

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Leader como instrumento de desarrollo local» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 376/03)

Ponente: **Roman HAKEN**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«*Leader como instrumento de desarrollo local*»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2011.

En su 474<sup>o</sup> Pleno de los días 21 y 22 de septiembre de 2011 (sesión del 21 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 151 votos a favor y 15 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El método Leader ha demostrado su viabilidad durante los últimos veinte años. Es necesario, por lo tanto, considerar la posibilidad de ampliar el enfoque Leader como instrumento de desarrollo de probada eficacia, al mismo tiempo que se mantienen sus principios esenciales, a saber, la participación directa de la sociedad civil a través de sus representantes en la asociación local y el diálogo permanente con la población local sobre las prioridades del desarrollo futuro.

1.2 En cuanto a los programas operativos para el período posterior a 2013, debe considerarse la posibilidad de reforzar de manera significativa los enfoques de asociación (incluidas las asociaciones intersectoriales de carácter regional y local en las zonas rurales, pero también, de manera separada, en las zonas urbanas), a la vez que se procede a la indispensable normalización de los procedimientos y asociaciones y se imprime a sus proyectos un alto grado de valor añadido, utilidad y eficacia. Las asociaciones siempre deben crearse con un enfoque ascendente.

1.3 El Comité recomienda que el enfoque Leader se amplíe en forma de asociaciones ascendentes a los recursos de otros fondos europeos destinados a zonas rurales y, en particular, que se utilice este mismo método -con otro nombre- en las ciudades al objeto de que lleguen a buen puerto las estrategias y las inversiones para el desarrollo. Las asociaciones pueden contribuir a vincular las actividades de las administraciones locales, las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y los ciudadanos de una localidad sobre la base de los principios de sostenibilidad. Sin embargo, ello implicaría romper con el actual «enfoque sectorial» entre el Feader y los Fondos Estructurales, conteniendo así la tendencia a crear compartimentaciones excluyentes entre los diferentes fondos, al tiempo que se adoptan normas similares para que los diversos fondos puedan utilizarse en el marco de un sistema de controles e indicadores comunes.

1.4 Para el período posterior a 2013, el Comité propone:

a) un enfoque global aplicado al desarrollo local para las zonas rurales, que reúna en un mismo presupuesto recursos de los

distintos fondos, basado en la posibilidad de recurrir a los fondos para el desarrollo rural, a los fondos para el medio ambiente, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Europeo de Pesca, al Fondo Social Europeo y a otros, conforme a un procedimiento simplificado y sin que se aumente la carga administrativa;

b) debatir y acordar una definición estándar de «zona rural», y solicitar la aplicación de un enfoque integrado durante la elaboración de la estrategia de desarrollo local;

c) utilizar el método Leader como modelo adecuado para establecer asociaciones ascendentes;

d) prever, dentro de cada fondo, posibilidades de financiación para la preparación y aplicación de la estrategia de desarrollo integrado mediante la movilización de las capacidades y competencias de las asociaciones locales;

e) definir con claridad y cuidado los conflictos de intereses de los miembros de los grupos de acción local y poner fin, de este modo, a muchas de las críticas vertidas en contra de la aplicación de Leader; con el fin de incrementar la transparencia y de reforzar el control público y la información a los ciudadanos, desarrollar información sobre lo que verdaderamente son los grupos de acción local, sobre sus actividades, sus resultados concretos en los distintos ayuntamientos, etc.; proceder, para ello, por medio de conferencias, seminarios, publicaciones e intervenciones en los medios locales de comunicación (radio, televisión, prensa, etc.).

1.5 Un concepto clave del informe Barca <sup>(1)</sup> es el de «modelo de desarrollo territorializado», que está pensado para presentar un enfoque integrado territorial -o incluso regional- de cómo resolver los problemas. Esta estrategia «territorializada» tiene como objetivo luchar contra la persistente infrautilización del potencial local. Por ello, coincide plenamente con el espíritu y

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_es.htm).

los objetivos del método Leader, a saber, un planteamiento «de abajo arriba» basado en la naturaleza específica de los problemas locales, estructurado mediante la unión de las fuerzas de los agentes locales que, de común acuerdo, aprovechan mejor el potencial intrínseco de su región. A este respecto en los debates se recuerda con frecuencia que el Tratado de Lisboa ha renovado el concepto de subsidiariedad y ha fortalecido el papel de los actores regionales y locales.

1.6 El Comité aboga por una reducción significativa de las cargas administrativas, especialmente para pequeños proyectos (por ejemplo, reducir el número de documentos e informes que deben presentarse) y por incluir Leader en el proceso de simplificación, lo que permitirá actuar con más flexibilidad e introducir innovaciones en las regiones. Por lo que respecta a los proyectos, el Comité recomienda la aplicación a gran escala de un sistema de financiación europeo mediante anticipos o de una financiación continua. Esto mejorará significativamente la capacidad de absorción a nivel territorial, sin poner en peligro la liquidez de las pequeñas entidades que son las autoras, las beneficiarias finales y, por ende también, las responsables de los proyectos. Al mismo tiempo, el Comité sugiere la posibilidad de sustituir la cofinanciación nacional por una aportación propia de carácter no financiero (en especie), por ejemplo, el trabajo voluntario.

1.7 Hasta el momento en que se pueda disponer de más recursos, utilizar acumulativamente varios fondos y extrapolar este enfoque a las zonas urbanas, el Comité recomienda que se vuelva, mediante el «proceso de aprendizaje», a la fase en que el enfoque Leader era considerado un laboratorio, apoyándose, eso sí, en la experiencia adquirida en las dos últimas décadas, cuando el enfoque y las iniciativas comunitarias empezaron a aplicarse en las zonas rurales, experiencia sin duda alguna positiva. El Comité pide una mayor flexibilidad cuando se utilice el proceso innovador. Esto permitirá a las regiones desarrollarse más rápidamente.

## 2. Introducción

### 2.1 El enfoque Leader y sus orígenes: historia y repercusión

2.1.1 El enfoque Leader nació como iniciativa comunitaria en 1991, y ha sido desarrollado por la Comisión Europea durante un largo período en el que ha atravesado diversas fases. Si el Leader I fue un «experimento», Leader II fue un «laboratorio» y posteriormente, hasta 2006, Leader+ permitió llegar a un estadio de «madurez». Entre 2004 y 2006 el enfoque comenzó a aplicarse de forma experimental en los nuevos Estados miembros. En el actual ejercicio de programación iniciado en 2007, Leader pasó a ser uno de los cuatro ejes del segundo pilar de la política agrícola común, de la que constituye el instrumento principal. En la actualidad, Leader se financia con cargo al Feader, como parte de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros, y recibe cofinanciación de los Estados miembros con arreglo al principio de gestión compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Desde 1991 se han destinado a las diferentes iniciativas comunitarias Leader y al actual cuarto eje del Feader 9 750 millones de euros. A día de hoy operan en la UE más de 2 200 «grupos de acción local». A lo largo de los últimos veinte años, la financiación de la UE destinada a Leader ha contribuido a poner en marcha una red única de agentes rurales en la que participan los 27 Estados miembros.

2.1.2 Todo ello ha tenido como resultado un método de asociación y de cooperación único e innovador, que permite financiar proyectos de manera transparente, incluso en las regiones más aisladas de la UE-27 que, de este modo, se benefician también de un acceso a los fondos europeos.

### 2.2 Situación actual en la UE: los grupos de acción local

2.2.1 En las zonas rurales Leader goza de gran reconocimiento como instrumento de financiación y como método, y no sólo entre los miembros de los grupos de acción local, sino sobre todo en los municipios y otras entidades que actúan en el territorio de las comunidades rurales. Se han creado grupos de acción local en cada uno de los 27 Estados miembros, y los grupos de Bulgaria y Rumanía pronto serán operativos. Leader desempeña un papel fundamental en la estrategia de preadhesión de los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión.

2.2.2 En la UE-27 se han seleccionado hasta el momento 2 192 grupos de acción local, con un presupuesto total para Feader de aproximadamente 5 500 millones de euros para el período 2007-2013.

2.2.3 Leader apoya el cuarto eje del Feader para el período 2007-2013. Los gastos totales de este programa -que incluyen una cofinanciación por parte de los Estados miembros y del sector privado- ascendieron a 13 900 millones de euros en fondos públicos y 5 000 millones de euros en calidad de financiación privada.

2.2.4 Leader se utiliza más en los nuevos Estados miembros que en la UE-15. En algunos Estados miembros los grupos de acción local cubren la práctica totalidad del territorio del país y constituyen una herramienta eficaz para aplicar las políticas destinadas a las zonas rurales y a las pequeñas ciudades rurales. Es una estructura que complementa oportunamente la labor de los entes públicos locales.

2.2.5 Los grupos de acción local han permitido la creación de una capacidad administrativa capaz de distribuir los fondos de la UE a escala local de forma transparente.

2.2.6 En el contexto actual de crisis económica estos órganos locales intermediarios pueden ser eficaces, gracias a su flexibilidad, y contribuir a mejorar la situación del empleo a escala local.

### 2.3 Evaluación de Leader+

2.3.1 El Tribunal de Cuentas Europeo llevó a cabo un examen de la iniciativa comunitaria Leader+. El Tribunal ha remitido seis recomendaciones básicas a la Comisión Europea y los Estados miembros que resumen los puntos débiles del método. La Comisión se ha dado por enterada y las críticas formuladas por el Tribunal se han tenido en cuenta para lo que queda del actual período y para la configuración de Leader en el próximo período de programación.

2.3.2 En la UE-15 893 grupos de acción local participaron en la iniciativa comunitaria Leader+. En 2004, 250 nuevos grupos de acción local de seis nuevos Estados miembros empezaron a aplicar medidas de tipo Leader. En total se han asignado 2 100 millones de euros a esta iniciativa comunitaria.

2.3.3 Gracias al método Leader las zonas rurales han podido empezar a establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado. El método Leader ha mejorado significativamente la capacidad de absorción de los fondos europeos.

2.3.4 Durante el período actual, Leader+ ha contribuido al desarrollo de los grupos de acción local, cuyo número asciende en la actualidad a 2 200.

2.3.5 Pese a las críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo, la aplicación del método Leader produce resultados tangibles y tiene plenamente en cuenta la política de la Unión Europea, ya que es eficaz, pone en marcha una dinámica positiva, tiene objetivos específicos y es exhaustivo y transparente. La presencia del método Leader en la política europea de desarrollo rural y en los programas de desarrollo rural de los Estados miembros es, por consiguiente, perfectamente legítima y merece más apoyo, no sólo en el marco de la política agrícola común. Leader fomenta la creación de asociaciones locales intersectoriales y funciona como un instrumento de financiación local basado en el principio de subsidiariedad cuyo objetivo es promover proyectos que impulsen un desarrollo que coincida con los deseos de la población local, al mismo tiempo que mejora el nivel de vida en las zonas rurales.

2.3.6 El presente dictamen debería suscitar un mayor interés en el enfoque Leader y facilitar el uso estructural de los grupos de acción local en el marco de otros instrumentos de financiación ajenos al contexto del desarrollo rural. Además, debería contribuir a justificar la necesidad de mantener al menos los fondos asignados a Leader en el presupuesto general de la PAC, y por tanto a preservar el destacado papel de Leader dentro de la política agrícola común.

2.3.7 El método Leader también se puede utilizar para los programas financiados por otros fondos de la UE. En las zonas rurales, este método también ha contribuido a reforzar la cohesión de las comunidades rurales.

### 3. Recomendaciones para las zonas rurales

3.1 El método Leader puede contribuir a acelerar el desarrollo de las poblaciones rurales y ha dado prueba de tal grado de eficacia que debería ampliarse en la medida de lo posible a todas las zonas rurales de la UE. El Comité recomienda que el método Leader se mantenga dentro de la PAC y que este planteamiento permita también el recurso a los fondos de la política de cohesión y del ámbito del medio ambiente. Ello permitiría abordar el desarrollo rural de manera exhaustiva e intervenir más eficazmente en el desarrollo sostenible integrado de las zonas rurales. De este modo, también podrían mejorarse las relaciones y la interacción entre las zonas urbanas y las zonas rurales<sup>(2)</sup>. En el marco del Feader, el método Leader constituye un vínculo útil

entre las zonas rurales y urbanas. Por lo que se refiere a estas últimas, será preciso modificar el principio de este enfoque y separarlo de Leader, por ejemplo mediante un programa de «Vínculos entre la economía urbana y las acciones de desarrollo» (Leadev).

3.2 El Comité propone que se movilicen más fondos a través del enfoque Leader, y no sólo aquellos que procedan de los futuros programas de desarrollo rural. El método ya se está utilizando en el marco del Fondo Europeo de Pesca. Además, el Comité propone que todos los demás programas operativos cuyos objetivos se centren en las zonas rurales y que puedan tener beneficiarios allí (pueblos pequeños, escuelas rurales, microempresas, pequeñas y medianas empresas, entidades agrícolas, organizaciones sin fines de lucro, etc.), puedan participar en el programa respectivo mediante el enfoque Leader aplicado en el marco del Feader, para lo cual habría que asignar entre el 5 % y el 25 % de los recursos. Esto asegurará el éxito de los proyectos integrados e innovadores realizados gracias al esfuerzo coordinado de las comunidades de las zonas rurales.

3.3 El Comité propone que el método Leader sea considerado un enfoque ascendente innovador al que, por consiguiente, deberán imponerse las menores limitaciones posibles en materia de procedimientos administrativos y temas. Son los habitantes sobre el terreno quienes mejor conocen sus necesidades: ello constituye un principio fundamental de la subsidiariedad. El Comité sugiere que se utilice el principio del control público en las asociaciones basándose en la iniciativa de la población local.

3.4 El enorme valor añadido de los grupos de acción local y de las asociaciones depende de que se motive a la población local para que se movilice y se le den facilidades para ello. Esta baza no está siendo suficientemente tomada en consideración en la evaluación de la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader+ y el Comité propone, por tanto, que se haga más énfasis en la importancia de la labor realizada por los miembros de los grupos de acción local en un territorio determinado. Esto permitirá la aplicación de un enfoque abierto en la elaboración de estrategias de desarrollo local, la coordinación a nivel local y la participación de todos aquellos que tienen interés en un desarrollo sostenible y diversificado que garantice una mejor calidad de vida. El Comité recomienda además que las asociaciones creadas voluntariamente entre los municipios puedan ser miembros de los grupos de acción local y presentar ideas de proyectos. Sin embargo, es evidente que Leader no puede compensar la falta de ingresos presupuestarios de los municipios ni financiar a escala local los servicios de interés general en los distintos Estados miembros de la UE.

3.5 La cooperación interterritorial y transnacional entre los grupos de acción local y las asociaciones internacionales son fundamentales para la aplicación del método Leader. En las dos últimas décadas no se ha reconocido en su justo valor la repercusión tan beneficiosa que ha tenido este método en el desarrollo de la cooperación y las asociaciones interregionales (entre varios grupos de acción local) e internacionales. En una UE cuyos Estados miembros registran a veces niveles de vida muy desiguales y cuyas zonas rurales pueden ser radicalmente diferentes (incluso dentro del mismo país), esta actividad reviste una importancia determinante y resulta incluso indispensable para el área rural, cuyo desarrollo puede influir de manera decisiva.

(2) Véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf) (p. 10).

#### 4. Recomendaciones para las zonas urbanas

4.1 Si es posible utilizar los métodos de asociación dentro de todos los fondos europeos, el principio del enfoque Leader implementado de forma separada en las zonas rurales puede también aplicarse en las áreas y barrios urbanos para crear «asociaciones locales». Para empezar, se podría iniciar un período transitorio de prueba, al que seguiría una evaluación. El Comité considera apropiado que este enfoque de asociación se denomine «programa de desarrollo urbano» y que esta opción se incluya en todos los fondos de desarrollo gestionados por las diferentes direcciones generales. La integración de los recursos aumentará su disponibilidad.

4.2 El Comité recomienda que el principio del método Leader se aplique también, de forma separada y diferenciada de Leader, en las áreas suburbanas. En estas últimas, las ciudades contribuirían a este método de forma que se reduzcan progresivamente las diferencias de desarrollo entre las zonas rurales y las zonas urbanas.

4.3 El Comité propone que las actividades de la antigua iniciativa comunitaria URBAN, el programa LIFE y otros programas interactúen y se integren con los principios del método Leader a fin de incrementar el valor agregado total.

4.4 Para la preparación y la ejecución de los proyectos es muy importante que la administración local participe directamente en las asociaciones de las aglomeraciones urbanas o sea consultada sobre las diferentes actividades. Ello permitiría limitar las posibles incompatibilidades entre los diversos proyectos y crear sinergias entre los proyectos gestionados por la administración local y las asociaciones locales, al tiempo que se obtiene, en caso necesario, el apoyo de los proyectos asociados. El mejor método que puede aplicarse para crear sinergias es el desarrollo de planes integrados para el desarrollo de ciudades, zonas urbanas y aglomeraciones urbanas concretas.

4.5 En las zonas urbanas, el método Leader podría aplicarse mediante la creación de una asociación en una zona urbana subregional determinada, como sucede en la actualidad en las zonas rurales en función de criterios predefinidos.

Bruselas, 21 de septiembre de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---