en el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias.
- Creación de agrupaciones y organizaciones de productores de ámbito supraautonómico.
- Actuaciones del Programa de Caminos Naturales de ámbito supraautonómico e insulares.
- Selección y financiación de grupos operativos supraautonómicos y financiación de determinados proyectos concretos de grupos operativos de interés general. Asimismo, se podrán habilitar mecanismos para el trabajo en red y acciones de dinamización, animación y divulgación en el marco del plan de acción de la Red Rural Nacional.
- Infraestructuras relacionadas con las nuevas transformaciones a regadío o las ampliaciones en zonas regables declaradas de interés general por Ley, que corresponda ejecutar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de acuerdo con lo que establezcan los Planes Coordinados de Obras, o que cuenten con cualquier otra base legal para ser ejecutadas por el Ministerio.
- Mejoras o modernizaciones de infraestructuras de regadío que afecten a dos o más comunidades autónomas, que corresponda ejecutar al Ministerio.
- Actuaciones de prevención de incendios y de restauración y seguimiento de daños producidos por grandes incendios forestales que realice la Administración General del Estado.
- Inversiones para la conservación y uso eficiente de los recursos genéticos forestales desde la Administración General del Estado

Por tanto, se observa que existe coherencia con otros fondos y programas que se van a aplicar simultáneamente en el territorio en el periodo 2014-2020 y se han articulado los mecanismos de coordinación adecuados.

2.2.2 Complementariedad entre los objetivos y medidas de los programas

A continuación se muestra el análisis que se ha realizado en el proceso de evaluación para determinar en qué medida el PNDR es complementario a los Programas de Desarrollo Rural regionales.

Tabla 19: Complementariedad de las actuaciones del PNDR con las contempladas en los PDR regionales.

Programa Nacional de Desarrollo Rural	M1	M2	M3	M4	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16	M19	M20
M01-Transferencia de conocimientos y actividades de información (Art. 14)		Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia											Sine rgia	
M02-Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrícolas (Art. 15)	Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia				Sine rgia								Sine rgia	
M04-Inversiones en activos físicos (Art. 17)	Sine rgia	Sine rgia	Sine rgia					Sine rgia								Sine rgia	
M07-Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (Art.20)							Sine rgia		Sine rgia					Sine rgia			
M08-Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los osques (Art 21)														Sine rgia			
M09-Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (Art. 27)	Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia												Sine rgia	
M15-Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (Art. 34)							Sine rgia										
M16-Cooperación (Art. 35)	Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia	Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia	Sine rgia	Sine rgia				Sine rgia		Sine rgia	Sine rgia
M20-Asistencia Técnica (Art. 51-54)																Sine rgia	

Como resultado del proceso de análisis de la complementariedad del **PNDR con los Programas regionales** se observa que, aunque en el Programa Nacional se van a implementar un amplio número de medidas, estas solo van a producir sinergias o refuerzos positivos en determinados ámbitos derivados de la estrategia del PNDR, entre los que se encuentran aquellos relacionados con la industria agroalimentaria, incluyendo las cooperativas de ámbito supraautonómico. También se producirán resultados complementarios en formación y transferencia de conocimiento, asesoramiento, inversiones en activos físicos y cooperación.

Igualmente se producirán acciones complementarias en cuanto a la creación de organizaciones de productores (OPs). Las ayudas previstas en el PNDR contemplan acciones para la creación de las OPs en distintos sectores.

Las sinergias generadas por el PNDR con las actuaciones de los Programas regionales complementarían y reforzarán el logro de los objetivos del desarrollo rural en los distintos territorios a través de la mejora en la organización de la cadena alimentaria y la formación de los actores implicados en la misma.

Se complementarían entre ambos programas las inversiones de regadíos y prevención de incendios y desastres naturales junto a la restauración tras los mismos en el ámbito forestal.

Es importante la complementariedad que se produce en el marco de la cooperación de los Grupos Operativos de la Asociación Europea de Innovación, en cuanto a la oportunidad de cooperación entre regiones.

En el caso de la medida 19, LEADER, prevista en los PDR regionales aunque en el PNDR no se contempla explícitamente, se ha indicado la sinergia que se produce por las acciones que desarrolla la Red Rural Nacional encaminadas a reforzar la dinamización y cooperación de los Grupos de Acción Local entre territorios, además del intercambio de buenas prácticas y experiencias, derivadas de los procesos de puesta en Red.

Por lo que se refiere a la coherencia del PNDR con las intervenciones de los restantes fondos estructurales y de inversión comunitarios, hay que decir que en el momento de elaboración del Programa no se disponía de la versión final de los programas de los referidos fondos. Sin embargo, el proceso de diseño del Programa ha tomado en consideración los objetivos señalados por el FEADER en la reglamentación comunitaria así como los objetivos que le asigna el Acuerdo de Asociación al que nos hemos referidos anteriormente. Además si consideramos el contexto en el que se establece el Programa – existencia de programas regionales y limitación de competencias y funciones- y el reducido ámbito de sus actuaciones, es fácil aseverar que el Programa no incurre en duplicaciones y solapamientos con intervenciones de otros fondos.

2.3 Coherencia interna: evaluación de la lógica de intervención del programa

En los apartados anteriores nos hemos ocupado de la coherencia de la estrategia del PDRN con los objetivos de la Estrategia UE2020 y con los objetivos y prioridades de las intervenciones de los fondos estructurales comunitarios. También hemos abordado la coherencia entre el análisis DAFO y las necesidades identificadas con la estrategia del PNDR. Ahora es el momento de abordar la coherencia interna del programa:

A/ Definición y jerarquización de los objetivos

Como se ha explicado, a partir de la identificación de las necesidades, de las prioridades del desarrollo rural y de la toma en consideración del contexto del programa, se definen **3 líneas estratégicas**, equivalentes a objetivos intermedios:

- **Línea estratégica 1:** Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas
- **Línea estratégica 2:** Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural.
- **Línea estratégica horizontal:** Innovación.

A cada una de las líneas estratégicas se asocia una serie de **objetivos específicos** o instrumentales.

Línea estratégica 1: Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas:

Objetivo específico 1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria.

Objetivo específico 1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores.

Objetivo específico 1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación.

Línea estratégica 2: Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural:

Objetivo específico 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos a través de su modernización.

Objetivo específico 2.2: Favorecer la transformación a regadíos eficientes en zonas prioritarias.

Objetivo específico 2.3: Mejorar la prevención de incendios forestales y facilitar la restauración de los daños producidos por grandes incendios.

Objetivo específico 2.4: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.

Objetivo específico 2.5: Promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales para su uso no motorizado.

Línea horizontal de innovación:

Objetivo específico H.1: Fomentar innovación organizativa

Objetivo específico H.2: Promover innovación a través de nuevos productos, procesos y prácticas

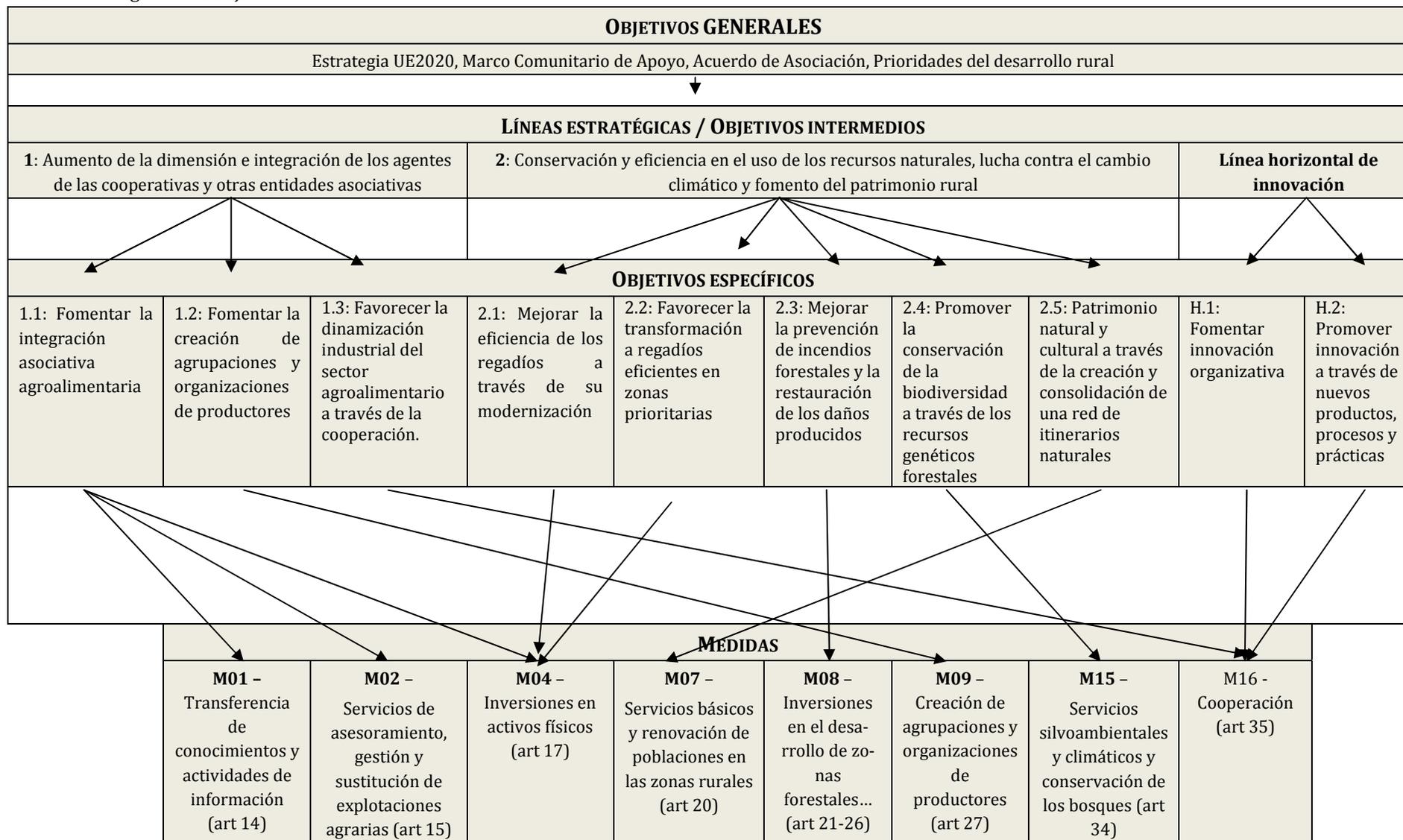
Finalmente el programa propone ocho actuaciones o medidas, cada una de ellas destinada a materializar uno o más objetivos específicos, según se deduce de las líneas prioritarias anteriormente señaladas.

Tabla 20: Relación entre medidas y líneas prioritarias.

MEDIDAS	LÍNEAS PRIORITARIAS
M01 – Transferencia de conocimientos y actividades de información (art. 14)	1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria
M02 – Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias (art. 15)	1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria
M04 – Inversiones en activos físicos (art. 17)	1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria 2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos a través de su modernización 2.2: Favorecer la transformación a regadíos eficientes en zonas prioritarias
M07 – Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art. 20)	2.5: Patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales
M08 – Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (arts. 21-26)	2.3: Mejorar la prevención de incendios forestales y la restauración de los daños producidos
M09 – Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (art. 27)	1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores
M15 – Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art. 34)	2.4: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales
M16 - Cooperación (art. 35)	1.3: Favorecer la dinamización industrial del sector agroalimentario a través de la cooperación. H.1: Fomentar innovación organizativa H.2: Promover innovación a través de nuevos productos, procesos y prácticas

Finalmente la Tabla siguiente visualiza la relación entre los distintos niveles de objetivos y las medidas.

Tabla 21: Diagrama de objetivos.



B/ Coherencia entre objetivos

Como hemos explicado, el PNDR se estructura en 3 líneas estratégicas a modo de objetivos intermedios. La interacción entre las dos primeras líneas estratégicas - *Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas* y *Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural*- son débiles o inexistentes pero en ningún caso son antagónicas. La debilidad o ausencia de interacciones positivas no sorprende por cuanto que las dos líneas se corresponden a ámbitos de actuación diferentes. Sin embargo, a juicio de los evaluadores no existe ningún conflicto entre ambas líneas estratégicas. La tercera línea estratégica es una línea horizontal relativa a la innovación, y como tal interactúa con las dos líneas anteriores si bien la existencia de sinergias positivas es notablemente mayor con la línea estratégica *Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas*. Esto se debe a que la innovación de productos, procesos y organización se encuentra siempre más relacionada con las actuaciones productivas que se derivan de la primera línea estratégica, que con las de la segunda, fundamentalmente centradas en la conservación de los recursos.

En la tabla siguiente, analizamos las interacciones entre objetivos a nivel de objetivos específicos. Se trata de una tabla de doble entrada, si bien la lectura de la interacción se realiza entrando por las filas para observar cómo afecta sobre cada uno de los objetivos de las columnas. Inversamente se puede entrar por cada columna para conocer de qué objetivos proceden los impactos recibidos. En color azul se han marcado aquellos casos en los que existe ausencia de interacciones, o bien estas son muy bajas e indirectas.

La interacción entre los diez objetivos específicos es notable, especialmente entre los objetivos específicos asociados a cada una de las tres líneas estratégicas. También hay que destacar, como cabía esperar, la existencia de sinergias entre los objetivos específicos asociados a la línea horizontal innovación y los propios de las dos primeras líneas estratégicas.

Tabla 22: Interacción entre objetivos específicos

	1.1: Integración asociativa	1.2: Creación de agrupaciones de productores	1.3: Dinamización sector agroalim. a través de la cooperación.	2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos	2.2: Transformaci ón a regadíos eficientes	2.3: Prevención de incendios forestales y restauración daños	2.4: Biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.	2.5: Creación y consolidación de una red de itinerarios naturales	H.1: Fomentar innovación organizativa	H.2: Nuevos productos, procesos y prácticas
↑										
→										
1.1: Integración asociativa										
1.2: Creación de agrup. de productores										
1.3: Dinamización sector agroalim. (cooperación)										
2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos										
2.2: Transformación a regadíos eficientes										
2.3: Prevención de incendios forestales y restauración daños										
2.4: Biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales.										
2.5: Creación y ...de una red de itinerarios naturales										
H.1: Fomentar innovación organizativa										
H.2: Nuevos productos, procesos y prácticas										

Efecto positivo/sinérgico alto		Efecto positivo/sinérgico medio	Ausencia de efecto positivo/sinérgico bajo o indirecto

2.4 *Evaluación de las formas de ayuda propuestas*

Las formas de ayuda a las que se puede optar con la ejecución del PNDR son las descritas en los artículos 66 y 67 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

El tipo de ayuda de las medidas del PNDR son pagos directos y subvenciones. En algunas medidas las subvenciones son ayudas a la inversión (M04, M06, M07), mientras que en otras se trata de pagos para compensar los gastos de realización de un servicio (M01, M15) o para la creación de una entidad o la cooperación entre entidades (M02, M09, M16).

Los beneficiarios son mayoritariamente entidades asociativas prioritarias (EAP) y PYMES en el sector privado, y la Dirección General de Desarrollo Rural en el sector público.

La mayoría de las formas de ayuda consisten por tanto en el reembolso a posteriori de los costes subvencionables, o la subvención del abono de los gastos elegibles que hayan sido pagados por el beneficiario de ayudas.

Las entidades asociativas prioritarias (EAP) tienen un papel prioritario como elemento que ha de contribuir a una mayor integración del sector agropecuario y a la generación de entidades de mayor tamaño que puedan aprovechar las economías de escala. No obstante, en la actual coyuntura de crisis, se recomienda prestar atención a la incidencia de los posibles problemas derivados de la falta de acceso a la financiación en la implementación de las medidas, y por tanto en la consecución de los retos, al ser necesaria la realización de la inversión por el beneficiario de las ayudas de manera previa al pago de las mismas.

Con todo, en opinión de los evaluadores la forma de ayuda y el tipo de beneficiarios parecen adecuados para alcanzar los objetivos del PNDR según el diseño de las medidas.

Por último, cabe indicar que tras una consideración profunda de la utilización de un instrumento financiero que solventara la falta de acceso a la financiación, este no se ha incluido en el PNDR en la medida que el acceso al crédito da muestras de flexibilización y apertura.

2.5 *Evaluación de la contribución prevista de las medidas escogidas para alcanzar los objetivos*

Como se ha señalado anteriormente, el PNDR incluye solamente unas pocas medidas y el análisis de su contribución debe realizarse considerando que se trata de un programa que se implementa conjuntamente con los 17 programas de desarrollo rural de las comunidades autónomas.

En total las medidas seleccionadas son ocho, incluyendo un total de 14 sub-medidas:

- **M01 – Transferencia de conocimientos y actividades de información (art 14)**
 - 1.1- Ayuda para acciones de formación profesional y adquisición de competencias
 - 1.2- Ayuda para actividades de demostración y acciones de información

- **M02 – Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias (art 15)**
 - 2.2- Ayuda para contribuir a la obtención de servicios de asesoramiento
- **M04 – Inversiones en activos físicos (art 17)**
 - 4.2- Ayuda para inversiones en transformación/comercialización y/o desarrollo de productos agrícolas
 - 4.3- Ayuda para inversiones en infraestructuras destinadas al desarrollo, modernización o adaptación de la agricultura y el sector forestal
- **M07 – Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (art 20)**
 - 7.8 – Otros
- **M08 – Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (art 21-26)**
 - 8.3 – Ayuda para la prevención de daños causados a los bosques por incendios forestales, desastres naturales y otras catástrofes.
 - 8.4– Ayuda para la restauración de los daños causados a los bosques por incendios forestales, desastres naturales y otras catástrofes naturales.
- **M09 – Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (art 27)**
 - 9.1– Creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores agrícola y forestal
- **M15– Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art 34)**
 - 15.2– Ayuda para la conservación y promoción de recursos genéticos forestales
- **M16– Cooperación (art 35)**
 - 16.1- Ayuda para la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la Asociación Europea de Innovación (EIP) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas
 - 16.2- Ayuda para proyectos piloto y para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías
 - 16.5 - Ayuda para acciones conjuntas realizadas para la mitigación o adaptación al cambio climático y para planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso
 - 16.6 - Ayuda para la cooperación entre los agentes de la cadena de distribución en el suministro sostenible de biomasa destinada a la elaboración de alimentos y la producción de energía y los procesos industriales.

Como se ha comprobado anteriormente, todas estas medidas se integran apropiadamente en las tres líneas estratégicas del PNDR y contribuyen a alcanzar los objetivos propuestos. La contribución de las medidas a alcanzar los objetivos se visualiza mejor cuando hacemos

un análisis a nivel de submedidas. Cabe destacar que algunas submedidas están estrechamente asociadas con un objetivo específico ya que de hecho son casi su propia transcripción, como es el caso de la submedida 4.3 con los objetivos específicos 2.1 y 2.2, las submedidas 8.3 y 8.4 con el objetivo 2.3 y la submedida 7.8 con el objetivo 2.5. Otras submedidas, y muy especialmente todas las correspondientes a la medida 16, tienen un impacto muy amplio sobre los objetivos. La línea horizontal de innovación se verá afectada por la totalidad de las medidas, pero la contribución de cada una previsiblemente diferirá, siendo más relevante en las medidas productivas.

En el siguiente cuadro se relacionan las submedidas con los objetivos específicos del programa. En él se incluye una aproximación de los efectos en función de los aspectos descritos en las fichas de cada una de las submedidas.

Tabla 23: Relación de las medidas con los objetivos del PNDR

	Submedidas													
	1.1.	1.2	2.2	4.2	4.3	7.8	8.3	8.4	9.1	15.2	16.1	16.2	16.5	16.6
1.1: Fomentar la integración asociativa agroalimentaria	■	■	■	■					■	■			■	■
1.2: Fomentar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores	■	■	■	■					■	■			■	■
1.3: Favorecer la dinamización ind. del sector agroalim. a través de la cooperación.	■	■	■	■					■			■		■
2.1: Mejorar la eficiencia de los regadíos a través de su modernización					■									
2.2: Favorecer la transformación a regadíos eficientes en zonas prioritarias					■									
2.3: Mejorar la prevención de incendios forestales y la restauración de los daños						■	■	■		■			■	
2.4: Promover la conservación de la biodiversidad a través de los recursos genéticos forestales						■	■	■		■		■	■	■
2.5: Patrimonio natural y cultural a través de la creación y consolidación de una red de itinerarios naturales						■	■	■						
H.1: Fomentar innovación organizativa	■	■	■	■	■				■		■	■	■	■
H.2: Promover innovación a través de nuevos productos, procesos y prácticas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■



Efecto positivo/sinérgico fuerte



Efecto positivo/sinérgico medio



Ausencia de efectos o efecto bajo o muy indirecto

Lo importante de cara a la evaluación *ex ante* del programa es que todas las medidas y submedidas seleccionadas contribuyen a alcanzar al menos uno de los objetivos propuestos y que todos los objetivos reciben un impacto positivo y alto sobre alguno de los objetivos fijados en el programa. La ejecución del programa debe por tanto contribuir a asegurar la consecución de los objetivos. Además se comprueba que el objetivo

transversal de innovación se ve favorecido en mayor o menor grado por la totalidad de las medidas, de formas muy diversas, tanto favoreciendo inversiones innovadoras, como difundiendo o divulgando las mismas, mediante cooperación entre los agentes, etc.

2.6 *Evaluación de la coherencia de la asignación presupuestaria con los objetivos*

2.6.1 **Coherencia financiera interna**

La tabla siguiente recoge la distribución por medidas de los recursos públicos del programa. Como se observa, cerca del 60% del presupuesto se asigna a una sola medida (inversiones en activos fijos). Casi un 17% se destina a otra medida (cooperación) mientras que las demás medidas tienen porcentajes por debajo del 5% del total de recursos financieros del programa.

Tabla 24: Asignación presupuestaria por medidas y operaciones del PDR

MEDIDA	Asignación financiera FEADER (%)
Medida 1. Transferencia del conocimiento y formación (Art.14)	1,3%
Medida 2. Asesoramiento (Art 15)	4,2%
Medida 4. Inversiones en activos fijos (Art 17)	59,0%
Medida 7 - Servicios básicos y renovación de poblaciones (art 20)	4,2%
Medida 8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art.21 a 25)	5,0%
Medida 9. Creación de agrupaciones y organización de productores (Art. 27)	4,4%
Medida 15. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art 34)	1,3%
Medida 16. Cooperación (Art 35)	16,7%
Asistencia técnica de los Estados miembros (art 51-54)	4,0%

Fuente: elaboración propia a partir del PNDR

Habida cuenta de que, como hemos visto, muchas de las medidas del programa se corresponden a más de una línea estratégica y también a más de un objetivo específico (véase la jerarquía de objetivos) no es posible establecer una relación simple entre objetivos del programa y recursos financieros asignados a los mismos.

En la tabla siguiente, que nos muestra la relación entre líneas estratégicas, medidas y recursos asignados, vemos que la línea estratégica 1 cuenta con medidas que representan el 85,6% de los recursos, la línea estratégica 2 cuenta con medidas que representan el 69,5% del presupuesto mientras que la línea horizontal de innovación cuenta con medidas que tienen asignado el 16,7% del presupuesto. El hecho de que la suma de los porcentajes de cada línea sea mucho mayor que 100% responde a que los recursos de las medidas que sirven a más de una línea estratégica han sido contabilizados dos veces.

Hecha esta importante salvedad, de la tabla siguiente se infieren dos elementos:

- Las dos líneas estratégicas no horizontales, la 1 y la 2, cuentan con medidas para alcanzar los objetivos que en conjunto representan un porcentaje muy relevante del presupuesto del programa;
- La línea horizontal de innovación cuenta con dos medidas que representan en conjunto un porcentaje modesto de los recursos financieros, pero conviene no olvidar que siendo una línea horizontal toda actuación del programa debe dirigirse hacia la innovación, bien organizativa, bien de proceso o producto.

Tabla 25: Relación entre líneas prioritarias y asignación financiera

Línea prioritaria	Medidas	Asignación financiera (%)
1. Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	Medida 1. Transferencia del conocimiento y formación (Art.14) Medida 2. Asesoramiento (Art 15) Medida 4. Inversiones en activos fijos (Art 17) Medida 16. Cooperación (Art 35)	85,6%
2. Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural	Medida 4. Inversiones en activos fijos (Art 17) Medida 7 - Servicios básicos y renovación de poblaciones (art 20) Medida 8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (Art.21 a 25) Medida 15. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (art 34)	69,5%
Horizontal -Innovación	Medida 16. Cooperación (Art 35) EIP	16,7%

A/ Coherencia entre las necesidades identificadas y el gasto presupuestado y su distribución por medidas.

El PNDR identifica quince necesidades derivadas de la descripción de la situación y del análisis DAFO. Como se ha señalado anteriormente al dar cuenta de la coherencia entre necesidades y líneas estratégicas, a cada una de las necesidades se le asocia una línea prioritaria de manera que a partir de esta asociación podemos relacionar, como se muestra en la tabla siguiente, cada uno de los tres grupos de necesidades con la asignación financiera. Como hacíamos anteriormente hemos de hacer la salvedad de que, como algunas medidas sirven a más de una línea prioritaria, los porcentajes de recursos asignados a cada grupo de necesidades suman más del 100%.

En todo caso de la tabla siguiente se deduce que las necesidades asociadas a las dos líneas estratégicas “verticales” cuentan en conjunto con un porcentaje relevante de los recursos del programa para financiar actuaciones que den respuesta a las mismas. También es cierto que las necesidades asociadas a la línea horizontal de innovación cuentan con un porcentaje menor de los recursos pero, como explicábamos en relación a las medidas, conviene considerar que todas las actuaciones deben responder a los objetivos de la línea prioritaria de innovación.

Tabla 26: Relación entre necesidades y asignación financiera

Línea prioritaria	Necesidades	Asignación financiera (%)
1. Aumento de la dimensión e integración de los agentes de las cooperativas y otras entidades asociativas	N3	85,6%
	N4	
	N5	
	N6	
	N7	
	N8	
2. Conservación y eficiencia en el uso de los recursos naturales, lucha contra el cambio climático y fomento del patrimonio rural	N9	69,5%
	N10	
	N11	
	N12	
	N13	
	N14	
Horizontal -Innovación (EIP)	N1	16,7%
	N2	

B/ Coherencia entre los objetivos y el gasto presupuestado y su distribución por medidas.

En el apartado 3 de este capítulo nos hemos ocupado de los objetivos de programa, su jerarquización y su relación, por un lado, con las necesidades identificadas, y por otro lado, con las medidas y submedidas propuestas. Como hemos explicado anteriormente, el hecho de que las medidas del programa puedan servir a uno o más objetivos y líneas prioritarias hace imposible asignar a cada objetivo un porcentaje exacto de los recursos financieros del programa. Además, hay que considerar que las actuaciones para servir a los diferentes objetivos pueden requerir recursos financieros de distinta magnitud por lo que no sería adecuado suponer que a mayores recursos asignados a un objetivo les corresponde una prioridad mayor.

En todo caso, a pesar de no poder conocer los recursos financieros para cada una de las líneas estratégicas y de los objetivos específicos, de la selección de medidas y de los recursos financieros asignados a las mismas, se deduce que los sectores económicos (agroalimentario, agrario y forestal) y los agentes económicos y sociales (cooperativas, empresas alimentarias, agricultores,...) mencionados explícita o implícitamente en los objetivos del programa, aparecen en el detalle de las medidas como beneficiarios efectivos del programa.

C/ Coherencia entre el coste unitario de las medidas y el gasto presupuestado por medidas.

El PNDR cuenta en el capítulo 8, dedicado a la descripción de las medidas, con una justificación del cálculo del importe de las ayudas con una detallada justificación de la metodología utilizada.

D/ Coherencia financiera externa: relación entre los objetivos del Acuerdo de Asociación de España y el Pilar I de la PAC con el gasto presupuestado y su distribución por medidas.

Las características propias del PNDR –un programa que se implementa conjuntamente con los 17 programas de desarrollo rural de las comunidades autónomas y que cuenta con solamente ocho medidas- determinan que no pueda confrontarse la distribución del gasto presupuestado en el mismo con los objetivos del Acuerdo de Asociación –el cual involucra a todos los fondos y programas- ni tampoco con los objetivos del conjunto de la PAC y específicamente del Pilar I de la misma.

En efecto, en función del ámbito competencial existente en España, la coherencia financiera externa debe tener en cuenta el resto del Programas de Desarrollo Rural elaborados por las CCAA. En la medida en que las competencias están transferidas y que este programa se reserva una pequeña dotación de los fondos FEADER correspondientes a España (237,8 de los 8.291 millones asignados), orientada precisamente a solventar limitaciones administrativas competenciales, se puede afirmar que existe coherencia financiera con el resto de la programación de desarrollo rural 2014-2020. La coherencia de este aspecto viene precisamente determinada por la capacidad de complementar las actuaciones de los Programas regionales en el ámbito competencial de la Administración General del Estado.

E/ Evaluación de riesgos

Además de los riesgos identificados en cada una de las medidas, para los que se proponen medidas de mitigación de los mismos en el propio programa, el equipo evaluador detecta que en aquellas medidas de inversión cuyos beneficiarios no forman parte de la Administración, pueden concurrir circunstancias de falta de acceso a la financiación a pesar de que las perspectivas del crédito en el medio plazo son favorables. Para paliar este problema, en algunas medidas se ha previsto la posibilidad de pagos parciales. No obstante, se recomienda hacer un seguimiento de esta casuística en aquellos casos en los que los resultados del seguimiento indiquen que no se están logrando los resultados previstos.

2.7 Evaluación de las disposiciones para LEADER (desarrollo local participativo)

Debido a que en el PNDR no se contemplan actividades bajo el enfoque LEADER no procede la evaluación de este aspecto.

2.8 Evaluación de las disposiciones para la Red Rural Nacional

La Red Rural Nacional (RRN) de España ya funcionó en el periodo de programación anterior (2007-2013) con una fuerte dependencia del MAGRAMA (Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal). Su estructura se recoge en la ilustración siguiente.

Ilustración 1. Estructura de la Red Rural Nacional de España (2007-2013)



Fuente: MAGRAMA. <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/que-es-la-red.aspx>

Los grupos de trabajo creados fueron:

- Grupo de trabajo de buenas prácticas en el medio rural
- Grupo de trabajo de transversalidad de género
- Grupo de trabajo de diversificación económica en el medio rural
- Grupo de trabajo de turismo rural
- Grupo de trabajo de nuevas tecnologías en el medio rural
- Grupo de trabajo de trashumancia y ganadería extensiva
- Grupo de trabajo de montaña
- Grupo de trabajo de dinamización socioeconómica
- Grupo de trabajo de sistemas agroforestales de alto valor natural (SAVN)
- Grupo de trabajo de perspectivas del desarrollo rural más allá de 2013

En el PNDR 2014-2020 se propone repetir el esquema de la estructura de la RRN. Los actores se ampliarán con la asociación a que se refiere el artículo 5 del Reglamento (UE) 1303/2013, que también formará parte de la Red Rural Nacional. Las operaciones se recogerán en un Plan de acción (antes de actuación). Se prevé el establecimiento de una nueva plataforma web, con aplicaciones más ágiles y flexibles. El Comité de seguimiento pasa a denominarse Comité ejecutivo (con reuniones al menos dos veces al año). Se

constituirá una “*Network Support Unit*” que comprenderá la unidad gestora y el secretariado. Se prevé externalizar este último. Los grupos de trabajo se constituirán en función de las necesidades.

En el PNDR se plantean los objetivos del Plan de Acción de la RRN que quieren dar respuesta a las lecciones aprendidas de la etapa anterior, a las deficiencias detectadas y a la necesidad de enfatizar el aspecto innovador en el próximo periodo. La lista de objetivos globales y específicos es exhaustiva.

La mayor parte de los detalles relativos a la Red Rural Nacional quedaran recogidos en su reglamento interno a desarrollar.

En anexo del PDRN se incluye la lógica de intervención de la Red Rural Nacional. Se parte de la identificación de las cuatro necesidades para la RRN correspondientes al DAFO del PDR:

- “Aumentar la colaboración y cooperación entre los distintos actores de desarrollo rural entre sí para la aplicación de la política de desarrollo rural”
- “Mejorar la calidad de la aplicación de los programas de desarrollo rural”;
- “Informar al público en general y a los beneficiarios potenciales sobre la política de desarrollo rural y las posibilidades de financiación”
- “Potenciar la innovación en las áreas rurales”.

El diseño del plan de acción de la RRN sigue las directrices de la Red Europea de Evaluación para el Desarrollo Rural (*European Evaluation Network for Rural Development*) establecidas en el documento “*Guidelines for the evaluation of national rural Networks*” de mayo de 2014. Las acciones previstas a realizar por la red incluyen: actividades de información y comunicación, actividades de formación, creación de redes para los GAL, asistencia técnica para la cooperación, diseminar resultados, potenciar la realización de proyectos innovadores, divulgar y facilitar intercambios, publicaciones, etc. Se trata en consecuencia de las actuaciones clásicas que vienen realizando las redes de desarrollo rural.

El evaluador *ex ante* considera que la propuesta de RRN, basada a su vez en la experiencia adquirida en el periodo de programación anterior, es coherente entre todos los elementos de la lógica de intervención; es decir, las acciones previstas atienden de manera adecuada a las necesidades identificadas y objetivos planteados, y derivarán en la consecución de los resultados e impactos previstos. El organigrama se ajusta a las orientaciones generales y el presupuesto se estima apropiado al igual que los recursos humanos que se prevé estarán a disposición de la RRN.

Además de los resultados e impactos directos que proporcionará la RRN, esta red puede generar valor añadido específico, según lo esperado por los actores del desarrollo rural, fundamentalmente relacionados con el capital social (incremento de la puesta en red entre beneficiarios de PDRs, y otros actores de desarrollo rural, mejora de las capacidades de los

actores de desarrollo rural, etc.). Las oportunidades de crear valor añadido están reconocidas por las autoridades del programa y reflejadas en el diagnóstico del mismo.

2.9 ***Evaluación de la utilización de la asistencia técnica***

Se observa que en el PNDR está prevista la realización de actividades de asistencia técnica, conforme a lo establecido en el artículo 59.1 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, relacionadas con la preparación, gestión, seguimiento, evaluación, información y comunicación, creación de redes, resolución de reclamaciones, control y auditoría. También está previsto que se puedan emplear los fondos para apoyar acciones para reducir la carga administrativa de los beneficiarios, en especial sistemas de intercambio electrónico de datos, acciones dirigidas a reforzar la capacidad de las autoridades del estado miembro y los beneficiarios para administrar y utilizar los fondos, así como acciones encaminadas a reforzar la capacidad de los socios pertinentes y el intercambio de buenas prácticas entre los mismos.

Se citan entre otras:

- Contratación de personal para asistencia técnica por parte de la RRN de forma continuada y de agentes externos para funciones específicas.
- Contratación de agentes externos e independientes para la realización de la evaluación *ex ante*, de la evaluación durante el período de programación y de la evaluación *ex post*.
- Contratación de asistencia técnica para apoyar la gestión, el control y el seguimiento del Programa.
- Financiación de cursos, comités, seminarios y reuniones sobre la aplicación, impacto a diversos niveles, intercambio de experiencias, desarrollo y evaluación del Programa.
- Financiación de las actividades de información y publicidad

Por lo tanto, teniendo en cuenta el presupuesto asignado a la asistencia técnica, parece adecuado para afrontar las actividades que facilitarán la implementación del PDR.

2.10 Recomendaciones relacionadas con la pertinencia y coherencia del programa

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar (Construcción de la lógica de intervención)			
15/07/2014	Participación pública y proceso de priorización de las necesidades identificadas	El texto carece de información acerca de las categorías de agentes (mujeres, jóvenes...) que participaron en el proceso de valoración del DAFO y las necesidades identificadas. No se conoce el tipo de agentes (stakeholders) participantes en el proceso	La descripción de los agentes participantes en todo el proceso se encuentra detallada en el capítulo correspondiente a la participación
15/07/2014	Presentación de los objetivos	La Línea estratégica horizontal de innovación carece de objetivos específicos	Se han identificado y descrito dos objetivos específicos para la línea estratégica horizontal de innovación
15/07/2014	Presentación de los objetivos	Si bien en el documento se hace referencia a la coexistencia del Programa con 17 programas regionales, el Marco Nacional no se menciona en la construcción de la estrategia. Esta carencia resulta destacable en la parte de definición de objetivos (líneas estratégicas y objetivos específicos)	Se hace una referencia explícita al papel que ha jugado el Marco Nacional en la definición de la estrategia
15/07/2014	Relación entre líneas estratégicas del Programa, prioridades y áreas focales	En el apartado 5.2. (Elección, combinación y justificación de las medidas de desarrollo rural) debería haber referencias a las líneas estratégicas y objetivos específicos del Programa. Las medidas elegidas deberían relacionarse con las líneas y objetivos mencionados	Se incorpora al apartado 5.1 un árbol de objetivos en forma de cuadro resumen con las relaciones entre líneas estratégicas, objetivos específicos, medidas, áreas focales y objetivos temáticos
15/07/2014	Relación entre las medidas seleccionadas, las líneas estratégicas del Programa, prioridades y áreas focales	En el apartado 5.2. (Elección, combinación y justificación de las medidas de desarrollo rural) debería insertarse un diagrama de árbol que relacione las Medidas elegidas, objetivos específicos, líneas prioritarias del Programa, áreas focales y propiedades del desarrollo rural. En las fichas de medidas aparece su vinculación con necesidades, objetivos temáticos, prioridades y áreas focales, pero parece necesario realizar un análisis global en el capítulo de estrategia que permita ver si todos los elementos están cubiertos	Se incorpora al apartado 5.1 un árbol de objetivos en forma de cuadro resumen con las relaciones entre líneas estratégicas, objetivos específicos, medidas, áreas focales y objetivos temáticos
16/07/2014	Cumplimentar los campos pendientes y homogeneización contenidos en las fichas de medidas	Revisar, con carácter general los campos cumplimentados de las fichas de medidas para completar los campos pendientes y, en general, verificar que la información contenida en cada campo mantiene cierta homogeneidad de contenidos en las diferentes medidas	Se han mejorado las fichas
16/07/2014	Necesidades no cubiertas por las Medidas	Verificar si las necesidades N9 y N17 no cubiertas por las medidas lo están realmente. En caso de no ser así justificar los motivos para ello o incluso eliminarlas si no son abordables por el programa. En este último caso revisar los elementos del diagnóstico y del DAFO que dieron lugar a la necesidad, así como las estrategias que se apoyan en la misma	La necesidad N9 queda cubierta por la medida de cooperación. La N17 no tiene asociada directamente una medida y se abordará desde los programas regionales

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
16/07/2014	Cumplimentar apartados pendientes de las submedidas 1.1, 1.2, 2.1 y 4.2	Completar en las fichas aquellos apartados pendientes de describir, en particular los relativos a Descripción general de la medida, Criterios de selección, la Intensidad e importe de las ayudas	Se completaron los diferentes apartados en este sentido
16/07/2014	Diferenciación de porcentajes máximos de ayudas en submedida 4.2	En la submedida 4.2 diferenciar los porcentajes máximos de las ayudas del Anexo II del Reglamento 1305/2014 según se trate de inversiones productivas o no productivas	La submedida 4.2 no contempla inversiones no productivas en ningún caso. Este tipo de inversiones se corresponden con la submedida 4.4. que no está prevista en el Programa Nacional
16/07/2014	Verificación de elegibilidad en la submedida 4.2	En la submedida 4.2 verificar la elegibilidad de los activos intangibles propuestos, en particular de la "profesionalización de las decisiones", lo cual no resulta suficientemente indicativo de concepto que se pretende subvencionar	Se redactó un nuevo texto.
16/07/2014	Porcentaje de ayuda máxima en maquinaria móvil o de inversiones intangibles en la submedida 4.2	En la submedida 4.2 cuando se trate de maquinaria móvil o de inversiones intangibles (por tanto no instalado en un lugar físico concreto) de una cooperativa o entidad asociativa que opere en comunidades autónomas con distintos porcentajes de ayudas máximas debería indicarse qué porcentaje de ayuda máxima se concedería	Se someterá a estudio.
10/12/2014	Líneas de ayuda propuestas en el PNDR	La falta de acceso al crédito puede dificultar el acceso a las medidas cuyas ayudas se cobran una vez ejecutada y liquidadas las acciones	En la implementación debe tenerse en consideración este posible riesgo y si es necesario poner en funcionamiento un instrumento financiero que lo subsane
10/12/2014	Relación entre objetivos y distribución de los recursos financieros asignados	Habida cuenta de que algunas medidas sirven a más de un objetivo conviene que la materialización de las actuaciones (sectores o agentes beneficiarios,...) tenga en cuenta la necesidad de servir adecuadamente a todos los objetivos	El seguimiento de las actuaciones deberá dar cuenta del necesario equilibrio entre los objetivos y proceder a las correcciones pertinentes caso de detectar desviaciones
10/12/2014	Coherencia externa	La coexistencia del PNDR con otros 17 PDRs hace necesario evitar solapamientos.	En el seguimiento del programa deberá prestarse especial atención a que no se presenten situaciones de duplicidad con las actuaciones de los restantes 17 PDRs
10/12/2014	Funcionamiento de la Red Rural nacional	La comunicación de las actuaciones debe reforzarse	Durante todo el periodo de programación la comunicación debe ser una tarea fundamental de la RRN procurando alcanzar a un público muy amplio
10/12/2014	Acciones de la RRN	La innovación ha de guiar el diseño de las actuaciones de la RRN	En la selección de las actuaciones a realizar en cada anualidad se ha de priorizar aquellas cuya contribución sea mayor en términos de innovación.

3 EVALUACION DE INDICADORES Y METAS

El Reglamento UE nº 1303/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP, establece en su artículo 27 (Contenido de los Programas) que para cada prioridad del desarrollo rural se *deberán fijar indicadores y sus objetivos correspondientes, expresados en términos cualitativos o cuantitativos (...) para evaluar cómo avanza la ejecución del programa en la consecución de los objetivos, como base del seguimiento, la evaluación y el examen del rendimiento.*

Además especifica que estos indicadores incluirán: a) indicadores financieros relativos al gasto asignado; b) indicadores de productividad relativos a las operaciones objeto de ayudas; c) indicadores de resultados relativos a la prioridad de que se trate.

El documento de la *European Evaluation Network for Rural Development (EENRD) Guidelines establishing and implementing the evaluation plan of 2014-2020 RDPs* establece que la evaluación del progreso y los resultados de los programas comprenden la evaluación de tres elementos:

1. Los indicadores de los programas
2. La adecuación de los objetivos cuantificados para los indicadores
3. La adecuación de los hitos seleccionados para el marco de rendimiento

En cumplimiento de esas directrices en los siguientes epígrafes se evalúan estas tres cuestiones.

3.1 *Indicadores de los programas*

Los indicadores son la base del seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural. En este periodo de programación debe diferenciarse entre los dos tipos de indicadores propuestos por la Comisión:

- **Indicadores de contexto**, empleados para describir la situación en el territorio sobre el que actúa el programa, incluida su evolución a lo largo del periodo de programación.
- **Indicadores relacionados con el programa**, empleados para medir los logros alcanzados por la programación en términos de **realizaciones** (*output*), **resultados** e **impactos**. Los primeros se unen directamente a las medidas, los de resultado se circunscriben al marco de las áreas focales, mientras que los de impacto se relacionan con los objetivos globales de la PAC y la Estrategia UE2020. Algunos indicadores de realización o productividad y resultado son a su vez **indicadores de objetivo** (*target indicators*) cuando sirven para fijar metas cuantificadas para un área focal (*focus area*). Además existen unos **indicadores de inputs o financieros**, que reflejan los fondos asignados a cada medida.

La equivalencia entre los indicadores y los objetivos es la reflejada en la tabla siguiente.

Tabla 27: Relación entre objetivos e indicadores

OBJETIVOS	INDICADORES
<p>Objetivos generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 PAC (art. 4 FEADER) • 5 objetivos Estrategia EU2020 	<p>Indicadores de impacto</p>
<p>Objetivos específicos (art. 5 FEADER)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 Prioridades Desarrollo Rural • 18 <i>Áreas focales</i> o <i>focus areas</i> agrupados por prioridades 	<p>Indicadores de objetivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • 24 <i>target indicators</i> o indicadores de objetivo (también son indicadores de resultado y realización o productividad).
<p>Objetivos por medida</p>	<p>Indicadores de outputs o realización</p> <p>Indicadores de inputs o financieros</p>

Al margen de la clasificación anterior y de forma análoga a lo realizado en anteriores periodos de programación, existen unos **indicadores comunes** que deben ser empleados en todos los PDR, a los que se pueden añadir **indicadores específicos de programa** que responden a las especificidades cada programa y deben ser propuestos por los programadores. Ambos tipos de indicadores están sujetos a las actividades de evaluación.

El primer elemento a verificar por parte de la evaluación *ex ante* es que todos los indicadores comunes necesarios están incluidos. Comprobada esta cuestión, el paso siguiente es analizar si es necesario añadir indicadores específicos, si efectivamente se ha hecho y, en este caso, si son relevantes.

Comenzando por los indicadores comunes, en lo que respecta a los indicadores de contexto (ICC) están claramente empleados y definidos en el programa dentro del capítulo 4 del programa relativo al DAFO e identificación de necesidades. El epígrafe 4.1.6 del PNDR recoge de hecho de manera sintética los ICC debidamente. Además en la parte de esta evaluación *ex ante* referida al análisis DAFO y la identificación de necesidades ya nos hemos ocupado de los indicadores de contexto, por lo que no se abundará más en este aspecto.

En lo que respecta a los indicadores del programa, el PNDR 2014-2020 incluye en el capítulo 11 un **Plan de indicadores** que cumple lo especificado en el Reglamento 1305/2014 del Parlamento y del Consejo relativo al desarrollo rural en su artículo 8, apartado 1, letra c) y en el Documento de Trabajo de la Comisión *Rural Development Programming and Target Setting* (2014-2020) (vers. Feb 2014).

De acuerdo al citado Reglamento, el plan de indicadores comprenderá los objetivos (para cada área focal o ámbito de interés) y los resultados esperados y los gastos previstos de cada medida de desarrollo rural seleccionada en relación con el ámbito de interés correspondiente.

Según el referido Documento de Trabajo de la Comisión el plan de indicadores debe ser un conjunto de tablas en las que se cuantifican los objetivos de los ámbitos de interés para el periodo de programación, así como los principales resultados y gastos previstos para cada una de las áreas focales seleccionadas por el programa. El Plan de indicadores incluye efectivamente objetivos cuantificados para los 12 ámbitos de interés bajo los que existe alguna medida asociada a los mismos, tomando como base la estructura e indicadores del documento de trabajo anteriormente citado.

Dentro de la **primera prioridad** del desarrollo rural (P1), relativa a transferencia de conocimientos e innovación, se han incluido indicadores para los tres ámbitos de interés que se agrupan bajo la misma. Los indicadores de estos ámbitos de interés son los propuestos por la Comisión y su cuantificación es correcta y aparentemente equilibrada en función de las acciones previstas y la dotación financiera de las medidas asociadas a las mismas.

En la **segunda prioridad** (P2), de mejora de la viabilidad y competitividad de las explotaciones, el indicador de objetivo 4 (Porcentaje y número de explotaciones agrícolas con ayudas del PNDR para inversiones en reestructuración o modernización) no está cuantificado. En el PNDR se argumenta que no procede utilizar este indicador teniendo en cuenta el tipo de actuaciones que se encuadran bajo esta prioridad. El evaluador considera que el argumento es válido toda vez que las actuaciones del PNDR no se dirigen directamente a inversiones en las explotaciones agrarias. En este sentido, en el capítulo dedicado al Marco de rendimiento, los programadores proponen un indicador de objetivo alternativo para esta prioridad (superficie total transformada en regadío). En opinión del equipo evaluador este indicador alternativo debe considerarse también como indicador de objetivo cuantificado dentro del plan de indicadores del programa, y así ha sido tenido en cuenta en el capítulo 11.5 de indicadores específicos..

En la **tercera prioridad** (P3), de fomento de la organización de la cadena alimentaria, para el ámbito de interés 3A se han completado los indicadores de objetivo convenientemente cuantificados. Para esta prioridad en el Marco de rendimiento se propone un indicador alternativo cuantificado (*Número de cooperativas, industrias y organizaciones de productores beneficiarias*) que complementa los dos indicadores de objetivos presentes en el plan de indicadores y que como tal debería considerarse integrado en el mismo, habiéndose tenido así en cuenta en el apartado 11.5 de indicadores específicos.

En la **prioridad cuarta** (P4), de restauración, preservación y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, no se han cuantificado ninguno de los indicadores de objetivos propuestos por la Comisión, sino únicamente indicadores de productividad (realización), la mayoría de los mismos de carácter financiero. Ello se justificaría también por la naturaleza de las actuaciones incluidas en esta prioridad. En el

Marco de rendimiento se propone y cuantifica un indicador alternativo (*Número de hectáreas en las que se intervendrá con el objetivo principal de prevenir los incendios forestales y su restauración*) que, como hemos sugerido antes, debe también considerarse como integrante del plan de indicadores, habiéndose introducido en el apartado correspondiente de indicadores específicos 11.5.

Adicionalmente consideramos que el programador debería considerar la posibilidad de realizar alguna evaluación temática que permita conocer las repercusiones de las actuaciones, especialmente debidas a las medidas 08 (Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques) y 15 (Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques).

En la **quinta prioridad** (P5), relativa a la promoción en la eficiencia de los recursos y fomento de una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático, se incluye y cuantifica el indicador de objetivo propuesto por la Comisión para el ámbito de interés referido al uso eficiente del agua (5A), así como los indicadores de realización pertinentes.

Finalmente en la **sexta prioridad** (P6), de fomento de la inclusión social, reducción de la pobreza y desarrollo económico de las zonas rurales, en el ámbito de interés 6B se han cuantificado los indicadores de objetivo asociados a la medida 07 (Art. 20), además de los indicadores de realización o productividad, tanto físicos como financieros correspondientes. Concretamente se trata del *número de operaciones de apoyo a estudios/inversiones en la herencia cultural y natural incluidas en las zonas de alto valor natural* y el de *población que se beneficia de la mejora de servicios e infraestructuras*, además de los input financieros correspondientes. En este caso parece también conveniente la realización de evaluaciones temáticas posteriores en las que se estudien los resultados derivados de la medida asociada a la prioridad y los impactos que se derivan de la misma.

En suma, todos los indicadores comunes que resultan relevantes para el programa están recogidos en el plan de indicadores. En tanto que las medidas del programa escapan en la mayoría de las ocasiones de las tradicionales de desarrollo rural hay cabida, no obstante, para la inclusión de indicadores específicos, algo que se ha realizado, como hemos explicado, para el Marco de Rendimiento (los citados indicadores alternativos), y en el Plan de Indicadores, como indicadores específicos en el Apartado 11.5. En cualquier caso los problemas que se derivan de la escasa adecuación o insuficiente relevancia de los indicadores comunes pueden ser superados también mediante la realización de evaluaciones temáticas que determinen la contribución a los resultados e impactos de las medidas. Se puede afirmar, por tanto que el conjunto de indicadores incluidos en el programa es relevante y resulta suficiente para el correcto seguimiento y evaluación del Programa.

En la medida en que fundamentalmente se trata de indicadores comunes, se puede afirmar que los indicadores empleados son indicadores SMART. En el caso de los indicadores comunes de contexto, la procedencia de EUROSTAT asegura estas propiedades. En el caso de los indicadores de programa su obtención dentro del proceso de seguimiento siguiendo

las directrices metodológicas de la Comisión asegura también el cumplimiento de esas propiedades. Cuando se trata de indicadores específicos que se aportan asociados al Marco de rendimiento el programador ha verificado que cumplen esas mismas propiedades, fundamentalmente como traslación de lo recogido en el apartado tercero del anexo II del Reglamento UE nº 1303/2013, como se explica con más detalle en el epígrafe 3.3.

Los indicadores propuestos no contemplan la desagregación según la perspectiva de género. Sin embargo, el contenido de las medidas puede explicar esa ausencia y la relevancia menor que tiene tal desagregación. Esto se debe a que en gran parte de las ocasiones se trata de actuaciones dirigidas a entidades asociativas o empresas y no tanto a beneficiarios personas físicas. No es el caso, sin embargo, de indicadores como el de *Participantes en actividades de formación* asociado a la medida 01 (art 14) , para el cual sí podría haberse establecido algún tipo de diferenciación por sexo. Igualmente, podría ser adecuada una desagregación que contemplara las diferencias según comunidades autónomas u otras unidades territoriales, y que permitiera en un futuro analizar diferencias territoriales a la hora de evaluar. En todo caso, estas carencias pueden suplirse a lo largo del período de implementación del programa y en cualquier caso resulta de interés la realización de evaluaciones temáticas intermedias o finales que profundizasen en estas cuestiones.

3.2 Adecuación de los objetivos cuantificados para los indicadores

Una responsabilidad de la evaluación es verificar si los valores cuantificados para los indicadores establecidos por la Autoridad de Gestión son plausibles y adecuados en relación a la asignación presupuestaria, así como si las fuentes de información empleadas son creíbles y si los métodos de cálculo son rigurosos.

El programa no especifica los métodos empleados para calcular los valores objetivo de los indicadores ni las fuentes empleadas. Sin embargo el programador se ha basado en su experiencia en la ejecución y coordinación de programas de desarrollo rural, por lo que los indicadores incluidos son plausibles. En general se ha optado por indicadores de input financieros en términos de gasto público, por lo que no son previsibles problemas de disponibilidad o cálculo. En el caso de indicadores físicos, tanto de objetivo como de productividad, buena parte de las acciones previstas con las medidas son continuación más o menos directa de otras realizadas en anteriores periodos de programación, por lo que el programador es conocedor de las posibilidades de ejecución de las mismas y de que los indicadores son realistas y verificables, fundamentalmente tomando datos de los propios sistemas de seguimiento de las medidas. En otros casos el programador se ha basado en el coste unitario de las actuaciones, por lo que con la previsibilidad de demanda de las actuaciones los objetivos son alcanzables. No ha sido por tanto necesario el empleo de otros métodos de cálculo, como la realización de estudios piloto o la aplicación de métodos participativos o entrevistas Delphi.

Por otra parte las estimaciones de los indicadores se han realizado en un contexto de crisis económica. En la medida en que se aprecian signos de recuperación y que resulta probable una salida de la crisis a lo largo del periodo de programación, la consecución de los

indicadores resulta especialmente viable. Los elementos externos potencialmente influyentes sobre la ejecución del programa son por tanto más favorables que adversos, especialmente para aquellas medidas ligadas a la actividad económica privada, cuyas previsiones son optimistas en el medio plazo.

3.3 *Adecuación de los hitos al marco de rendimiento*

El periodo de programación 2014-2020 ha reforzado su orientación hacia la consecución de resultados, lo que incluye la dotación de una reserva de eficacia cuya asignación está sujeta a la consecución de unos hitos en 2018 ligados a los objetivos de la estrategia UE-2020 y al Acuerdo de Asociación. Esto se concreta en la definición de un marco de rendimiento en cada uno de los programas que permita valorar la consecución de esos hitos, cuya adecuación debe ser abordada en la evaluación.

El Capítulo 7 del PNDR recoge el Marco de rendimiento y los hitos correspondientes al año 2018 reflejados para las prioridades 2 a 6, todas ellas abordadas por el programa, y dejando fuera indicadores para la prioridad 1.

Los hitos basados en indicadores comunes del marco de rendimiento establecido por la Comisión son eminentemente de carácter financiero. De hecho las 5 prioridades reflejadas en el cuadro del Capítulo 7.1 cuentan con un indicador en términos de *gasto público total* para esa prioridad y su correspondiente hito.

El establecimiento de hitos basados en indicadores comunes de carácter físico es menor y se limita sólo a las prioridades 5 y 6, donde se emplean respectivamente *Tierra agrícola y forestal objeto de gestión para fomentar la captura o conservación de carbono (ámbito de interés 5E) + tierra agrícola objeto de contratos de gestión destinados a reducir las emisiones de GEI y/o de amoníaco (ámbito de interés 5D) + tierra de regadío que pasa a un sistema de riego más eficiente (ámbito de interés 5A)* y por otro lado *Número de operaciones subvencionadas para mejorar servicios básicos e infraestructuras en las zonas rurales (ámbitos de interés 6B y 6C)*.

Muchos de los indicadores físicos comunes del marco de rendimiento carecen de valor por no ser relevantes teniendo en cuenta cómo están definidas las medidas recogidas en esas prioridades en el Programa Nacional de Desarrollo Rural. Es el caso de los indicadores físicos asociados a las prioridades 2 (*Número de explotaciones agrícolas con ayuda del PDR para inversiones en reestructuración o modernización+ explotaciones con planes/inversiones de desarrollo empresarial financiados por el PDR para jóvenes agricultores*) y 4 (*Tierra agrícola sujeta a contratos de gestión que contribuyen a la biodiversidad + mejora de la gestión del agua + mejora de la gestión del suelo y prevención de su erosión*), así como de uno de los dos que se incluyen en cada una de las prioridades 5 (*Número de operaciones de inversión en ahorro y eficiencia energéticas + en producción de energías renovables*) y 6 (*Población objeto de GAL*).

Un caso algo diferente es del indicador físico de la prioridad 3 (*Número de explotaciones agrícolas subvencionadas por participar en regímenes de calidad, mercados locales y circuitos de distribución cortos, y agrupaciones de productores*), cuya aplicabilidad se ha descartado debido a que de las medidas que contribuyen a este *target*, la que aporta la

mayor parte del presupuesto no puede ser cuantificada con un indicador que se calcule como número de explotaciones. Por tanto, dado que el resto de medidas no cumplirían con lo establecido en el Art. 5.1 del Reglamento 215/2014 de ejecución del Reglamento 1303/2013 al respecto, la medida de mayor importe presupuestario hace necesario que se establezca un indicador alternativo. Además, para reforzar la decisión de no tener en cuenta el indicador común asociado a la prioridad 3, el evaluador considera adecuadamente justificada la observación sobre que de esta forma se siguen las recomendaciones de la Comisión respecto a utilizar pocos indicadores en el marco de rendimiento y que a ellos contribuyan varias medidas, para facilitar el cumplimiento de los hitos y metas.

En resumen, por todo lo descrito en cuanto a las limitaciones de los indicadores físicos del marco de rendimiento propuestos por la Comisión y su escasa relevancia para las acciones previstas, el programa ha optado en el epígrafe 7.2 por definir indicadores alternativos para las prioridades 2, 3 y 4, si bien en el epígrafe 7.1 se anuncian también para las prioridades 5 y 6.

En el caso de la prioridad 2 los indicadores propuestos son *Superficie total transformada en regadío (ha)* y *Número de operaciones de cooperación dentro de la AEI*. Para este último debería valorarse la coherencia del valor propuesto con el correspondiente al indicador de objetivo del área focal 1B, si bien a juicio del evaluador se entiende que el indicador propuesto en el marco de rendimiento está a su vez integrado dentro del valor aportado para el área focal 1B. Para la prioridad 3 el indicador elegido es *Número de cooperativas, industrias y organizaciones de productores beneficiarias* y finalmente para la prioridad 4 se define *Número de hectáreas en las que se intervendrá con el objetivo principal de prevenir los incendios forestales y su restauración*.

A juicio del evaluador estos cuatro indicadores específicos definidos para el marco de rendimiento son adecuados por ser más acordes con las actuaciones contenidas en el programa. Los indicadores cumplen así con lo establecido en el artículo 5.1 del Reglamento 215/2014 de ejecución del Reglamento 1303/2013, según el cual los indicadores de productividad y las etapas clave de ejecución establecidos en el marco de rendimiento corresponderán a más del 50% de la asignación financiera para la prioridad. Además el programador ha tenido en cuenta que cumplen con los requisitos establecidos en el punto 3 del Anexo II del Reglamento 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando se indica que los hitos y metas serán:

- a) realistas, alcanzables, pertinentes, que capten la información esencial sobre el progreso de una prioridad;
- b) coherentes con la naturaleza y el carácter de los objetivos específicos de la prioridad;
- c) transparentes, con metas verificables de manera objetiva y con datos fuente identificados y, cuando proceda, a disposición del público;
- d) verificables, sin que ello suponga una carga administrativa desproporcionada;
- e) coherentes para el conjunto de los programas, si procede.

Salvo para la prioridad 6 en la que aparecen hitos financieros y físicos por valor del 50% de las previsiones para la totalidad del periodo, en el resto de las prioridades se adoptan unos niveles para los hitos del 2018 en torno a un tercio de las previsiones totales, por lo que se consideran que son realistas y razonablemente alcanzables, aunque posiblemente en algún caso algo conservadoras. No obstante debe tenerse en cuenta el relativo retraso en la aprobación de los programas, lo que hace razonable el mantenimiento de una cierta cautela en la fijación de los hitos.

3.4 *Recomendaciones relacionadas con el Plan de Indicadores*

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar: PLAN DE INDICADORES			
Diciembre 2014	Plan de indicadores	Verificar los valores de los indicadores de algunas prioridades en la medida que se estima que existen errores por inconsistencia del valor. Comprobar también las indicaciones al respecto aportadas en el documento metodológico de la comisión relativo al establecimiento de indicadores y metas.	Se revisan los valores y se corrigen los errores detectados.
Diciembre 2014	Plan de indicadores	Incluir indicadores específicos para algunas de las prioridades y áreas focales más acordes con el contenido de las medidas.	Los indicadores alternativos para las prioridades en las que los indicadores comunes no eran relevantes se recogen en el Marco de Rendimiento, con su correspondiente hito y meta, y en el plan de indicadores, en el apartado de indicadores específicos.

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Diciembre 2014	Plan de indicadores	Incluir en el plan de indicadores los correspondientes a la Red Rural Nacional, recogidos en el PNDR en el epígrafe 9.4.	Se tiene en cuenta la recomendación, pero al no existir un apartado específico para estos indicadores no asociados a áreas focales, queda pendiente de respuesta a la consulta que se ha formulado a la COM.

4 EVALUACIÓN DE LOS PLANES PARA LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA

4.1 *Evaluación de las disposiciones de aplicación del programa y la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad de gestión*

El Reglamento UE 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural, establece en su artículo 8.1.m. (Contenido de los programas de desarrollo rural) que los programas contendrán *las disposiciones de aplicación del programa* y, concretamente:

- i. todas las autoridades designadas por el Estado miembro (...) y una breve descripción de la estructura de gestión y control;*
- ii. la descripción de los sistemas de seguimiento y evaluación, así como la composición del comité de seguimiento;*
- iii. las disposiciones establecidas para dar publicidad al programa, incluso a través de la red rural nacional (...);*
- iv. una descripción del planteamiento que establezca los principios referentes al establecimiento de los criterios de selección de las operaciones y a las estrategias de desarrollo local (...);*
- v. una descripción de los mecanismos destinados a garantizar la coherencia entre las actividades previstas en virtud de las estrategias de desarrollo local, la medida "Cooperación" a que se refiere el artículo 35 y la medida "Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales" a que se refiere el artículo 20, incluidos los enlaces urbano-rurales;*

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) contiene en su Capítulo 15 información detallada acerca de las autoridades designadas para la gestión y control del programa (autoridad de gestión, agencia pagadora, órgano de certificación). También se especifican con detalle las funciones, responsabilidades y estructura administrativa de cada una de las tres autoridades implicadas en la implementación y seguimiento del programa, de manera que podemos considerar como completa la descripción de la **estructura de gestión y control del programa**.

El programa también contiene información acerca de los **recursos humanos previstos para la aplicación** que serán el personal de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, de la Dirección General de la Industria Alimentaria y del FEGA. Se señala asimismo el recurso eventual a personal externo de apoyo y asistencia técnica. En todo caso los organismos antes mencionados cuentan con recursos humanos y experiencia de gestión suficiente para poder valorar como satisfactoria la previsión de recursos dedicados a la implementación del programa. De acuerdo con el Programa, la disponibilidad de una

aplicación informática (SIDER) experimentada en el período de programación 2007-2013 permitirá la coordinación de la información sobre la implementación del programa. Asimismo se anuncia la disponibilidad de una aplicación informática que permite la gestión y seguimiento de los expedientes gestionados por la Red Rural Nacional (RRN).

El citado Capítulo 15 del PNDR también contiene una detallada información sobre los objetivos, la composición (autoridades administrativas y organizaciones económicas y sociales) y el funcionamiento del **comité de seguimiento** del PNDR. El comité de seguimiento está constituido por un amplio número de organizaciones que son fundamentales en la estructuración del mundo rural español.

Esta información se complementa con la descripción del sistema para obtener, gestionar y comunicar los **datos estadísticos sobre la ejecución del programa** y su utilización para el seguimiento y evaluación del mismo que se encuentra en el apartado 4 (Datos e información) del Plan de Evaluación que constituye el Capítulo 9 del PNDR. En este apartado se detallan las tareas a llevar a cabo por las autoridades designadas y las unidades técnicas en la recogida de datos para obtener los datos para el seguimiento y evaluación y específicamente la colaboración en este ámbito entre autoridad de gestión y agencia pagadora. También se hace referencia a la aplicación informática encargada del registro y almacenamiento de los datos para el seguimiento, evaluación, gestión y auditoría de todas las operaciones, así como a las fuentes de los datos.

Por lo que se refiere las disposiciones para dar **publicidad** al programa, en el Capítulo 5 del mismo se anuncia un "Plan de comunicación con publicidad e información sobre el programa de desarrollo rural y actividades de información y comunicación dirigidas a un público amplio del que será responsable la Autoridad de Gestión y contando con la colaboración de la Red Rural Nacional. De hecho, como explica el Programa, la Red tiene como objetivo específico informar al público en general y a los beneficiarios potenciales sobre la política de desarrollo rural y las posibilidades de financiación. En el Programa, tanto en el Capítulo 5 como en el Capítulo 15, hay una descripción con cierto detalle de las actuaciones previstas en este ámbito por parte de la Red.

En el Capítulo 15 del PNDR se anuncia también una "estrategia de información y publicidad del Programa Nacional de Desarrollo Rural" de acuerdo con el artículo 13 (Información y publicidad) del Reglamento de ejecución nº 808/2014 de la Comisión. Además el texto hace mención explícita al Anexo III (Información y publicidad contempladas en el artículo 13) del citado Reglamento que contiene normas relativas a las responsabilidades de la autoridad de gestión en materia de información y publicidad. En este sentido el programa explica con detalle cuál será el contenido de la futura estrategia de información y publicidad (objetivos, el contenido, presupuesto indicativo, organismos y recursos implicados, papel de la RRN y sistema de evaluación de las actividades).

Por lo que se refiere a la **coherencia entre las estrategias de desarrollo local, la medida "Cooperación" y la medida "Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales"**, el PNDR otorga un papel clave al Comité de Seguimiento de la Red Rural Nacional del que forman parte, tanto la Autoridad de Gestión como los Grupos de Acción Local.

Igualmente se hace referencia en el Capítulo 15 a las actuaciones encaminadas a **reducir la carga administrativa** para los beneficiarios que exigen una adecuación de las aplicaciones informáticas, a la vez que se detallan un conjunto de actuaciones ya en marcha en la misma dirección.

La **asistencia técnica** prevista y la descripción de su uso están también contempladas en el Capítulo 15 del PNDR. En el mismo se hace referencia a la reserva de una dotación presupuestaria, al empleo posible de los recursos financieros de la asistencia técnica y a las actividades que la misma podrá contemplar.

Finalmente y en el Capítulo 8 del PNDR (Descripción de las medidas seleccionadas) y para cada una de las medidas del mismo se incluye una detallada información acerca de los principios relativos al establecimiento de **criterios de selección de las operaciones**.

En suma, en lo referente a las disposiciones para su aplicación, el PNDR contiene todas las disposiciones necesarias para asegurar una implementación del mismo acorde con lo dispuesto en los reglamentos comunitarios. De la misma manera, el programa muestra como las autoridades responsables de implementar el mismo cuentan con los recursos humanos, técnicos, físicos y de gestión adecuados para llevar a cabo su labor y asumir las tareas que les encomiendan los reglamentos comunitarios. Con todo, al comité de seguimiento del PNDR le corresponderá la labor de vigilar que los compromisos establecidos en el programa se lleven a cabo de forma satisfactoria.

4.2 Procedimiento para seguimiento, obtención de datos y plan de evaluación

El Reglamento UE nº 1303/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP, establece en su artículo 56 (Evaluación durante el período de programación) que, *la autoridad de gestión deberá elaborar un plan de evaluación para cada programa, que deberá presentarse de conformidad con las normas específicas de los Fondos*.

Las directrices de evaluación establecen que la evaluación ex ante del Plan de Evaluación debe verificar su adecuación en términos de integridad, facilidad de uso e integración con otras actividades de procesamiento de información. En particular debe comprobar:

- Objetivos y fines
- Cuestiones de gobernanza
- Temas y actividades de evaluación
- Datos e información
- Cronograma y calendario de actividades
- Metodología de evaluación
- Coordinación
- Requisitos específicos de LEADER
- Comunicación
- Recursos

El **objetivo** general del plan de evaluación recogido en el PNDR es asegurar que se llevan a cabo unas actividades de evaluación suficientes y adecuadas, en particular las necesarias para proporcionar la información necesaria para la dirección del programa, la realización de los informes anuales de ejecución y las evaluaciones. Al margen de ese objetivo general el Plan de evaluación recoge otros objetivos específicos y fines que cumplen con lo establecido en el art. 68 del Reglamento 1305/2013 (*Objetivos del sistema de seguimiento y evaluación*), por lo que se considera adecuada su definición.

La **coordinación** de las actividades de seguimiento y evaluación corresponden a la autoridad de gestión, lo cual resulta adecuado para asegurar su realización. En cualquier caso, de cara a asegurar la **gobernanza** en el proceso, el PNDR recoge los agentes y organismos implicados en el seguimiento y evaluación. De forma específica se indica la creación de un Comité de Seguimiento en los tres meses siguientes a la aprobación del programa, del cual formarán parte los agentes señalados en el epígrafe 15.2 del programa. La composición se considera variada y representativa, no sólo de las administraciones afectadas por el programa, sino también de la sociedad civil y los distintos sectores económicos sobre los que influye. No obstante a juicio del equipo evaluador, sería necesario articular mecanismos para dotarlo de operatividad en el seguimiento efectivo del PNDR, ya que el elevado número de participantes asegura la representatividad pero podría limitar su eficacia.

Una de las cuestiones esenciales es el establecimiento de un **sistema de gestión y control para la recopilación de datos e información que permita realizar las labores de gestión y control**. En el PNDR se apunta a la necesidad de alcanzar acuerdos para la recopilación de la información. La experiencia de muchas evaluaciones intermedias es que los sistemas de recopilación y obtención de datos se han acordado en ocasiones una vez que los programas se han puesto en marcha, con la consiguiente pérdida de información. Por ese motivo se mantiene la recomendación a la autoridad de gestión de que esos acuerdos se tomen antes de comenzar la ejecución de las medidas y que se aseguren la obtención de todos los indicadores contemplados en el Programa, así como la información necesaria para estimar posteriormente resultados e impactos. A juicio del equipo evaluador la utilización de un sistema informático común de gestión y control para la recopilación de datos como el previsto, que permita coordinar la gestión de los expedientes, el control de la ejecución y la evaluación, debe evitar las posibles dificultades apuntadas. La información que prevé recopilar ese sistema, descrita en el epígrafe 9.4, debe evitar la existencia de las posibles dificultades apuntadas pues prevé la recopilación de datos individuales de las operaciones, además de los indicadores obtenidos a nivel de expediente para su cálculo posterior por agregación cuando esa sea la mejor fuente de obtención.

Se indica también que como resultado de las evaluaciones y de los informes anuales de ejecución podría ser necesaria la revisión de fuentes. Se recuerda en ese sentido la conveniencia de contar también con datos de las evaluaciones intermedias y finales de anteriores periodos de programación de aquellas medidas que ya han sido aplicadas con anterioridad en los programas de desarrollo rural regionales o plurirregionales.

El programa incluye también una lista de **temas y actividades** de evaluación muy amplia que en caso de cumplirse puede evitar muchas de las dificultades habituales que surgen en los procesos de seguimiento y evaluación, por lo que se considera positiva. Sin embargo, en la forma que están presentados los *temas de evaluación comunes* incluyen cuestiones (*Revisión de fuentes de datos que subsanen las indefiniciones que puedan existir en los indicadores de contexto y Dar respuesta a necesidades de seguimiento específicas*) que son más actividades que temas. En ese sentido el evaluador interpreta que esos temas de evaluación comunes tiene el carácter de desarrollo de la **metodología de evaluación**. Entre los temas específicos se prevén algunos de enorme interés, como el seguimiento ambiental de las actuaciones o el valor añadido de la RRN.

En lo que respecta al **calendario y cronograma** de actividades se incluye en el epígrafe 9.5 una planificación completa que incluye la realización de estudios de evaluación específicos a lo largo de todo el periodo de evaluación, así como la recopilación de información y datos de grupos de no beneficiarios que puedan ser empleados para calcular la contribución neta específica del programa, lo cual se considera a juicio del evaluador una buena práctica.

El Plan de evaluación incluye también **actuaciones de comunicación** y más concretamente contempla difundir y dar publicidad a través de la web institucional del Ministerio empleando para ello la Red Rural Nacional. Además se prevé la realización de publicaciones en formato digital, en papel y/o a través de aquellos medios que se considere necesario, seminarios informativos, jornadas internas de divulgación de resultados, etc. No obstante por razones no sólo de comunicación, sino de transparencia se contempla en el programa la difusión de otra información como los resultados del informe anual de ejecución, los resultados y conclusiones del examen anual del rendimiento del programa o los informes de evaluación del PNDR. Por todo ello se entiende como muy adecuado el plan de comunicación presentado.

En lo que respecta a los **recursos**, se indica que los recursos humanos previstos se corresponde con el personal adscrito a las unidades gestoras de las medidas y a as unidades correspondientes a la Autoridad de Gestión y al Organismo Pagador, además de personal externo de apoyo y evaluadores independientes. El equipo evaluador considera una buena práctica que la aplicación del Plan de Evaluación sea una cuestión transversal y que se dote a todo el personal implicado con las capacidades necesarias para el seguimiento y evaluación, reforzado con jornadas informativas, protocolos y manuales de procedimientos.

4.3 Recomendaciones relativas a la aplicación del programa

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar: PROCEDIMIENTO PARA SEGUIMIENTO, OBTENCIÓN DE DATOS Y PLAN DE EVALUACIÓN			
Julio 2014	Plan de evaluación	Indicar los agentes que van a participar en el Comité de Seguimiento o al menos su ámbito de procedencia y representación.	Se ha incluido un epígrafe 15.2 en el que se detalla la amplia composición del comité de seguimiento del PNDR
Julio 2014	Plan de evaluación	<p>Alcanzar los acuerdos para la recopilación de datos con anterioridad a la puesta en marcha del programa y garantizar que se incluyen todos los indicadores comunes y específicos del programa.</p> <p>Revisar las evaluaciones de anteriores periodos de programación para conocer los problemas de disponibilidad de datos e indicadores y adoptar de forma previa a la implantación del programa las medidas necesarias.</p>	<p>No consta en el programa si tales acuerdos están alcanzados pero sí la utilización de un sistema informático común, por lo que es de prever que no existan problemas en la recopilación. Además se incorporan dentro de los temas comunes de evaluación trabajos específicos para la subsanación de datos.</p>
Julio 2014	Plan de evaluación	<p>Revisar los temas de evaluación específicos tomando en consideración que por “temas de evaluación” se entiende el resultado de una intervención que se pretende analizar, no una mera actividad.</p> <p>Incluir las siguientes actividades en el Apartado Actividades de Evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de fuentes de datos que subsanen las indefiniciones que puedan existir en los indicadores de contexto. • Dar respuesta a necesidades de seguimiento específicas 	<p>Se han redefinido los temas de evaluación, diferenciando entre comunes (ligados a actividades) y específicos en los que sí se incorporan temas que a juicio de evaluador son de interés. También se han incorporado actividades que permiten abordar las dos cuestiones propuestas.</p>

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Julio 2014	Plan de evaluación	Prever metodologías de obtención de información de los resultados e impactos, en particular de aquellas medidas en las que éstos se producen sobre agentes que no son los beneficiarios directos de las medidas.	Se ha incluido la cuestión de los impactos en las actividades y temas de evaluación comunes previstos. Deberán trabajarse en el futuro las metodologías que permitan obtener información ágil sobre los no beneficiarios
Julio 2014	Plan de evaluación	Especificar si la aplicación informática para la recopilación de datos es la misma que la aplicación que se empleará para la gestión de las ayudas o si se trata de una aplicación distinta. Asegurar que dicho sistema incluya la información necesaria no solo para la gestión de las ayudas, sino también para la evaluación, por lo que debe recoger la información de los indicadores comunes y específicos o aquella necesaria para su cálculo, en particular la relativa a resultados e impactos.	El programador ha especificado en el programa que se trata de un sistema único para la obtención de toda la información necesaria para la gestión, seguimiento y evaluación, por lo que se presupone la inclusión de los elementos especificados, si bien es algo que deberá ser verificado en el momento del desarrollo.
Julio 2014	Plan de evaluación	Se echa en falta alguna precisión sobre la metodología a emplear para la evaluación del Programa y el cálculo de algunos indicadores de resultado e impacto	Se ha incluido en el epígrafe 9.4 una descripción detallada de las fuentes de obtención de los indicadores de contexto, de objetivos (target) y resultado, de productividad (output), específicos y de la RRN

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Julio 2014	Plan de evaluación	<p>Asignar a algún departamento concreto la responsabilidad de coordinar las actividades del Plan de Evaluación e indicar los recursos humanos que se asignarían al mismo y su perfil, incluida la posible experiencia pasada en actividades de seguimiento y evaluación.</p> <p>Concretar para qué actividades se considera que puede haber necesidad de personal externo de apoyo.</p> <p>Realizar una estimación del presupuesto que pueden requerir las actividades del Plan de Evaluación, al margen de señalar la posibilidad de incluir las mismas en el capítulo de Asistencia Técnica al Programa.</p>	<p>El programador ha previsto un la creación de un Comité de Dirección de la Evaluación compuesto por representantes de la Autoridad de Gestión, de las unidades gestoras de las medidas, del Organismo Pagador y de miembros de la Unidad de Evaluación, entre otros.</p>
Diciembre 2014	Plan de evaluación	Incluir un cronograma de las actividades de evaluación	Se incluye el cronograma en el epígrafe 9.5
Diciembre 2014	Plan de evaluación	Verificar al inicio de la ejecución del programa que la aplicación informática facilita los indicadores de seguimiento o evaluación o, en su caso, la información necesaria para su cálculo.	Los responsables del seguimiento y evaluación deberán chequear si los outputs de la aplicación son suficientes para el cálculo de los impactos
Diciembre 2014	Plan de evaluación	Realizar evaluaciones temáticas para evaluar algunos de los impactos más relevantes del programa especialmente de aquellos que por su naturaleza no puedan estar suficientemente recogidos o explicados los indicadores	Los responsables de la evaluación deberán acordar con los evaluadores los temas que requieren un estudio específico
Diciembre 2014	Plan de evaluación	Facilitar la comunicación y transparencia mediante el acceso a los informes de seguimiento y evaluación	Los informes deberán hacerse accesibles en la web inmediatamente después de su aprobación

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Diciembre 2014	Plan de evaluación	Asegurar un sistema interactivo que permita revisar, si se considera oportuno, las fuentes de información como resultado de las evaluaciones y de los informes anuales de ejecución	La revisión de las fuentes deberá realizarse tras la presentación de los informes anuales de ejecución y las evaluaciones

5 EVALUACION DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES.

Las directrices para la evaluación ex ante señalan que en este Capítulo se aborde la manera en que el programa contempla la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación, el desarrollo sostenible, el desarrollo local con enfoque ascendente (LEADER), la Red Rural Nacional y los subprogramas temáticos. En la medida que el enfoque LEADER es desarrollado por los programas autonómicos y que no existen subprogramas temáticos, la evaluación se centra en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación y el desarrollo sostenible, ya que las cuestiones referidas a la Red Rural Nacional han sido abordadas en el capítulo 2.

5.1 *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación*

El Marco Estratégico Común 2014-2020 establece que los Estados miembros deberán velar por tener en cuenta el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones en el marco de todos los Fondos a la vez que han de adoptar las medidas adecuadas para evitar toda discriminación basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

En esta misma línea, el *Reglamento UE 1303/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP*, establece en su artículo 96 (Contenido, adopción y modificación de los programas) que cada programa incluirá una descripción de *las medidas específicas para promover la igualdad de oportunidades y prevenir la discriminación por razón de sexo*. Asimismo en su artículo 55 establece como una de las tareas de la evolución ex ante valorar *la adecuación de las medidas previstas para promover la igualdad entre hombres y mujeres y prevenir todo tipo de discriminación*.

Para ello la evaluación deberá analizar el proceso de programación para valorar hasta qué punto se han tenido en cuenta los objetivos de promover la igualdad y no discriminación, además de cómo se incorporan al programa y cómo se prevé que este contribuirá a promoverlos.

En el *Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020* se incluye un principio horizontal de igualdad entre hombres y mujeres, además de un objetivo temático 9 orientado a promover la inclusión social, y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación que además de contemplar la discriminación por sexo recoge aquella relativa a las personas con discapacidad.

Sobre estas materias existe también abundante normativa nacional al respecto que vela por el cumplimiento de esas prioridades horizontales. Destacar la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (LOIEMH). La lucha contra la discriminación por discapacidad aparece recogida en Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y previamente en el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención

Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Estos elementos, discriminación por sexo y discapacidad, son los analizados para el PNDR.

En el capítulo de este documento de evaluación dedicado al análisis del contexto y las necesidades dimos cuenta de cómo en el diseño del programa, y más específicamente en el proceso de consulta con los interlocutores económicos y sociales, se implicó a un conjunto amplio y representativo de colectivos sociales entre los que figuran varias asociaciones de mujeres rurales integradas en el Comité de Seguimiento de la Red Rural Nacional². También se dio cuenta de cómo se tomó en cuenta la perspectiva de género y la situación de las mujeres tanto en la descripción de las necesidades como el análisis DAFO más específicamente. En este sentido, los programadores atendieron las sugerencias del equipo evaluador en el sentido de especificar la participación de mujeres y jóvenes o de sus representantes en todo el proceso de diseño del programa y que mujeres y jóvenes recibieran especial atención en lo referente al análisis de su situación en el mercado de trabajo (empleo, paro,..).

En líneas generales cabe decir que en el análisis del territorio realizado para la detección de posibles carencias vinculadas a determinados colectivos de la región, se ha detectado una baja participación de las mujeres en la actividad de las zonas rurales, así como poca presencia de mujeres que realizan actividades agrarias. A su vez, se ha identificado una baja participación de mujeres en órganos de gobierno de cooperativas y empresas. El PNDR propone para cubrir esta carencia el impulso del autoempleo y proporcionar formación para el desempeño de nuevas actividades, y particularmente, aumentar la participación de las mujeres rurales en nuevas actividades en relación a su potencial para el desarrollo rural diversificado. Sería deseable, poder reforzar el análisis del colectivo de las mujeres rurales, aportando información específica de la situación del colectivo femenino y su integración en la vida y economía rurales. Por ello se recomienda actualizar permanentemente la información existente a lo largo del proceso de seguimiento, y diseñar algunos indicadores *ad hoc* complementarios.

En lo que respecta a la discapacidad, el *Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020* define como principio horizontal *la igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación*, entre la que evidentemente se incluye la relativa a discapacidad. Además el acuerdo incluye un objetivo horizontal de *accesibilidad*, el citado Objetivo Temático 9 relativo a *Promover la inclusión social, y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación*, en el que de nuevo se incorpora la cuestión de la incapacidad y el número 10 en el que se señala la necesidad de *invertir en la educación y el desarrollo de las capacidades*. Por otra parte en el Acuerdo también se establecen las “condiciones ex ante” tanto generales como temáticas de FEADER para la discapacidad.

Al margen de la referencia al *Acuerdo de Asociación* el cumplimiento de esta prioridad se ve reforzado mediante la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo

² Información sobre estos colectivos se encuentra disponible en http://www.magrama.gob.es/ca/desarrollo-rural/temas/red-rural-nacional/MIEMBROS_RED_RURAL_enero_2014_tcm8-313711.pdf

1/2013, de 29 de noviembre. Paralelamente, la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 refuerza las actuaciones que se puedan realizar desde el programa y es susceptible de generar sinergias para la consecución de esta prioridad horizontal.

De forma general, en la evaluación de las condicionalidades ex ante del Programa aparece reflejado expresamente el conjunto de condiciones aplicables a nivel nacional, su cumplimiento y relación con las medidas del programa. Concretamente se recogen como condiciones aplicables y medidas las siguientes:

Condiciones ex-ante aplicables a nivel nacional	Prioridades/ Ámbitos de interés	Medidas
G1) Lucha contra la discriminación: Existencia de capacidad administrativa para la ejecución y aplicación de la legislación y la política de la Unión contra la discriminación en el ámbito de los Fondos EIE	6B	M07, M01, M16, M02
G2) Igualdad de género: Existencia de capacidad administrativa para la ejecución y aplicación de la legislación y la política de la Unión sobre igualdad de género en el ámbito de los Fondos EIE.	6B	M02, M01, M07, M16
G3) Discapacidad: Existencia de capacidad administrativa para la ejecución y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de los Fondos EIE de conformidad con la Decisión 2010/48/CE del Consejo.	6B	M16, M07

En todos esos casos se ha evaluado el cumplimiento, señalando que se han establecido las disposiciones necesarias para que los organismos responsables u organizaciones representativas de estos colectivos estén implicados en la elaboración y aplicación de los programas, e incluidos en el Comité de seguimiento del PNDR para el próximo periodo de programación 2014-2020, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

En la fase de ejecución del programa, el PNDR establece que la autoridad de gestión es la responsable de dar publicidad al Programa, en particular a través de la Red Rural Nacional, informando a los beneficiarios potenciales, las organizaciones profesionales, los interlocutores económicos y sociales, los organismos que promueven la igualdad de hombres y mujeres, y las organizaciones no gubernamentales interesadas, entre ellas las de medio ambiente (analizada en la prioridad que sigue) de las posibilidades que ofrece el Programa y las normas para acceder a su financiación.

Se prevé también la participación en esa fase de ejecución de algunas instituciones que velan por la igualdad entre hombres y mujeres. Al margen de la vigilancia que realizan todos los agentes que participan en el Comité de seguimiento del programa debe

destacarse la supervisión del Instituto de la Mujer y la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, además de las organizaciones de mujeres del mundo rural no vinculadas a la OPA, como AMFAR, AFAMMER, FEMUR, FADEMUR o CERES, o también la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (CERMI/COCEMFE).

Debido al contenido de las medidas, la capacidad del programa para incidir en la mejora de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en la discriminación por cuestiones de discapacidad es limitada. Sin embargo, el potencial de contribución es claramente positivo porque efectivamente abre las posibilidades de integración laboral en ambos colectivos.

En definitiva, el programa incorpora suficientemente la prioridad de igualdad de oportunidades y no discriminación en las materias sobre las cuales puede interactuar y además tiene en cuenta todas las implicaciones de la normativa europea, nacional y autonómica. Esta última asegura a su vez el cumplimiento de las condiciones mínimas para su consecución. Por otra parte, los organismos y colectivos garantes de los derechos e intereses de estos colectivos se encuentran suficientemente representados en los mecanismos de seguimiento del programa.

5.2 **Desarrollo sostenible**

El *Marco Estratégico Común 2014-2020* contempla el desarrollo sostenible como uno de los principios horizontales de la actuación de los fondos comunitarios. A su vez, el *Reglamento UE 1303/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP*, establece en su artículo 96 (Contenido, adopción y modificación de los programas) que cada programa incluirá una descripción de *las medidas específicas para tener en cuenta los requisitos de protección del medio ambiente, la eficiencia en la utilización de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo*. Asimismo en su artículo 55 establece como una de las tareas de la evolución ex ante valorar *la adecuación de las medidas previstas para fomentar el desarrollo sostenible*.

El *Acuerdo de Asociación de España para el período 2014-2020* incluye en el apartado 1.5.3. el Principio Horizontal de Desarrollo Sostenible: Protección ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica. Además se recogen tres objetivos temáticos que se relacionan con esta cuestión:

- O.T. 4: Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
- O.T. 5: Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
- O.T.6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.

La evaluación de la prioridad horizontal del desarrollo sostenible se enmarca en los ámbitos de esos tres objetivos temáticos, que son aquellos sobre los que influye el

programa. En este sentido, el equipo evaluador se ha basado en los aspectos horizontales relativos a las cuestiones medioambientales, teniendo en cuenta un proceso de interacción y retroalimentación con el Informe Estratégico Ambiental, elaborado dentro del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

En lo que se refiere a la fase de programación, como explicamos en el capítulo dedicado al análisis del contexto y las necesidades, el proceso de consulta con los interlocutores económicos y sociales involucró a un buen número de instituciones y organizaciones medioambientalistas integradas en el Comité de Seguimiento de la Red Rural Nacional. Asimismo constatamos el esfuerzo realizado para que la problemática del medio ambiente y del cambio climático fuera presentada en la descripción y por ende esté presente en el propio análisis DAFO. De hecho en la definición del DAFO y necesidades se incluyen indicadores específicos sobre cuestiones ambientales, así como elementos que hacen referencia específica a estas materias, especialmente cuando ello da lugar a elementos que aparecen recogidos en la estrategia y medidas.

En la evaluación de las condicionalidades ex ante del PNDR aparecen reflejadas expresamente el conjunto de condiciones relacionadas con el desarrollo sostenible aplicables a nivel nacional, su cumplimiento y relación con las prioridades y áreas focales, así como con las medidas del programa. Concretamente se recogen como condiciones aplicables y medidas las siguientes:

Condiciones ex-ante aplicables a nivel nacional	Prioridades/Ámbitos de interés	Medidas
G6) Legislación sobre medio ambiente relacionada con la evaluación de impacto ambiental (EIA) y la evaluación estratégica medioambiental (EEM): Existencia de disposiciones para la aplicación efectiva de la legislación de la Unión sobre medio ambiente relacionada con la EIA y la EEM..	P4, 3A, 5C, 5B, 2A, 5A	M07, M08, M04, M15, M16
P3.1) Prevención de riesgos y gestión de riesgos: existencia de evaluaciones de riesgos nacionales o regionales para la gestión de las catástrofes, teniendo en cuenta la adaptación al cambio climático.	P4	M08
P5.1) Eficiencia energética: se han llevado a cabo acciones para fomentar mejoras rentables de la eficiencia del uso final de la energía y la inversión rentable en eficiencia energética en la construcción y renovación de inmuebles.	5A, 5B, 6B, 3A, 2A	M16, M04, M07
P5.2) Sector del agua: Existencia de: a) una política de tarificación del agua que ofrezca incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso eficiente de los recursos hídricos, y b) una contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios	5A	M04, M16

Condiciones ex-ante aplicables a nivel nacional	Prioridades/Ámbitos de interés	Medidas
relacionados con el agua, en un nivel determinado en el plan hidrológico de demarcación aprobado para la inversión apoyada por los programas.		
P5.3) Energía renovable: Se han llevado a cabo acciones destinadas a fomentar la producción y distribución de fuentes de energía renovables	5C	M07, M04, M16

En materia de **Evaluación de Impacto Ambiental**, existe además normativa nacional para asegurar su cumplimiento, concretamente el tema refundido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

En lo que respecta a **riesgos y cambio climático** comenzamos destacando el hecho de que España tiene un marco estratégico general para la adaptación al Cambio Climático:

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC, 2006) instrumentado a través de programas de trabajo y que orienta la gestión de riesgos ante el CC.

- 2013, aprobación del Tercer Programa de Trabajo, en línea con la Estrategia Europea de Adaptación.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) promueve la integración de la adaptación al cambio climático en los sectores y sistemas sensibles y vulnerables al cambio climático, mediante una evaluación de los impactos del cambio climático que orienta la gestión de la reducción del riesgo mediante las oportunas medidas de adaptación

En lo referente a riesgos, debe tenerse en cuenta el papel de la Dirección General de Protección Civil, especializada en la definición de planes de riesgos y, en algunos casos, responsable de su implementación cuando estos se producen, siempre en colaboración con las comunidades autónomas. A su vez las comunidades autónomas son competentes en algunos tipos de riesgos, en especial los naturales, cuyos planes elaboran bajo las directrices de la Dirección General de Protección Civil. Para ello las comunidades autónomas disponen de sus propios Planes Territoriales de Riesgos.

En materia de riesgos el programa aborda fundamentalmente cuestiones relacionadas con los incendios forestales y en menor medida con los riesgos de inundación.

En cuanto a *incendios forestales*, el centro de Coordinación de la Información Nacional sobre Incendios Forestales (CCINIF), creado por el Real Decreto Ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales, tiene encomendado garantizar la disponibilidad de:

- a) La evolución del riesgo de incendios forestales.

- b) Los medios materiales, técnicos y personales disponibles en cada momento.
- c) Los incendios forestales, una vez que se produzcan, o
- d) Cualquier otra que aporte daños suficientes para la adopción de medidas de carácter preventivo.

Existe un Plan de Campaña Anual de despliegue de medios estatales del MAGRAMA, presentado a las comunidades autónomas y consensuado en el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF). Posteriormente este Plan es aprobado en Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y finalmente en Consejo de Ministros. Por otra parte la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes incluye en su artículo 48 una especificación hacia las zonas de alto riesgo de incendio, sobre las cuales corresponde a las comunidades autónomas la declaración de zonas de alto riesgo y la aprobación de sus planes de defensa.

En materia de *inundaciones*, la forma de acometer la evaluación y la gestión del riesgo de inundación en estos momentos está marcada por la Directiva 2007/60 y su transposición al ordenamiento jurídico español Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.”

En lo que respecta a **eficiencia energética**, el *Acuerdo de Asociación de España para el período 2014-2020* incluye en su apartado 2.3.2 las condiciones ex ante para la fomentar las mejoras rentables del uso final de la energía y la inversión rentable en eficiencia energética en la construcción y renovación de inmuebles. Además existe un amplio conjunto de normas que trasponen la Directiva 2010/31/UE. Es de destacar el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Además la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Por lo que se refiere a la Directiva 2006/32/CE, se han aprobado dos planes que tratan de potenciar los servicios energéticos en este sector:

- Plan de Activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado
- Plan de impulso a la contratación de servicios energéticos (Plan 2000 ESEs)

El cumplimiento de la Directiva 2006/32/CE queda acreditado en el Plan de Acción 2011-2020, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011. Cabe señalar que los contadores de medida en suministros de energía eléctrica con una potencia contratada de hasta 15 kW están siendo sustituidos de acuerdo con el calendario recogido en la Orden IET/2010/2012, de 16 de febrero -que modifica la Orden ITC/3860/2007-, de manera que el 100% del parque de contadores haya sido sustituido antes del 31 de diciembre de 2018 por otros que incorporen dispositivos que permitan la discriminación horaria y la tele-gestión. España ha comunicado a la Comisión las medidas nacionales de ejecución de esta Directiva

En lo relacionado con la **gestión de agua**, el programa recoge que todos los Planes de Cuenca están aprobados, salvo los Planes de las cuencas insulares canarios, sobre los cuales anuncia que se aprobarán entre finales de 2014 y 2015, habiendo presentado para estos últimos un Plan de Acción. Por lo que se refiere a la evaluación de la recuperación de los costes asociados a los servicios del agua, es y ha sido una práctica habitual en España que se ha ido modificando en función de las estipulaciones establecidas en los sucesivos marcos regulatorios. Esta recuperación se incorpora en la documentación técnica de los Planes Hidrológicos de Cuenca, en los términos establecidos en el anexo III de la Directiva 2000/60/CE. Dicha documentación pone de manifiesto que el porcentaje de recuperación los costes asociados a los servicios del agua en España, se encuentra en torno al 60-80%. No obstante, a efectos de atender la demanda de la Comisión europea en este ámbito, se presenta un Plan de Acción

En lo que se refiere a la **energía renovable**, en las condiciones ex ante temáticas referidas a FEDER y FSE se encuentra el apartado 4.3. (5.3 FEADER): Fomentar las energías renovables. De acuerdo con el artículo 4 de la Directiva 2009/28/CE, España elaboró el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (PANER) 2011-2020, actualizado en 2012. Dentro de la normativa nacional el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia pretende favorecer precisamente la diversificación del mix energético, promoviendo la transición hacia energías renovables.

Se prevé también la participación en la fase de ejecución del PNDR de algunas instituciones que velan por la prioridad ambiental. Al margen de la vigilancia que realizan en el Comité de seguimiento todos los agentes que en él participan, debe destacarse la supervisión que puedan realizar la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, la Dirección General de Calidad y Evaluación Medio Ambiental y Medio Natural, la Dirección General del Agua, la Oficina Española de Cambio Climático, el Organismo Autónomo de Parques Nacionales, la Fundación Biodiversidad, la Red de Autoridades Ambientales, WWF/Adena, SEO/Birdlife, Ecologistas en Acción, la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente, el Instituto de Cuestiones Ambientales o la Fundación Global Nature, entre otros.

Destacar finalmente que en lo referente a la contribución del programa evaluado a esta prioridad, existe una elevada capacidad de incidencia, en tanto que buena parte de las medidas están diseñadas específicamente incidir positivamente sobre el medio, tanto evitando impactos como corrigiendo otros. Esta cuestión ha sido ya suficientemente abordada en el capítulo dedicado a evaluar la estrategia, por lo que no se estima necesario profundizar en ella.

En definitiva, el programa incorpora suficientemente la prioridad medioambiental en las materias sobre las cuales puede interactuar y además tiene en cuenta todas las implicaciones de la normativa europea, nacional y autonómica. Esta última asegura a su vez el cumplimiento de las condiciones mínimas para su consecución.

5.3 Recomendaciones referentes a los temas horizontales

Fecha	Asunto	Recomendaciones	Cómo se ha tenido en cuenta la recomendación o justificación del motivo por el que no se ha tenido en cuenta
Cuestión a evaluar: PRIORIDADES HORIZONTALES			
Diciembre 2014	Igualdad de género	Reforzar el análisis del colectivo de las mujeres rurales, aportando información específica basada en indicadores concretos relativos a la situación del colectivo femenino y su integración en la vida y economía rurales	Esta recomendación ha sido ya parcialmente incluida en la versión actual del programa y se contempla para todo el proceso de implementación del programa.
Diciembre 2014	Lucha contra la discriminación	Consideración de la lucha contra todo tipo de discriminación, aportando información específica basada en indicadores cuantitativos y cualitativos y su integración en la economía rurales.	Esta recomendación se contempla para todo el proceso de implementación del programa.
Diciembre 2014	Desarrollo sostenible	Debería avanzarse en el conocimiento de las sinergias de las acciones para favorecer el desarrollo sostenible	Se recomienda la realización de evaluaciones temáticas que mejoren el conocimiento del impacto de las medidas del programa sobre el desarrollo sostenible y muy especialmente sobre la mitigación del cambio climático