

GUIA DE LA DG AGRI PARA LA APLICACIÓN DEL EJE LEADER DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2007-2013 FINANCIADOS POR EL FEADER

- Versión revisada presentada al Comité de Desarrollo Rural el 8 de marzo de 2011 y finalizada el 25 de marzo de 2011.

Observaciones preliminares relativas a la revisión de la presente Guía de la DG AGRI en 2010/2011¹

La versión original de la presente Guía fue redactada en 2006/2007 teniendo en cuenta la aprobación de los programas de desarrollo rural (PDR). Su actualización se basa en los resultados del análisis de la aplicación del eje LEADER, que se materializó, principalmente, en el trabajo de los grupos focales del subcomité de la Red Europea de Desarrollo Rural y en el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo «Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural» (publicado en noviembre de 2010).

La actualización abarca, en su mayor parte, cuestiones imprevisibles cuando se elaboró la primera versión del documento, debido a la novedad de la «integración» del enfoque Leader. La Guía debe considerarse un instrumento para mejorar la aplicación del enfoque Leader en el período actual y preparar una transición armoniosa al siguiente período.

En función de las propuestas de las evaluaciones intermedias de los PDR pueden también efectuarse ajustes pertinentes que mejoren la aplicación del eje Leader de cada PDR.

Asimismo, debe facilitarse la ejecución de recomendaciones específicas sobre el seguimiento y evaluación al nivel de los grupos de acción local (GAL), en caso de que se prevean modificaciones de las estrategias de desarrollo local durante la fase de aplicación.

Objetivos y estructura de la guía

El objetivo principal de la Guía es ayudar a las autoridades de los Estados miembros a diseñar el eje Leader de sus programas de desarrollo rural («Eje 4», contemplado en los artículos 61 a 65 del Reglamento (CE) n° 1698/2005), con el fin de iniciar la selección de las zonas y grupos y asegurar una buena gestión financiera en la ejecución de las estrategias de desarrollo rural.

En el presente documento, la DG AGRI presenta una breve lista de control, constituida por preguntas, y algunos ejemplos útiles que los Estados miembros deben tener en cuenta para obtener el valor añadido potencial del enfoque Leader.

¹

Por razones de distinción entre el antiguo y el nuevo texto, este último se presenta destacado.

La presente Guía no cubre la medida de «cooperación» del eje Leader que es objeto de orientaciones específicas (Guía para la aplicación de la medida de cooperación del eje Leader de los programas de desarrollo rural 2007-13), cuyas versiones más recientes se presentaron en el Comité de Desarrollo Rural el 19 de noviembre de 2008).

Esta Guía no establece nuevas normas legislativas. En este sentido, hay que tener en cuenta que, en cualquier caso, la interpretación del Derecho de la UE corresponde en última instancia al Tribunal de Justicia Europeo.

Índice

Capítulo 1	Introducción
Capítulo II	Definición de una estrategia para las zonas rurales a través del enfoque Leader
Capítulo III	Definición del contenido del eje Leader del programa: planificación y recursos
Capítulo IV	Selección de los grupos de acción local
Capítulo V	Ejecución de la estrategia de desarrollo local

Capítulo I Introducción

¿Por qué un eje Leader en la política de desarrollo rural?

De 1991 a 2006, Leader I, Leader II y Leader+ actuaron como un laboratorio para el descubrimiento y la experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrados y sostenibles que influyeran en la política de desarrollo rural de la UE, completándola o reforzándola.

Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros y a los grupos de acción local de las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural.

Por esta razón, el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)² para el período 2007-2013 contiene un cuarto eje, denominado «Eje Leader».

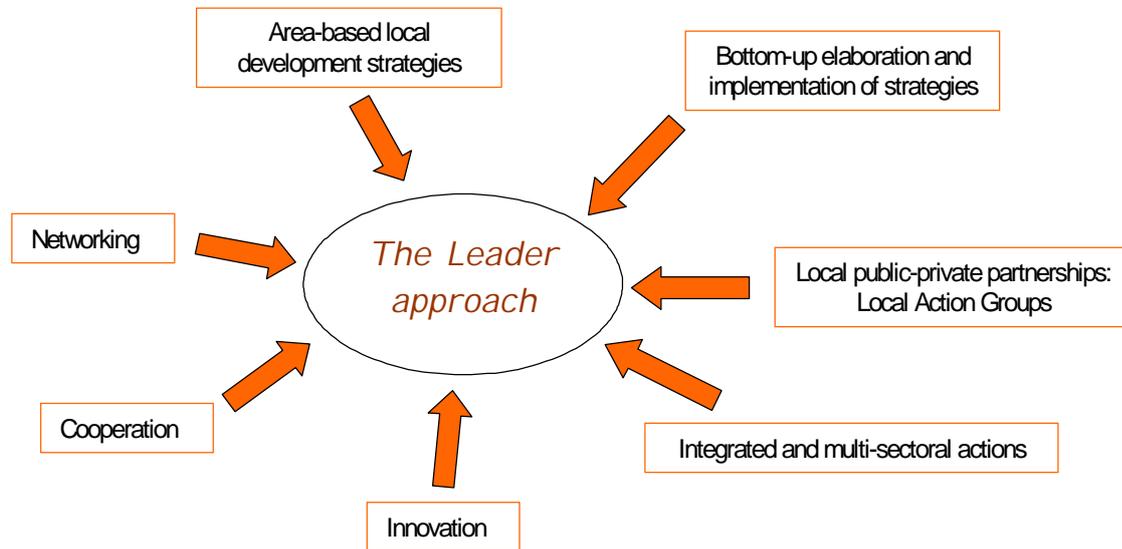
La diferencia fundamental entre el eje Leader y otros ejes de este período de programación del FEADER no reside en el contenido de las acciones. De hecho, como se verá más adelante, muchas de las acciones realizadas al amparo del eje Leader serán, probablemente, similares a las realizadas en virtud de otros ejes.

El principal valor añadido del eje Leader se encuentra en *la forma en que estas acciones son puestas en práctica y están ligadas entre sí, por las propias comunidades rurales y en el interior de estas.*

² DO L 277 de 21.10.2005.

Las siete características esenciales de método Leader:

The seven key features of Leader



Esta figura facilita una serie de sugerencias, que se presentan a lo largo de esta Guía, sobre la manera de garantizar que las zonas rurales obtengan una plusvalía efectiva del eje Leader.

Capítulo II

Definición de una estrategia para las zonas rurales a través del enfoque Leader

Para definir el **contexto** del eje Leader, se sugiere que los Estados miembros aborden las siguientes cuestiones principales:

¿Cuál es la estrategia nacional global para el desarrollo de las zonas rurales y cuál será la función principal del eje Leader en esta estrategia?

Una vez que el enfoque Leader dejó de ser una iniciativa comunitaria, corresponde a los Estados miembros definir su función estratégica en la política de desarrollo rural, teniendo en cuenta las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, publicada en el DO L 55 de 25.2.2006, p 20).

En estas directrices estratégicas, la prioridad estratégica global específica del eje Leader es la creación de capacidades locales para el empleo y la diversificación:

«Los recursos que se asignen al eje 4 (Leader) deben contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de los ejes 1, 2 y, sobre todo, 3, pero también al objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.

La ayuda que se dispense a través del eje 4 abre la posibilidad de combinar los tres objetivos (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación) en el contexto de una estrategia de desarrollo local comunitaria basada en las necesidades y características locales. Mediante fórmulas integradas en las que participen los agricultores, los silvicultores y los demás agentes del mundo rural es posible salvaguardar y realzar el patrimonio natural y cultural local, sensibilizar a la población sobre la importancia del medio ambiente y promocionar los productos típicos locales, el turismo y los recursos y energías renovables e invertir en ellos.³»

Una de las fases más importantes de la concepción de una estrategia creíble es, probablemente, la de presentar una visión global del eje Leader. No obstante, esta es también una de las más complejas y políticamente sensibles. Esta visión pretende reunir a las principales partes interesadas en torno al programa y, por consiguiente, es altamente aconsejable conseguir su participación desde los primeros momentos de elaboración del programa.

Además, esta visión debe establecer algunos principios generales relativos a la función que el enfoque Leader puede desempeñar en las zonas rurales en el período de programación 2007-2013.

El eje Leader puede desempeñar, al menos, tres funciones principales: promover el *desarrollo local* endógeno, aumentar la capacidad organizativa a nivel de la *gobernanza* de las comunidades rurales y romper el círculo vicioso de declive, que aún existe en muchas zonas

³ Punto 3.4 de la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006.

rurales, incentivando la *innovación*. La importancia atribuida a estos tres aspectos por cada Estado miembro se refleja tanto en la estrategia como en la gestión del eje Leader.

El eje Leader como instrumento de desarrollo local endógeno

Una de las principales ventajas de los enfoques ascendentes es su capacidad de movilizar más recursos locales para el proceso de desarrollo. Esto se explica por el hecho de que los agentes locales tienen un mejor conocimiento de las oportunidades de recursos disponibles y un mayor sentido de apropiación y compromiso en lo que se refiere a los proyectos.

La experiencia ha demostrado que el enfoque ascendente no debe considerarse competidor u opuesto a enfoques descendentes de las autoridades nacionales y/o regionales, sino más bien combinarse e interactuar con estos, con el fin de obtener mejores resultados globales.

El eje Leader como instrumento de gobernanza para el desarrollo de la capacidad organizativa de la comunidad rural

Los grupos de acción local Leader desempeñan un papel importante en la asociación de todas las organizaciones públicas, privadas y civiles que actúan en un determinado territorio y en el establecimiento gradual de métodos y conocimientos para trabajar conjuntamente en la consecución de objetivos comunes.

Asimismo, Leader ha forjado un sentido de identidad local que va *más allá* de los estrechos límites de una localidad. Por consiguiente, en el caso de muchos servicios de administración local se han reorganizado los límites a fin de que correspondan a los territorios definidos por las asociaciones Leader.

Uno de los objetivos del eje Leader es aumentar la capacidad organizativa de las comunidades rurales (refuerzo de la gestión local y de la capacidad de desarrollo de proyectos). Este objetivo tiende a incluir a un número bastante amplio de comunidades rurales (y, por consiguiente, ciertos países incluirán casi todas sus zonas rurales en asociaciones Leader). Esto implica, igualmente, la existencia de un clima de confianza, estructuras a largo plazo, experiencia y conocimientos especializados y, por consiguiente, un impacto mayor en la importancia atribuida a la medida «adquisición de competencias» y a los procesos de selección de los grupos de acción local.

El eje Leader como instrumento para incentivar la innovación

Leader puede desempeñar una función importante como incentivo de nuevos enfoques innovadores de desarrollo de las zonas rurales. Esta innovación se promueve concediendo a los GAL un amplio margen de maniobra y flexibilidad en la toma de decisiones relativas a las acciones que pretenden apoyar. Este aspecto tiene un impacto relevante en la concepción de las normas de subvencionabilidad de los programas.

La posibilidad de financiar proyectos experimentales o innovadores depende en gran parte de la medida en que los PDR utilizan las posibilidades que ofrece el Reglamento del Consejo para la financiación de proyectos no incluidos en las medidas de los ejes 1-3 (artículo 64). En principio, pueden optar a la financiación todos los proyectos que correspondan a los objetivos de los ejes 1, 2 y 3, contemplados en el Reglamento (CE) nº 1698/2005.

Las normas de subvencionabilidad deben ser adecuadas para satisfacer las necesidades existentes de poner en práctica proyectos innovadores. En anteriores evaluaciones de la iniciativa comunitaria Leader se puso de manifiesto que los beneficios de Leader en términos de innovación pueden perderse si las normas de subvencionabilidad son demasiado pormenorizadas o limitadas. En efecto, la existencia de criterios muy estrictos puede obstaculizar la innovación y limitar el desarrollo de (nuevas) ideas. La innovación debe interpretarse en sentido amplio. No tiene que consistir necesariamente en novedades de alta tecnología, sino que debe verse como un modo de encontrar soluciones nuevas para las necesidades de una zona. En este sentido, cada zona, con independencia de su grado de desarrollo, puede beneficiarse de una estrategia innovadora adaptada a sus problemas más acuciantes. La innovación puede consistir en la introducción de un nuevo producto, un nuevo proceso, una nueva organización o un nuevo mercado. Esta definición común de innovación es válida tanto para zonas rurales como urbanas.

No obstante, debido a su baja densidad y a los relativamente escasos recursos humanos y materiales, algunas zonas rurales tienen vínculos más débiles con los centros de investigación y desarrollo pudiendo encontrar dificultades para producir innovaciones radicales, aunque esto debería ser posible.

La innovación en zonas rurales puede implicar la transferencia y la adaptación de innovaciones desarrolladas en otro lugar, la modernización de formas tradicionales de conocimientos o el descubrimiento de nuevas soluciones a problemas rurales persistentes que otras intervenciones políticas no pudieron resolver de modo satisfactorio y sostenible. Pueden darse así respuestas nuevas a problemas específicos de zonas rurales también a un nivel local. Los criterios de selección para proyectos innovadores también deben decidirse al nivel adecuado. Debido a la naturaleza específica del enfoque Leader, es improbable que cualquier potencial de innovación sea medido exclusivamente por las autoridades públicas. De hecho, las condiciones de subvencionabilidad y de selección definidas en el PDR pueden constituir un obstáculo al apoyo de nuevos tipos de proyectos. Sería más pertinente que los criterios fuesen establecidos por los GAL en el contexto de sus estrategias locales y condiciones de zona/desarrollo. Si se pide a los GAL que establezcan unos criterios de selección adecuados y un sistema eficaz para justificar sus decisiones, la cuestión de la subvencionabilidad de proyectos innovadores puede ser respondida aplicando el principio de «defendibilidad». En cualquier caso, corresponde exclusivamente a los GAL evaluar si un proyecto cumple los criterios definidos en su estrategia local y si añade valor a su zona.

Otras funciones potenciales del eje Leader

De acuerdo con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1974/2006, los Estados miembros deben garantizar la coherencia en la preparación de sus planes estratégicos nacionales. Por otra parte, de conformidad con las directrices estratégicas comunitarias: «Cuando elaboren su estrategia nacional, los Estados miembros deberán velar por que exista la máxima sinergia posible entre los diferentes ejes y dentro de éstos y por que no se produzcan contradicciones. Si procede, podrán desarrollar enfoques integrados.»⁴

El enfoque Leader es un instrumento destinado a aplicar sistemas integrados en los que participen varios sectores económicos con objeto de promover un enfoque global del desarrollo rural, mediante una coalición de agentes rurales y la coordinación de distintas

⁴ Punto 3.5 de la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006.

medidas de apoyo a fin de crear sinergias entre los ejes 1, 2 y 3 (por ejemplo, promoción de productos alimentarios de calidad en conexión con el desarrollo del turismo). El enfoque horizontal Leader también permite aunar objetivos como la diversificación, la protección del medio ambiente y la calidad de vida.

Leader es un instrumento que permite el desarrollo de un enfoque por zona a nivel microrregional, teniendo en cuenta la diversidad de las zonas rurales. La ventaja real del enfoque Leader reside en su mayor capacidad de abarcar la complejidad del sistema territorial, es decir, infraestructuras rurales, bienes comunes, patrimonio local, capacidad organizativa, transferencia de conocimientos, enriquecimiento cultural, etc.

El enfoque Leader es también un instrumento de resolución de conflictos entre intereses divergentes de desarrollo rural (por ejemplo, desarrollo del turismo en zonas protegidas por razones ambientales, competitividad agrícola o forestal compatible con la protección de la naturaleza o de las aguas).

Capítulo III

Definición del contenido del eje Leader en el programa: planificación y recursos

Paralelamente a la determinación de lo que *tiene* que hacerse, descrito en el capítulo anterior, los Estados miembros deben decidir lo que *puede* hacerse con los recursos disponibles. Esta decisión requiere dar respuesta a las cuestiones que se exponen a continuación.

¿Al amparo de qué eje temático debe aplicarse el eje Leader?

El eje Leader es un eje horizontal y metodológico que podrá ser aplicado en uno o más ejes temáticos. Por consiguiente, en términos de contenido, deberá optarse por el eje más adecuado para la aplicación del método Leader.

Un planteamiento pragmático tendría en cuenta anteriores experiencias satisfactorias con estrategias locales de desarrollo Leader, utilizando su ámbito de intervención y los resultados de la evaluación.

Siempre será posible, posteriormente, modificar el marco financiero indicativo del programa que indica la parte de financiación que corresponde al eje Leader de entre los tres ejes (véase a continuación el extracto del cuadro anexo al Reglamento (CE) nº 1974/2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo). La clave de distribución de las estrategias de desarrollo local en relación con los tres ejes (4.1) se aplica igualmente a la cooperación (4.21) y a los costes de funcionamiento, la adquisición de competencias y las actividades de promoción del territorio. (4.31).

4.1. Estrategias de desarrollo local:
• 411. Competitividad
• 412. Medio ambiente/gestión de la tierra
• 413. Calidad de vida/diversificación
4.21 Cooperación:
431. Costes de funcionamiento, adquisición de competencias, promoción

El estudio de evaluación «Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque de Leader a los programas de desarrollo rural»⁵, encargado por la DG de Agricultura y Desarrollo Rural definió los conceptos de «incorporación vertical estratégica/ descendente» y de «incorporación a petición».

El proceso actual corresponde a una incorporación estratégica descendente porque comenzó a nivel de la UE antes de traducirse en prioridades nacionales en los planes estratégicos nacionales y de pasar posteriormente a aplicarse a nivel local. La incorporación a petición significa que la incorporación también puede realizarse en sentido ascendente, a través de declaraciones políticas o de declaraciones de las partes interesadas locales y regionales, que vehiculen las necesidades de ciudadanos e instituciones locales (por ejemplo, municipios): la incorporación a petición tiene lugar después de las iniciales experiencias con éxito con enfoques Leader similares, que en opinión de las partes interesadas locales deben ser intensificadas.

Un enfoque verdaderamente ascendente utilizado por ciertos Estados miembros en la preparación del próximo período de programación es la introducción del modelo de incorporación a petición, lo que implica poder recurrir al método Leader para los tres ejes y confiar a los GAL la definición del ámbito de sus estrategias de desarrollo local.

Un enfoque más descendente excluiría uno o dos ejes del programa.

¿Debe el programa incluir la innovación?

La innovación no es obligatoria a nivel de los GAL, pero debe incluirse en el programa como objetivo operativo del eje toda vez que «la aplicación de enfoques innovadores» constituye uno de los elementos del enfoque Leader a que hace referencia el artículo 61 del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

La innovación **debe** estar incluida como un tema estratégico (véase la ficha 3 sobre innovación en las estrategias de desarrollo rural del modelo de orientación que establece el plan estratégico nacional) posiblemente incorporada *ex-ante* en las estrategias de desarrollo local integradas o considerada prioritaria en la selección de la estrategia de desarrollo local. **(Véase el Capítulo II: El eje Leader como instrumento para incentivar la innovación)**

¿Cuántas zonas pueden participar en el eje Leader?

El programa debe mencionar, en particular, el «número indicativo previsto de grupos de acción local, así como el porcentaje previsto de territorios rurales cubiertos por estrategias de desarrollo local»⁶.

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento (CE) n° 1974/2006, los Estados miembros o regiones podrán optar por englobar la totalidad de su territorio o una parte del mismo, adaptando en consecuencia los criterios de selección de los grupos de acción local y las zonas a las que representan.

⁵ Informe final de ÖIR – Managementdienste GmbH, Viena, 19 de abril de 2004.

⁶ Punto 5.3.4.1. del anexo II del Reglamento (CE) n° 1974/2006.

Si el objetivo del Estado miembro es cubrir solamente una parte de su territorio⁷ se producirá una fuerte competencia entre los GAL, puesto que cualquier asociación rural local debe tener la posibilidad de presentar una estrategia de desarrollo local. Los criterios de selección pueden incluir los socioeconómicos, a fin de dar preferencia a las zonas menos favorecidas, o atribuir una fuerte prioridad a criterios cualitativos relacionados con la estrategia y la organización de los grupos de acción local.

Cuando esté previsto aplicar el enfoque Leader en todo el territorio del programa, la selección se basará principalmente en las condiciones aplicables a los grupos de acción local establecidas en el artículo 62 del Reglamento (CE) nº 1698/2005. Con respecto a los criterios de selección, véase también el artículo 37, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

Como ya se ha mencionado, si uno de los principales objetivos estratégicos del eje Leader es mejorar la gobernanza de la política rural, su aplicación implicará una cobertura de las comunidades rurales más amplia que en el anterior período de programación. Una forma de medir la mejora de la gobernanza local sería que los Estados miembros indicaran en sus programas el aumento de cobertura geográfica y de población y el número previsto de grupos de acción local seleccionados en comparación con el anterior período de programación.

¿Cómo se prepararán las comunidades rurales para aplicar las estrategias de desarrollo rural?

Aun cuando ya existe alguna experiencia local de Leader, sigue siendo importante asegurar que el grupo de acción local está adecuadamente preparado para su función.

Una de las primeras tareas de la red rural nacional financiada en virtud de la asistencia técnica⁸ será la elaboración de programas de formación para los grupos de acción local⁹. Se recomienda que las redes rurales nacionales estén constituidas poco tiempo después de la adopción de los programas, si bien el plazo límite fijado es el 31 de diciembre de 2008 de conformidad con el artículo 41, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1974/2006. Si la red no hubiera sido establecida antes de dicha fecha, sería preferible utilizar la submedida «adquisición de capacidades» prevista en el artículo 63, letra c), del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, desde el inicio del período de programación, con el fin de permitir a los grupos locales organizarse y preparar el plan de desarrollo local en un período corto (de seis meses a un año). El artículo 59 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 indica las siguientes medidas subvencionables:

- (1) A nivel nacional, a través de los organismos de formación como beneficiarios:
 - la formación del personal dedicado a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local;
 - actos de promoción y planes de formación de directivos.

⁷ Artículo 37, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

⁸ Artículo 66, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

⁹ Artículo 68, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

(2) A nivel local, a través de las comunidades locales, organismos de desarrollo local, socios locales asociados mediante acuerdos o GAL ya establecidos, como beneficiarios:

- estudios relativos a la zona considerada, incluido el análisis de una potencial estrategia local;
- medidas de información sobre la zona y la estrategia de desarrollo local.

En los Estados miembros que hayan establecido unidades de las redes nacionales de Leader+, estas estructuras pueden prestar asistencia técnica a los GAL para la preparación de nuevas estrategias de desarrollo rural (por ejemplo, Países Bajos); esto es posible antes de la constitución de la nueva red de desarrollo rural.

A nivel del GAL, es importante que la transición de la fase de desarrollo de capacidad a la fase de ejecución transcurra de forma armoniosa y que esta última disponga de tiempo suficiente. Por esta razón, por regla general, las convocatorias de selección de zonas rurales para la aplicación de estrategias de desarrollo local deben organizarse en el plazo de dos años a partir de la aprobación de los programas.¹⁰

De acuerdo con el artículo 63, letra c), del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, la adquisición de capacidades debe ser posible también durante la fase de ejecución de las estrategias de desarrollo local, para acciones de formación sobre cuestiones tales como la gestión del GAL, autoevaluación, seguimiento, etc. Se recomienda que el intercambio de experiencias entre los GAL sobre sus respectivas estrategias de desarrollo local, que no son subvencionables en virtud de la cooperación en la que se exige una acción conjunta, sea subvencionable en virtud de la adquisición de capacidades.

En resumen, los Estados miembros deben explicar a los GAL actuales y potenciales cómo tienen previsto ayudar a las zonas en la preparación y aplicación de su estrategia de desarrollo (red nacional, seminarios realizados por organismos de formación en virtud de la medida de adquisición de capacidades, desarrollo de la capacidad local, preparación de la documentación financiera y administrativa necesaria, etc.).

¿Cuál será la duración de aplicación de las estrategias de desarrollo local?

La extensión del período para la aplicación de las estrategias de desarrollo local depende principalmente del calendario del proceso de selección de los GAL. Los programas nacionales o regionales deben indicar el calendario de selección de los grupos de acción local.

De conformidad con el artículo 37, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006, dentro de los dos años siguientes a la aprobación de los programas se publicarán convocatorias de propuestas para elegir las zonas rurales en las que se aplicarán las estrategias de desarrollo local. No obstante, los Estados miembros o regiones podrán publicar convocatorias de propuestas suplementarias, especialmente cuando puedan optar a Leader nuevas zonas, en cuyo caso puede ser necesario prorrogar los plazos.

Por consiguiente, es posible organizar una convocatoria o tener dos olas de proyectos en el inicio del período de programación. No obstante, no hay que olvidar que el desarrollo local y el desarrollo de capacidad son procesos a largo plazo. La experiencia muestra que la

¹⁰ Artículo 37, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

aplicación efectiva de estrategias locales sobre el terreno no suele comenzar antes del cuarto año del período de programación.

¿Qué tipos de proyectos pueden financiarse en virtud de las estrategias de desarrollo local?

Deben cumplirse normas de subvencionabilidad generales, mínimas y pormenorizadas (condiciones establecidas a nivel de la UE y a nivel del programa, de acuerdo con el artículo 71, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005).

Además, deberán establecerse «criterios de adjudicación» («criterios de selección» de conformidad con el artículo 78, letra a), del Reglamento (CE) nº 1698/2005), establecidos al nivel del programa previa consulta al Comité de seguimiento.

Además, los grupos de acción local definen criterios de selección de proyectos, «criterios de selección locales», relativos a las prioridades específicas de sus estrategias de desarrollo local. Se recomienda que estos criterios de selección locales se incluyan en las estrategias de desarrollo local; dentro de este modelo los criterios de selección local específicos pueden ser aprobados en virtud del procedimiento de selección de los grupos de acción local.

De conformidad con el artículo 63 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, los GAL pueden emprender acciones que estén o no incluidas en una medida FEADER dentro de cada eje que haya sido designado aplicable al enfoque Leader en el marco del programa.

Esto significa que es subvencionable toda operación dentro del ámbito de este eje designado (competitividad de los sectores agrícola y forestal, mejora del medio ambiente o diversificación de las actividades económicas y mejora de las condiciones de vida).

Los Estados miembros son responsables de garantizar la coherencia y la compatibilidad con otros fondos de la UE. Las estrategias de desarrollo local también pueden dirigirse a objetivos de otros Fondos europeos (por ejemplo, FEDER, FSE y FEP). En lo que respecta al eje 4 (Leader) no es posible establecer líneas de demarcación claras en el PDR de la misma forma que debe hacerse en el caso de las medidas de los ejes 1 a 3, dado que ello podría socavar la naturaleza integrada y multisectorial del enfoque Leader.

El hecho de que un proyecto propuesto para ser financiado en virtud del FEADER pueda ser financiado por otro de los Fondos Estructurales no excluye su subvencionabilidad por el FEADER.

Las estrategias de desarrollo local deben explicar qué tipos de acciones corresponden a los objetivos de los diversos Fondos europeos y, por consiguiente, esclarecer qué tipo de acciones deben ser financiadas por Leader a través del FEADER. Si un proyecto corresponde a los objetivos del FEADER y es coherente con la estrategia de desarrollo local, la autoridad de gestión no puede excluir la opción de un GAL de presentar un proyecto para financiación en virtud del FEADER.

Los proyectos complejos que vayan más allá de los objetivos del FEADER pueden ser divididos en varias operaciones, con objeto de ser financiados por diferentes fondos simultáneamente.

En cualquier caso, la autoridad de gestión debe asegurarse de que no existe doble financiación.

(1) Operaciones subvencionables en el marco de las medidas definidas en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo

En principio, cualquier medida territorial y varias medidas sectoriales conexas pueden ser aplicadas mediante el enfoque Leader (véanse las conclusiones del estudio de la DG de Agricultura y Desarrollo Rural, «Métodos y éxito de la incorporación de las innovaciones y del enfoque de Leader a los programas de desarrollo rural»¹¹ punto 5.2.3.2). Numerosos ejemplos demostraron que, junto con las medidas subvencionables en virtud del artículo 33 (diversificación) y el artículo 9 (formación) del Reglamento (CE) n° 1257/1999, una amplia gama de medidas agrícolas puede ser integrada en programas de tipo Leader, tales como inversiones en explotaciones agrarias, instalación de jóvenes agricultores, comercialización y transformación, medidas agroambientales y silvicultura, además de lo que ya se ha realizado en estos sectores a través de programas operativos regionales. Suficientes ejemplos en España, Finlandia, Francia, Italia y Reino Unido demuestran que la fuerte integración de las características Leader abarca medidas destinadas a promover las explotaciones agrícolas y a preservar la diversidad de los paisajes culturales. La inclusión de medidas orientadas a las explotaciones agrícolas puede generar beneficios materiales e inmateriales a los productores, gestores de tierras, sociedad rural y sociedad en su conjunto.

Las medidas pueden aplicarse exclusivamente a través del eje Leader o complementando el sistema de ejecución normal, descendente (selección de proyectos por la autoridad de gestión).

En caso de un proyecto incluido en el ámbito de aplicación de una medida determinada se aplican las condiciones de subvencionabilidad y selección pertinentes a esa medida (artículo 64 del Reglamento (CE) n° 1698/2005). Dichas condiciones están definidas a nivel de la UE (por el Reglamento (CE) n° 1698/2005 y/o por el Reglamento (CE) n° 1974/2006) y a nivel del programa (normas de subvencionabilidad definidas de conformidad con el artículo 71, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1698/2005). Asimismo se aplican las condiciones horizontales que no sean específicas de una medida (por ejemplo, normas en materia de ayudas estatales, contribuciones en especie, etc.).

De acuerdo con el análisis de los grupos focales establecidos en 2010 en el ámbito de la Red Europea de Desarrollo Rural, los Estados miembros deben revisar las medidas existentes en los PDR para comprobar si las normas de subvencionabilidad limitan la capacidad de los GAL de concebir y aplicar estrategias locales multisectoriales innovadoras destinadas a alcanzar los objetivos de los ejes 1 a 3 de la política de desarrollo rural. Los proyectos que se ajusten al enfoque Leader deberían ser subvencionables, ya se trate de proyectos innovadores, territoriales, de pequeña escala o de socios múltiples. Por otra parte, la **combinación de varias medidas** (incluso entre ejes) debería permitir apoyar proyectos complejos, que tengan más en cuenta los objetivos transversales de las estrategias de desarrollo local.

(2) Operaciones subvencionables fuera del marco de las medidas definidas en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo

Las operaciones que reciben apoyo no tienen que corresponder necesariamente a una de las medidas de desarrollo rural. Este aspecto es importante para mantener la función

¹¹ Véase la nota a pie de página 5.

experimental/innovadora del método Leader. Se aplican las condiciones horizontales establecidas a nivel de la UE (por ejemplo, normas en materia de ayudas estatales, contribuciones en especie, etc.) y a nivel del programa que no sean específicas de una medida. **Deben cumplirse los objetivos del eje pertinente.**

De acuerdo con el análisis de los grupos focales, los Estados miembros deberían modificar sus normas en la medida necesaria para permitir a los GAL poner en práctica soluciones que no correspondan enteramente a las medidas definidas en los programas de desarrollo rural, pero que se adecuen a los objetivos de los ejes pertinentes. Entre estos elementos del PDR destinados a garantizar una aplicación efectiva del método figuran los siguientes:

- **creación de medidas subespecíficas** (de las medidas 411-413) que incluyen acciones subvencionables, beneficiarios y condiciones financieras, que permitan la financiación de proyectos que no satisfagan los criterios de subvencionabilidad de una medida estándar, pero estén destinados a la consecución de los objetivos de uno a más ejes 1 a 3;

- **posibilidad de financiar proyectos como parte de una estrategia de desarrollo local no relacionada con una medida específica del PDR**, con la única condición de que se pretenda alcanzar los objetivos de uno o más de los otros tres ejes (en el sentido del artículo 63, letra a), y del artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1698/2005). Las acciones y beneficiarios subvencionables se definen en la estrategia de desarrollo local. Las condiciones financieras están definidas a nivel del programa (por ejemplo, apoyo a proyectos a pequeña escala).

¿Cómo cubrirá el presupuesto de cada grupo los costes de funcionamiento de este, así como la adquisición de capacidades y la promoción del territorio?

El programa debe indicar una estimación indicativa de los gastos que se destinarán a los costes de funcionamiento, la adquisición de capacidades y la promoción en el ámbito del eje Leader¹². **El período elegible para los tres tipos de actividades puede ser el período necesario para la elaboración de la estrategia o el período de su aplicación.**

- *Costes de funcionamiento*

Los costes de funcionamiento de los grupos no pueden exceder del 20 % del gasto público total asignado a la estrategia local (artículo 38, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1974/2006). **Los costes de funcionamiento incluyen los gastos de personal y de administración de los GAL seleccionados.** Los costes resultantes de la participación de personal y de los miembros del GAL en las reuniones de las redes nacionales y europeas también son subvencionables, puesto que la conexión en red es uno de los siete principios Leader.

Normalmente, el número mínimo de efectivos necesario para las funciones básicas (véase el capítulo V) es de dos: un gestor cualificado y un asistente administrativo. **Pueden ser necesarios recursos humanos adicionales en función del volumen de las tareas administrativas suplementarias delegadas, la zona y/o la población cubierta o la estrategia presupuestaria.** El personal debe ser cualificado y/o tener experiencia de gestión administrativa de proyectos locales y también de ciertos modelos de ejecución de gestión financiera.

¹² Punto 5.3.4.3 del anexo II del Reglamento (CE) n° 1974/2006.

Se recomienda aplicar un sistema de anticipos para los costes de funcionamiento, de conformidad con el artículo 38, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1974/2006, para permitir a los GAL hacer frente a sus necesidades de tesorería.

- *Adquisición de capacidades*

El artículo 59, al que se refiere el artículo 63, letra c) del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, indica las actividades subvencionables para la adquisición de competencias («estudios relativos a la zona en cuestión», «formación del personal dedicado a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local»). La formación de los miembros del GAL también se considera un gasto subvencionable en virtud de la adquisición de capacidades, toda vez que estos participan en la preparación y aplicación de la estrategia de desarrollo local.

- *Promoción*

Muchos grupos de acción local consideran que la parte principal y el valor real de su trabajo procede de las actividades de promoción.

El artículo 59, al que hace referencia el artículo 63, letra c), del Reglamento (CE) n° 1698/2005, enumera las actividades de promoción subvencionables («medidas de información sobre la zona y la estrategia de desarrollo local», «actos de promoción y planes de formación de directivos»). Incluyen tareas de desarrollo de proyectos, como la ayuda a los beneficiarios potenciales para la preparación de proyectos y de solicitudes, pero también la asociación de las distintas partes interesadas que forman su comunidad. Si los grupos de acción local no cumplen esta función, únicamente participarán en la aplicación de la estrategia de desarrollo local las organizaciones, las empresas y las zonas más fuertes. Esta parte importante de su función incluye lo siguiente: alentar el desarrollo de los miembros y zonas más débiles de la comunidad, facilitarles la asistencia técnica necesaria, promover nuevas ideas que de otro modo no surgirían, contribuir a la solución de los conflictos existentes en cada comunidad, crear una cultura de cooperación para la consecución de objetivos comunes y forjar una imagen y una identidad fuertes del territorio.

Los GAL utilizarán diversos medios para informar a la comunidad local de las posibilidades de subvención de proyectos: en reuniones y celebraciones públicas, mediante folletos, publicaciones y los sitios Internet de los GAL y a través de sus miembros. De esta forma, los GAL no solo satisfacen la demanda existente de subvenciones, sino también pueden alentar a otros agentes locales a considerar nuevas inversiones o proyectos.

Las actividades de promoción requieren recursos adicionales y capacidades de comunicación distintas de las necesarias para las funciones financieras y administrativas antes mencionadas. Los países que han recurrido a enfoques Leader para mejorar la capacidad organizativa y el desarrollo de sus zonas rurales suelen disponer de un equipo de 4 o 5 trabajadores locales. Estos equipos deben poseer las competencias económicas y técnicas requeridas para valorar y apoyar la viabilidad de proyectos locales.

¿Debe incluirse la cooperación en la estrategia de desarrollo local?

La cooperación no es obligatoria a nivel del GAL, pero debe ser accesible para aquellos GAL que deseen aplicar proyectos de cooperación. La medida de «cooperación», al igual que sucede con el resto de las medidas del eje Leader debe ser programada.

La cooperación puede integrarse *ex ante* en las estrategias de desarrollo local y considerarse prioritaria en los criterios de selección de la estrategia de desarrollo local de los antiguos Estados miembros.

La medida de cooperación también puede aplicarse directamente a través de procedimientos de selección establecidos por la autoridad competente.

Capítulo IV

Selección de los grupos de acción local

¿Qué criterios y procedimientos de selección deben seguirse?

Procedimiento de selección

La selección y el establecimiento de los grupos de acción local y sus correspondientes territorios y estrategias es probablemente la fase más importante del programa. Por consiguiente, conviene que la definición de los criterios de selección no se considere un simple proceso administrativo, sino que también se corresponda con los objetivos estratégicos asignados al eje Leader en el programa.

Las convocatorias de propuestas para la selección de zonas rurales con miras a la aplicación de las estrategias de desarrollo local deben organizarse dentro de los dos años siguientes a la aprobación de los programas. No obstante, los Estados miembros o regiones podrán publicar convocatorias de propuestas suplementarias, especialmente cuando puedan optar a Leader nuevas zonas, caso en el cual puede ser necesario prorrogar los plazos.

De conformidad con el Reglamento (CE) nº 1974/2006, el programa debe especificar los procedimientos, el calendario y los criterios objetivos de selección de las estrategias de desarrollo local. La ventaja de disponer de antemano de criterios de selección objetivos precisos es que la convocatoria de propuestas pueda publicarse tan rápidamente como sea posible.

Los Estados miembros disponen de cierta flexibilidad para adoptar los modelos de aplicación.

Los procedimientos de selección de los grupos de acción local deben estar abiertos a todas las zonas rurales interesadas y garantizar la competencia entre los grupos de acción local que presenten estrategias de desarrollo local¹³. Es decir, los Estados miembros deben demostrar al menos que existen procedimientos para informar a las partes interesadas de la posibilidad de presentar una solicitud al amparo del eje Leader y que estas últimas comprenden el proceso de toma de decisiones. Las comunidades rurales deben recibir la información más amplia posible (publicaciones, sitios web, etc.).

¹³ Artículo 37 del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

Deben aplicarse los mismos criterios de selección a todos los GAL del programa con el fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato.

Los procedimientos de selección en un programa nacional podrían incluir una fase de selección regional a fin de evaluar la coherencia de la estrategia de desarrollo local con la estrategia de desarrollo regional en virtud de otras políticas o instrumentos. No obstante, deben aplicarse los mismos criterios de selección a todos los GAL. Esta fase regional precede a una fase de selección final nacional en la que un comité de selección nacional realiza una evaluación comparativa de todas las solicitudes.

La autoridad de gestión puede prever una convocatoria de propuestas con dos plazos de presentación de solicitudes: una primera fecha para zonas con experiencia Leader, preparadas para aplicar estrategias de desarrollo local, y una fecha posterior para las zonas en las que aún no se ha aplicado Leader+, con vista al comienzo de estrategias locales a partir de 2008.

La autoridad de gestión también puede prever dos convocatorias de propuestas sucesivas para cada una de estas categorías.

En zonas con experiencia Leader en el período de programación 2000-2006 (o 2004-2006 para la UE-10) deben respetarse normas transitorias: los GAL respectivos no comenzarán sus nuevas estrategias de desarrollo local hasta haber finalizado su estrategia anterior en lo que respecta a los compromisos jurídicos contraídos con los beneficiarios. Asimismo, hay que considerar los casos especiales de anteriores GAL que amplíen su territorio o el ámbito de su estrategia local. Estos GAL pueden comenzar a aplicar la nueva estrategia en el nuevo territorio antes de que finalice 2008 (o el término de sus compromisos/fecha límite) en el antiguo territorio. Si en la estrategia de desarrollo local se incluye un nuevo tipo de operación (nueva categoría de beneficiarios o nueva zona de intervención), su aplicación puede iniciarse en paralelo a la estrategia anterior. Es necesario contar con un sistema de contabilidad separado. No obstante, en interés de la buena gestión financiera, se recomienda que el GAL haya agotado la asignación financiera de la anterior estrategia de desarrollo local antes de comenzar la aplicación de la nueva estrategia.

En las nuevas zonas, es necesaria la adquisición previa de capacidades (en un período comprendido entre 6 meses y un año) antes de presentar una estrategia de desarrollo local.

Una vez realizada la selección, una buena práctica administrativa adoptada a iniciativa de algunos Estados miembros consiste en la firma de un convenio/contrato sobre el plan de desarrollo local entre la entidad jurídica establecida o designada por el GAL y el organismo pagador y/o la autoridad de gestión. Las disposiciones administrativas necesarias para la aplicación de la estrategia de desarrollo local se resumen en un plan de desarrollo local.

Criterios de selección

Pueden distinguirse tres categorías de criterios de selección: los relativos al territorio (1), el partenariado (2) y la estrategia (3). Para cada uno de estos tres elementos, pueden exigirse elementos cualitativos además de los criterios de subvencionabilidad (coherencia del territorio, calidad de la estrategia, organización del grupo de acción local).

El artículo 62 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo define los criterios mínimos de selección, que pueden acompañarse de criterios nacionales específicos. Esto significa que los

Estados miembros pueden añadir otros criterios que les ayuden a seleccionar los mejores grupos y zonas para la consecución de los objetivos relativos a las comunidades locales.

- **(1) Criterios relativos al territorio**

La zona cubierta por la estrategia debe ser coherente y contar con una masa crítica suficiente, en términos de recursos humanos, financieros y económicos, para apoyar una estrategia de desarrollo viable (artículo 62, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo).

Coherencia del territorio

La zona debe ser suficientemente *coherente* desde un punto de vista geográfico, económico y social. El enfoque territorial adoptado para el eje Leader modifica fundamentalmente la forma de percibir y definir las zonas locales. Los territorios se convierten en proyectos territoriales, principalmente organizaciones activas y de aprendizaje que aúnan sus esfuerzos en aras de un objetivo común. Este planteamiento cambia los criterios para definir los límites de las zonas de los GAL. No es recomendable partir de límites administrativos fijos, considerar sus necesidades y buscar a alguien (por lo general procedente del exterior) para la resolución del problema. El ciclo debe comenzar por los agentes presentes en el territorio, la definición de sus necesidades y la identificación de su potencial y de su estrategia para el futuro. Los límites precisos del territorio dependen de lo que se pretenda hacer y de los socios previstos.

Criterio de masa crítica: ¿cuál debe ser el tamaño del territorio?

El Reglamento (CE) nº 1974/2006 fija los límites inferior y superior de la zona de los GAL en términos flexibles: «La población de las zonas contempladas en el artículo 61, letra a), y el artículo 62, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 estará comprendida, por regla general, entre los 5 000 y los 150 000 habitantes. En casos debidamente justificados, sin embargo, los límites de 5 000 y 150 000 habitantes podrán reducirse o aumentarse, respectivamente.».¹⁴

Cuando un Estado miembro haga uso de esta posibilidad de excepción, deberá presentarse una justificación sólida en el programa. Las ciudades pequeñas y las zonas suburbanas podrían incluirse en el territorio, pero, en el caso del eje 4, el objetivo geográfico no debe ir más allá de la delimitación de la zona rural que figura en el programa: de acuerdo con el artículo 61, letra a), del Reglamento (CE) nº 1698/2005, las estrategias de desarrollo local por zonas del enfoque Leader están diseñadas para *territorios rurales* subregionales claramente delimitados.

A título de referencia, el tamaño medio de los grupos de acción local Leader+ está en torno a los 56 000 habitantes para un territorio de dimensión media de 1 805 km². No obstante, estos datos ocultan grandes variaciones; la cifra media de habitantes era superior a 70 000 en países como Irlanda, Reino Unido e Italia, e inferior a 40 000 en España, Austria, Bélgica y Luxemburgo. En Suecia y Finlandia el tamaño medio del territorio es superior a 4 000 km², mientras que en Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos es inferior a 500 km².

Es evidente que el tamaño del territorio debe adaptarse a la realidad de cada país (por ejemplo, densidad de población). En este sentido, cada Estado miembro debe tener en cuenta al menos dos aspectos:

¹⁴ Artículo 37, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.

- Cuanto más extenso es el territorio, mayor será la masa crítica. Es más probable que se realicen economías de escala en la gestión del programa y la zona puede posiblemente (aunque no siempre) adaptarse mejor al mercado de trabajo funcional (y sostenible).
- Por otra parte, cuanto más reducido es el territorio, más fácil será conectar con la población local, aumentar su participación y reforzar la capacidad organizativa y la identidad local. Así pues, puesto que estos son los principales objetivos del eje Leader, las zonas no deben ser demasiado extensas.

Por consiguiente, la tarea principal de los Estados miembros es alcanzar un equilibrio razonable entre ambos aspectos, dentro de los límites establecidos en el artículo 37, apartado 3, del Reglamento de ejecución.

- **(2) Criterios relativos al partenariado**

El grupo de acción local debe ser un grupo beneficiario de las iniciativas Leader II o Leader+ o con experiencia en la aplicación del enfoque Leader, o un nuevo grupo que represente a socios de los distintos sectores socioeconómicos locales del territorio en cuestión¹⁵.

A efectos de la adopción de decisiones, los socios económicos y sociales, así como otros representantes de la sociedad civil, como agricultores, mujeres rurales, jóvenes y sus organizaciones respectivas, deben representar como mínimo el 50 % de las asociaciones locales. Así pues, se pretende alcanzar un equilibrio entre la composición socioeconómica de la zona y la composición del partenariado¹⁶.

Hay que diferenciar los grupos de acción local de los partenariados constituidos entre los sectores público y privado del eje 3, contemplados en el artículo 59, letra e), del Reglamento (CE) n° 1698/2005, establecidos para estrategias locales que aplican una o más medidas del eje 3 y para los que el porcentaje mínimo de socios privados no está fijado a nivel de la UE.

El grupo de acción local deberá demostrar su capacidad para definir y aplicar una estrategia de desarrollo en la zona, proponer una estrategia integrada de desarrollo local y asumir la responsabilidad de su aplicación¹⁷.

La autoridad de gestión garantizará que los grupos de acción local seleccionen un responsable administrativo y financiero capaz de gestionar fondos públicos y de asegurar el funcionamiento satisfactorio del partenariado o se asocien en una estructura común legalmente constituida que garantice el funcionamiento satisfactorio del partenariado¹⁸. Debe garantizarse la capacidad de gestionar fondos públicos. Algunos grupos locales pueden disponer de estos conocimientos en el seno de sus organizaciones, mientras que en otros casos podrá ser necesario recurrir a alguno de los miembros del partenariado o a un organismo externo con capacidad de gestionar fondos públicos. Este último modelo, si bien es comprensible en el caso de territorios con nuevos GAL sin experiencia en Leader no debe utilizarse sistemáticamente por los GAL más antiguos.

¹⁵ Artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

¹⁶ Artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

¹⁷ Artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

¹⁸ Artículo 62, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

- (3) Criterios relativos a la estrategia de desarrollo local

Una estrategia de desarrollo local debe basarse al menos en los siguientes elementos (artículo 61, letras a) a d), y g), del Reglamento del Consejo):

- estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorios rurales subregionales claramente delimitados;
- partenariados locales entre los sectores público y privado;
- un enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local;
- concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local;
- la creación de redes de partenariados locales.

Los Estados miembros de la UE-15 están obligados a seleccionar prioritariamente a los grupos de acción local que hayan integrado la cooperación en su desarrollo local. Asimismo, puede darse prioridad a estrategias innovadoras u otras características.

El hecho de que la entidad jurídica GAL esté aplicando otros fondos de la UE (por ejemplo, en cuanto grupo en el ámbito del eje 4 del Fondo Europeo de Pesca) no debe considerarse un criterio de exclusión. Es necesario garantizar una separación clara de los instrumentos (partenariados distintos, comités de selección de proyectos; contabilidad separada y delimitación de estrategias) y el reparto de los costes de funcionamiento comunes.

Capítulo V

Aplicación de la estrategia de desarrollo local

El grupo de acción local tiene la responsabilidad práctica de aplicar la estrategia de desarrollo local (artículo 62, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) nº 1698/2005). El «centro de gravedad» del proceso decisorio debe ser local, es decir, el lugar en que van a llevarse a cabo las principales operaciones del eje Leader. La descentralización de la gestión no afecta a la responsabilidad de la autoridad de gestión en lo que respecta a la eficacia y la corrección de la gestión (artículo 75, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1698/2005).

Modelos de aplicación Leader

La experiencia con las anteriores iniciativas comunitarias Leader muestra que existen grandes diferencias entre los Estados miembros en lo que se refiere al ámbito de las tareas delegadas a los GAL. Los tres modelos principales de aplicación Leader actualmente utilizados por los Estados miembros en el marco del eje Leader son los siguientes:

- los GAL solo tienen competencia para seleccionar proyectos,
- los GAL tienen competencia para seleccionar proyectos y pagar a los beneficiarios,
- los GAL tienen competencia para seleccionar y aprobar proyectos.

El primer modelo (descentralización solo de la competencia de selección de proyectos) puede considerarse un «modelo básico», que corresponde a los requisitos mínimos relativos a la transferencia de la adopción de decisiones al nivel local. A iniciativa de los Estados miembros se han desarrollado otros modelos.

En los dos primeros modelos, el control de la subvencionabilidad previo a la aprobación del proyecto es efectuado por el organismo pagador, por la autoridad de gestión o por otra entidad pública por delegación. Este control administrativo debe *limitarse* a un control de la legalidad de la subvencionabilidad de las operaciones y no debe incluir una evaluación de la calidad o de la pertinencia del proyecto para la estrategia local. Únicamente los proyectos ya seleccionados por los GAL deben estar sujetos a estas evaluaciones. Los proyectos o listas de proyectos que hayan sido rechazados por los GAL no deben ser objeto de otros controles/consideración por parte de estas entidades.

Las autoridades de gestión deberían emitir orientaciones claras, destinadas a los organismos pagadores, sobre la función que estos deben desempeñar en el proceso de toma de decisión Leader.

En todos los modelos debe mantenerse una separación adecuada de responsabilidades para asegurar la transparencia de la toma de decisiones y evitar potenciales conflictos de intereses. En general, las personas implicadas en el desarrollo de proyectos no deben participar en la selección o aprobación de proyectos. Por la misma razón, las personas implicadas en la selección o aprobación de proyectos no deben participar en las tareas de control de las solicitudes de pago.

Funciones administrativas básicas de los GAL

Las funciones administrativas básicas de los GAL comunes a todos estos modelos son las siguientes (adaptadas, naturalmente, al contexto administrativo nacional o regional):

1. elaboración y publicación de convocatorias de propuestas, en particular la definición de los criterios de selección locales (convocatorias periódicas o permanentes);
2. recepción de las solicitudes;
3. evaluación de proyectos;
4. clasificación de los proyectos y presentación de listas de los proyectos seleccionados a la autoridad de gestión, en particular, incluido el importe de la ayuda, o presentación sucesiva de los proyectos seleccionados a la autoridad de gestión;
5. seguimiento de la aplicación de la estrategia (en particular, seguimiento de la aplicación de los proyectos seleccionados);
6. evaluación de la estrategia.

La actuación de la autoridad de gestión debería centrarse en las tareas destinadas a facilitar el trabajo de los GAL a nivel local, proporcionándoles el marco necesario de aplicación y un sistema de supervisión con objeto de verificar la aplicación al nivel local. Del mismo modo, el organismo pagador debe centrarse en las tareas de control a fin de garantizar la observancia de las normas de subvencionabilidad.

Procedimiento de selección de los proyectos

Los GAL llevan a cabo la evaluación cualitativa de los proyectos, y en particular la conformidad con la estrategia de desarrollo local, sobre la base de los criterios de selección local. La evaluación de los proyectos debe estar motivada y documentada con el fin de demostrar la solidez y la equidad de la decisión en función de criterios de elección coherentes y pertinentes. Las decisiones relativas a la selección de proyectos son, normalmente, confiadas a un órgano electo (comité, consejo, etc.) del partenariado.

Deben establecerse procedimientos para asegurar la **transparencia** de todas las decisiones por los medios adecuados (por ejemplo, **publicación de las actas de las reuniones de selección de proyectos en los sitios web de los GAL**) y evitar conflictos de intereses. Cualquier miembro del comité de selección de proyectos con interés en un proyecto debe declarar dicho interés y no participar en la votación.

La declaración debe describir la naturaleza de la relación entre el miembro del comité de selección y el candidato. Esta información debe documentarse en las actas. A título de ejemplo, existirá un conflicto de intereses si el ejercicio de las funciones del miembro del comité de selección de proyectos estuviera comprometido por razones de carácter familiar o por intereses económicos (por ejemplo, si uno de los miembros del comité de selección fuera candidato).

Además, los GAL deben aplicar normas internas que impidan que los partenariados estén dominados por las autoridades locales en las reuniones de selección de proyectos, imponiendo, por ejemplo, que los miembros del sector «privado» representen al menos el 50 % de los votos en cada reunión de toma de decisión (artículo 62, apartado 1, letra b.).

Procedimiento de recurso

Debe establecerse un procedimiento de recurso para que los candidatos puedan recurrir ante el órgano responsable de la aprobación de los proyectos (autoridad de gestión o GAL en función del modelo de aplicación), en un determinado plazo a partir de la fecha de la decisión negativa.

Función de pago

Existen dos modelos principales de certificación del gasto y de pago al beneficiario final:

(1) Un modelo descentralizado, en el que el grupo es directamente responsable de la certificación inicial de conclusión de los proyectos y del pago, es el sistema de subvención global. El sistema de subvención global es practicado por el propio GAL o gestionado por una agencia asociada, que puede estar integrada en el GAL o actuar independientemente del grupo local.

El artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1290/2005 relaciona las tareas que debe ejecutar el organismo pagador y establece: «La ejecución de estas tareas podrá delegarse, excepto por lo que se refiere al pago de las ayudas comunitarias». El artículo 6, apartado 1, solo hace referencia al «pago de las ayudas comunitarias». En el ámbito del desarrollo rural, en el que normalmente el beneficiario final recibe una única subvención pública, cofinanciada por la UE y por el Estado miembro, dicho pago no está cubierto por el artículo 6, apartado 1,

y, por consiguiente, puede ser efectuado por el grupo de acción local. Únicamente el reembolso de la parte de la UE de la subvención a otra autoridad u organismo sigue siendo incumbencia del organismo pagador.

En caso de que un Estado miembro haga uso de esta posibilidad, el organismo pagador conserva la plena responsabilidad de la legalidad y regularidad de la transacción correspondiente, incluida la protección de los intereses financieros de la UE, así como de la declaración del gasto correspondiente a la Comisión y la elaboración de las cuentas. Así por ejemplo, los GAL pueden utilizar una lista de control de la subvencionabilidad, preparada por el organismo pagador, que corresponda a la legislación financiera pertinente. Esta lista de control debe ser completada por los GAL. El expediente completo debe conservarse a efectos de control durante todo el período estipulado en la legislación aplicable.

Un sistema de subvención solo será plenamente operativo si todos los fondos públicos están concentrados en un único paquete (véase *infra*: grado de concentración de la financiación). Si únicamente se descentralizara la financiación europea, al tiempo que el GAL debiera licitar a la cofinanciación nacional para cada proyecto, la ganancia obtenida en términos de flexibilidad desaparecería por completo. Una subvención global exige una gestión coordinada adecuada de los flujos financieros.

(2) Un modelo más centralizado, en el que el pago es efectuado por el organismo pagador. El beneficiario final presenta su solicitud de pago al organismo pagador a través del GAL (el GAL informa al organismo pagador de que el pago puede ser efectuado) o directamente al organismo pagador, con copia al GAL: el pago es efectuado por el organismo pagador directamente al beneficiario final, con copia al GAL. Los GAL deben estar informados a efectos de seguimiento y evaluación de su estrategia.

Ambos sistemas se han utilizado para los GAL de Leader+ y ambos presentan ventajas e inconvenientes. No obstante, mucho depende de la práctica y de la rutina administrativa. Por ejemplo, algunas autoridades son capaces de efectuar los pagos directamente al beneficiario muy rápidamente una vez recibida del grupo la documentación, sin interferir en la decisión. Sin embargo, en otros casos, el pago puede implicar un proceso laborioso de doble control, que retrasa considerablemente los procedimientos y reduce la capacidad del grupo para tomar decisiones y presentar resultados.

En caso necesario, se sugiere que en la descripción de los circuitos financieros se introduzcan plazos máximos de pago a los beneficiarios o de reembolsos a los GAL, de modo que estos últimos dispongan de una medida de seguridad en la planificación y de un horizonte para los gastos.

Controles

El artículo 28 *septies*, apartado 2, (ex-artículo 33, apartado 1) del Reglamento (CE) nº 65/2011 del Consejo (que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 en lo que respecta a los procedimientos de control) autoriza a los Estados miembros a delegar funciones de control, mediante acto formal, en el caso de gastos relacionados con el artículo 63, letra a) (Medida «Aplicación de una estrategia de desarrollo local» y con el artículo 63, letra b) (Medida «Cooperación»). Los controles administrativos de las candidaturas y de las solicitudes de pago, incluidas las visitas *in situ* relacionadas con inversiones, pueden ser efectuados por los GAL: No obstante, la autoridad competente sigue siendo responsable de comprobar la capacidad administrativa y de control de los GAL para realizar esa tarea y debe realizar controles regulares de las operaciones de los GAL, en

particular, verificar los registros contables y repetir los controles administrativos por muestreo.

En aquellos casos en que los GAL no hayan recibido esa delegación, se recomienda informarles de los resultados de los controles o permitir la participación de miembros de su personal en las visitas *in situ* y en los controles sobre el terreno. De esta manera, los GAL pueden supervisar la aplicación de la estrategia de desarrollo local y perfeccionar sus competencias en materia de normas de subvencionabilidad y gestión financiera.

La realización de controles sobre el terreno sigue siendo responsabilidad de las autoridades competentes. La muestra que va a controlarse debe representar el peso relativo del gasto Leader.

Financiación complementaria

Los grupos focales Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural han observado que en algunos Estados miembros es problemático obtener la cofinanciación pública. De entre las posibles soluciones prácticas para las dificultades actuales se destacan las siguientes:

- establecimiento de fondos nacionales/regionales y/o locales para garantizar que los beneficiarios obtienen cofinanciación pública simultáneamente con la ayuda del FEADER;
- utilización de un formulario conjunto de solicitud de cofinanciación de la UE y nacional.

En caso de cofinanciación pública nacional obtenida separadamente por el beneficiario, el GAL puede desempeñar un papel útil en la obtención o concesión de la cofinanciación pública nacional o de parte de ella.

Seguimiento y evaluación al nivel del PDR

Existen indicadores de realización específicos para Leader (Cuadro 0.41 (1) a cuadro 0.431). En el caso del cuadro 0.41 (2) que presenta el número de proyectos y de beneficiarios, los datos deben desglosarse según las diferentes medidas de los ejes 1, 2 ó 3. Los proyectos que no puedan vincularse a una medida específica deben incluirse en la categoría «otros» de los diferentes ejes de acuerdo con los objetivos respectivos a los que contribuyan. Los datos relativos a los beneficiarios deben desglosarse por persona, sector público, privado y GAL, y en el caso de las personas, por sexo y edad.

No existen indicadores específicos de resultado y de impacto para Leader, toda vez que el método constituye un instrumento para alcanzar los objetivos del otro eje.

Existen ocho cuestiones de evaluación del marco común de seguimiento y evaluación específicas para Leader:

Medida 41: Tres cuestiones se refieren exclusivamente a la evaluación cualitativa del efecto del enfoque Leader, es decir, se centran en las características específicas del enfoque (mejora de la gobernanza, movilización del potencial de desarrollo endógeno, enfoques multisectoriales y cooperación). En una de las cuestiones se pregunta en qué medida el enfoque Leader contribuyó a las prioridades de los ejes 1, 2 y 3.

Medida 421: ¿En qué medida la ayuda ha contribuido a fomentar la cooperación y a impulsar la transferencia de buenas prácticas? ¿En qué medida los proyectos de cooperación o transferencia de buenas prácticas basadas en el enfoque LEADER han contribuido a una mejor consecución de los objetivos de uno o varios de los otros tres ejes?

Medida 431: ¿En qué medida la ayuda ha aumentado las capacidades de los grupos de acción local y de otros socios implicados para aplicar estrategias de desarrollo local? ¿En qué medida la ayuda ha contribuido a aumentar la capacidad de aplicación de Leader?

Seguimiento y evaluación al nivel de la estrategia de desarrollo local (GAL)

Un sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia de desarrollo local a nivel del GAL se ha establecido antes de comenzar la aplicación de la estrategia de desarrollo local. Los costes relacionados con estas tareas deberían ser subvencionables en virtud de la submedida «Funcionamiento del grupo de acción local» de la medida 431.

Seguimiento

Los procedimientos de seguimiento e información formales sobre la aplicación de la estrategia y los controles de conformidad asociados probablemente son establecidos por la autoridad de gestión o figuran en las orientaciones del programa. Los GAL deben indicar cómo tienen previsto cumplir estos requisitos.

Los objetivos de la estrategia de desarrollo local deben definir de forma precisa los resultados perseguidos a nivel local, facilitando de este modo una orientación y un marco claros para la gestión cotidiana de los programas, así como una base para la gestión del rendimiento y la rendición de cuentas, con vistas a presentar periódicamente un informe anual. No existe un sistema específico de control de los GAL, estos deben estar obligados a informar a la autoridad de gestión de las realizaciones y resultados de los proyectos que apoyan, de forma semejante a la utilizada para informar sobre los otros ejes. Los informes anuales de seguimiento de los GAL deben contribuir al seguimiento anual del PDR. El seguimiento de la ejecución de los proyectos (mediante el examen de sus progresos financieros y materiales) es necesario para garantizar el seguimiento de la estrategia de desarrollo local. Por consiguiente, es importante que los GAL tengan una percepción clara de los objetivos del PDR en su conjunto y que tengan una formación adecuada en relación con los indicadores de seguimiento, con el fin de incluir en su estrategia alguna información sobre la forma en que contribuirán a estos objetivos.

Evaluación

La autoevaluación de los GAL debe centrarse en cuestiones seleccionadas relativas a los objetivos de su estrategia de desarrollo local, pero debe incluir también cuestiones de evaluación comunes, como las relacionadas con el método Leader y el valor añadido. Los puntos de referencia de la autoevaluación de los GAL deben incluir:

- los procesos de trabajo internos del GAL,
- el grado de satisfacción del beneficiario y opiniones sobre los servicios del GAL,
- la evaluación de las partes interesadas sobre el impacto del GAL.

La autoridad de gestión debería establecer las directrices para la coordinación de la autoevaluación.

Los GAL deberían estar formados en autoevaluación por especialistas en evaluación.

En el marco de la iniciativa comunitaria Leader+, los GAL recurrirán a instrumentos que incluyen, entre otros, establecimiento de grupos de trabajo, realización de consultas generales a la comunidad y a las partes interesadas, celebración de reuniones del GAL y recurso a servicios de consultoría.

Las autoridades de gestión deberían considerar la posibilidad de que los GAL revisen y modifiquen con regularidad su estrategia de desarrollo local a fin de aprovechar los resultados del seguimiento y la evaluación.