

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

503º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE DICIEMBRE DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desarrollo local participativo como instrumento de la política de cohesión 2014-2020 para el desarrollo local, rural, urbano y periurbano»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia griega del Consejo de la Unión Europea)

(2015/C 230/01)

Ponente: Roman HAKEN

Mediante carta fechada el 2 de abril de 2014, Theodoros N. Sotiropoulos, embajador y presidente del Consejo de Representantes Permanente, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia griega del Consejo, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre

«El desarrollo local participativo como instrumento de la política de cohesión 2014-2020 para el desarrollo local, rural, urbano y periurbano».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2014.

En su 503º pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2014 (sesión del 11 de diciembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE constata que, durante los últimos veinte años, el enfoque del programa Leader ha demostrado su viabilidad. Ha ayudado a los agentes rurales a evaluar el potencial a largo plazo de su región y ha demostrado ser un instrumento efectivo y eficiente en la ejecución de las políticas de desarrollo. La Comisión Europea también ha promovido este enfoque de colaboración para financiar ideas de proyectos en el marco de las iniciativas de la UE URBAN, Urbact, EQUAL o, incluso, la Agenda Local 21 de las ciudades en transición y los pactos territoriales para el empleo. Así se explica la aparición del desarrollo local participativo (DLP; conocido también por las siglas en inglés CCLD, «Community-Led Local Development»), como actualización del enfoque Leader, que constituye en cierto modo una fase transitoria.

1.2. El desarrollo local participativo es un instrumento específico que se utiliza a nivel subregional para completar otras formas de ayuda al desarrollo a nivel local. Puede movilizar e implicar a las comunidades y organizaciones locales para que contribuyan al objetivo de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Refuerza la cohesión territorial y permite alcanzar otros objetivos políticos específicos, también en el marco de las relaciones con socios de terceros países, y lograr un crecimiento sostenible mediante un aprovechamiento eficiente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), pues se trata de crear nuevos empleos de calidad y empresas englobando las actividades emprendidas por los agentes locales en materia de cambio climático y desarrollo sostenible en consonancia con la Estrategia Europa 2020.

1.3. Conviene transformar lo antes posible el desarrollo local participativo en un instrumento SMART para ayudar a los agentes locales a superar la crisis económica y social y a recuperar la confianza en la política de la Unión Europea. Se debe hacer hincapié en los proyectos innovadores, en nuevos empleos de calidad y en las empresas y reforzar las medidas destinadas a controlar los cambios climáticos y a fomentar el desarrollo sostenible y la inclusión social, conforme a la nueva Estrategia Europa 2020. El desarrollo local participativo es un nuevo tipo de asociación, destinado a apoyar la creación de innovaciones sociales.

1.4. La mayoría de los Estados miembros lo han integrado en sus acuerdos de asociación, lo cual pone de manifiesto la importancia otorgada actualmente al desarrollo local ⁽¹⁾. Convendría ampliar esta forma de gestión multilateral a todas las actividades financiadas con cargo a los Fondos EIE, y fijar quizás un nivel de utilización obligatoria para todos los fondos (5 % como mínimo). El CESE se pronuncia a favor de que todos los Estados miembros de la UE utilicen progresivamente este instrumento, recurriendo al principio de asociación y al intercambio de las mejores prácticas.

1.5. El CESE se congratula de que, en 2014, las Presidencias griega e italiana del Consejo concedan gran importancia a la política de cohesión como herramienta valiosa para impulsar el crecimiento sostenible y superar la crisis económica actual en Europa.

1.6. El CESE confía en que el presente dictamen sirva a su vez de base para emprender proyectos piloto (financiados en particular mediante créditos de la Comisión Europea) que permitan validar el instrumento de desarrollo local participativo allí donde no es aplicado todavía, en concreto el entorno periurbano, y en particular urbano, ampliando así sus perspectivas de utilización. El CESE está de acuerdo en que, durante el período 2014-2020 y allí donde se manifieste interés por este método, se aplique a todos los fondos y al entorno tanto rural como urbano. Se trata de combinar las dos democracias, representativa y participativa. En definitiva, es un instrumento que permite a los representantes de las administraciones públicas cooperar en asociación con la sociedad civil y los ciudadanos.

1.7. El CESE considera oportuno permitir a los agentes locales, es decir, a los ciudadanos, los interlocutores económicos y sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) sin ánimo de lucro y los entes locales, que contribuyan, por ejemplo, a la estrategia de desarrollo local en el lugar donde viven recurriendo al método de desarrollo local participativo. Por el momento, sobre la base de las experiencias desarrolladas en las zonas rurales con el enfoque Leader, se trata de dotar de contenido al desarrollo urbano local participativo, de manera que las ciudades y los ciudadanos tomen conciencia de las medidas que podrían proponerse en el marco del desarrollo local participativo aplicado a las ciudades.

1.8. El CESE lamenta constatar que las administraciones públicas de ámbito local no suelen ser favorables al método de desarrollo local participativo, y ello pese a su eficacia. Resulta indispensable centrarse en una estrategia que informe y oriente de manera cualificada a los agentes y que se dirija más específicamente a las autoridades públicas, para favorecer así el aprovechamiento de esta oportunidad de desarrollar y llevar a cabo estrategias de desarrollo local. La cuestión de la «propiedad de los resultados» en este tipo de grupos reviste enorme importancia para la estabilidad de las estrategias de desarrollo a largo plazo y para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Para el éxito de este instrumento, es indispensable que obtenga apoyo político a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local).

1.9. El CESE señala que los interlocutores económicos y sociales y la sociedad civil organizada deben participar más en el desarrollo local participativo, y que una condición necesaria es reforzar sus capacidades para desempeñar este papel. La participación directa de todos los socios en la asociación con la Administración Pública constituye la base de una verdadera representación de los intereses y las necesidades de los ciudadanos.

1.10. El CESE considera que el desarrollo local participativo constituye una innovación en materia de política regional y que no se conoce suficientemente como tal, tanto en el ámbito local como en el de algunos Estados miembros o en las plataformas que agrupan a los agentes que podrían recurrir a este planteamiento. Con el fin de ayudar a aplicar este nuevo instrumento de desarrollo local participativo en el marco de las políticas de la UE, es preciso analizar en detalle, desde una perspectiva de evaluación, la manera en que ha procedido el Estado miembro de que se trata, adjuntando al mismo tiempo recomendaciones para actuar con eficacia. De este modo, dispondremos también de un estudio que describa no solo ejemplos de buenas prácticas, sino también las carencias que convendría evitar en el futuro. El CESE desea participar en la elaboración de este estudio, junto con los servicios competentes de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo, del Consejo y del Comité de las Regiones. Podría ser la base para la creación de un intergrupo sobre el desarrollo local participativo, que serviría de plataforma interinstitucional.

⁽¹⁾ El Reglamento (UE) n° 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes establece, para el período 2014-2020, tres enfoques diferentes. Uno de ellos es el desarrollo local participativo, junto con las inversiones territoriales integradas y los planes de acción conjuntos.

1.11. En materia de desarrollo local participativo, el CESE apoya:

- a) **la financiación multifondo:** se trata de mantener y reforzar el método de desarrollo local participativo, en el marco de una financiación multifondo aplicable de manera transversal en Europa y a los programas de la UE, así como de esforzarse por poner en marcha cuanto antes el próximo período de programación;
- b) **la unificación de prácticas y enfoques:** consiste en fomentar dentro de la UE un alto nivel de calidad del desarrollo local participativo, normalizar las actividades de los grupos de acción local ⁽²⁾, intercambiar buenas prácticas y fomentar la ampliación al conjunto del territorio para poder generalizar el enfoque Leader desde el punto de vista territorial y temático, lo cual condiciona el éxito del funcionamiento de dicho enfoque y del desarrollo local participativo en el marco de los distintos programas de la UE;
- c) **la creación de redes y la cooperación:** es un requisito fundamental para el adecuado funcionamiento del método de desarrollo local participativo; se trata no solo de llevar a cabo proyectos de cooperación en las redes existentes sino además de poner en marcha redes de ámbito regional, nacional y europeo, y de velar por la subvencionabilidad de los costes de creación de redes, incluidos los generados por las contribuciones de sus miembros;
- d) **la generalización de este enfoque:** se trata de fomentar la aplicación del método de desarrollo local participativo rebasando el ámbito territorial de la Unión o fuera de este, por ejemplo en el marco de las negociaciones de preadhesión o de la política de desarrollo;
- e) **la simplificación del proceso:** se trata de no bloquear estos entes locales de pequeño tamaño con una carga administrativa excesiva, de reducir a su mínima expresión, allí donde sea posible, la obligación de informar sin menoscabo de su credibilidad, de no permitir a las autoridades competentes modificar las normas de aplicación de los Fondos EIE, y de emprender de inmediato y de manera generalizada programas que faciliten información, seminarios que permitan intercambiar experiencias positivas y que apoyen a los agentes locales públicos y privados;
- f) **el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y económicos, así como de los agentes de la sociedad civil,** a fin de garantizar que el mayor número posible de socios pueda proponer un enfoque activo de las actividades de desarrollo local participativo, antes de que expire el plazo señalado a tal efecto (a saber, el 31 de diciembre de 2017).

1.12. El método de desarrollo local participativo es perfectamente aplicable no solo a los recursos de los Fondos EIE, sino también a efectos de la redistribución de recursos propios (procedentes de la esfera local, regional o nacional). Por ello, es esencial adoptar las estrategias de desarrollo, los proyectos específicos y los medios para llevarlos a cabo, no en función de la dotación prevista de la UE, sino de manera que reflejen las necesidades reales para mejorar la calidad de vida de la comunidad local.

1.13. El CESE considera fundamental aplicar estrictamente los principios fundamentales del método de desarrollo local participativo. Una asociación equilibrada en la que participen comunidades locales ha de constituir necesariamente una condición ex ante para obtener subvenciones. Para un desarrollo local eficaz, es indispensable no tolerar aquellos planteamientos puramente formales en los que los entes locales se contentan, para obtener subvenciones, con declarar un enfoque de asociación que no se llega a materializar en absoluto. Por tanto, hay que desarrollar un sistema eficaz de control y supervisión contra la aplicación indebida de los principios del desarrollo local participativo.

1.14. El CESE constata que este enfoque presenta características nada desdeñables y no solo en tiempos de crisis económica, a saber: transparencia de los flujos financieros procedentes de los presupuestos públicos, mayor confianza entre los distintos órganos de las administraciones públicas y los ciudadanos, así como eficiencia de los fondos invertidos. Las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial, entre otras instituciones, abogan por este tipo de enfoque de asociación. Se trata de un planteamiento más amplio que fomenta el recurso a los métodos del desarrollo local participativo tanto dentro como fuera de Europa, por ejemplo, en el contexto de las negociaciones de preadhesión en materia de política de desarrollo y de los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2015 y por cumplir los compromisos en materia de cambio climático.

⁽²⁾ Es decir, exigir y garantizar unas condiciones iguales en los distintos Estados miembros de la UE para el funcionamiento del instrumento del desarrollo local participativo, de conformidad con los principios de este enfoque y en función de las particularidades nacionales y regionales.

1.15. El CESE vislumbra los posibles desafíos para el próximo período en materia de desarrollo local participativo, en cuanto a la simplificación y la reducción de las cargas administrativas. Se trata de:

- a) apoyar la creación y el desarrollo de sistemas (o plataformas) alternativos e independientes de arbitraje o de conciliación integrados por expertos, para ayudar a solventar con rapidez y sencillez los problemas administrativos y financieros derivados de los posibles conflictos entre los organismos gestores de los programas operativos y los gestores de proyectos de las diferentes asociaciones (cometido comparable al de los auditores financieros, aunque en un ámbito que no es el exclusivamente financiero);
- b) aplicar concretamente el principio según el cual los órganos de ejecución (incluida la supervisión de los informes de seguimiento) son responsables de: a) las realizaciones concretas, los resultados, los beneficios y las repercusiones de los proyectos; b) la adecuación de los gastos; y c) el respeto de los plazos, sin incumbirles los detalles del proceso que desemboca en dichos resultados;
- c) publicar, asimismo, en el territorio de que se trate las convocatorias de «proyectos integrados» presentadas por varios candidatos (a semejanza de la iniciativa EQUAL);
- d) en el ámbito financiero, modificar la definición de las irregularidades aplicada hasta ahora, así como la interpretación del concepto de infracción a la disciplina presupuestaria, a saber:
 - no recurrir a una interpretación excesivamente rigurosa en los casos de menor cuantía que se cifran en «unos cuantos euros»: no comprobar ni considerar irregulares los casos mal contabilizados o en los que faltan cantidades inferiores a, por ejemplo, 10 (o 40) euros,
 - al mismo tiempo, si se comprueba que el importe del perjuicio es inferior a los costes generados por la indemnización (ya sea a cargo del beneficiario o del organismo de control), no deberán tramitarse, pudiéndose indicar en un registro y acumularlos a otros daños de escasa cuantía.

1.16. El CESE recomienda emplear una terminología específica para diferenciar los distintos tipos de aplicación del programa de desarrollo local participativo, como es el caso de los grupos rurales de acción local y los grupos de acción local en el sector de la pesca. Para los grupos urbanos de acción local, el Comité recomienda, por ejemplo, la denominación de «asociación urbana»; para el desarrollo local participativo en las zonas urbanas, las siglas DLP-U. Esto ayudará a identificar mejor el tipo de espacio en cuestión y a distinguir entre los flujos financieros y su destino. Al mismo tiempo recomendamos que se busque también, basándose en el modelo que constituye a este respecto el éxito del programa Leader, una nueva denominación y un acrónimo atractivo para el desarrollo local participativo con los que todas las partes interesadas se puedan identificar más fácilmente. La denominación es en sí un elemento de la campaña de promoción, y la expresión «desarrollo local participativo» como denominación del método puede seguir figurando en una nota a pie de página.

2. Introducción a la cuestión del instrumento del desarrollo local participativo y su creación (programa Leader): antecedentes, consecuencias y puntos de vista de las instituciones europeas

2.1. Principios básicos del enfoque Leader: valor añadido y aplicación en el marco del método de desarrollo local participativo

2.1.1. Un enfoque territorial

Con el fin de desarrollar de modo sostenible un territorio determinado de pequeño tamaño, el programa aprovecha su potencial real. Tiene en cuenta sus puntos fuertes y débiles y la estrategia de desarrollo elaborada responde a sus necesidades reales. Los límites de dicho territorio no vienen determinados únicamente por las fronteras administrativas y son flexibles.

2.1.2. Un enfoque ascendente

En el momento de determinar y definir las prioridades de una estrategia de desarrollo, otorgamos gran importancia a la asociación de la administración del territorio y de sus habitantes. El énfasis en el nivel más bajo es el más importante de los siete puntos del programa. No obstante, este no pretende eliminar así el nivel nacional superior, sino más bien favorecer los intercambios entre ambos niveles.

2.1.3. Grupos de acción local

El apoyo a la creación de grupos locales constituye un elemento importante del programa. Los grupos locales deben agrupar a los socios de los sectores público, privado y voluntario y dar lugar a un diálogo sobre la orientación del desarrollo del territorio.

2.1.4. *Un enfoque innovador*

El programa apoya la innovación. Trabaja para crear productos, procesos, organizaciones y nuevos mercados. Conceder la máxima flexibilidad a los grupos locales permite estimular la innovación.

2.1.5. *Un enfoque integrado y multisectorial*

El enfoque del programa prevé que se haga hincapié en la integración de los diferentes sectores. Asimismo procura coordinar los ámbitos económico, social y cultural y las cuestiones medioambientales, e integrarlos en proyectos de conjunto.

2.1.6. *Creación de redes*

El programa apoya la creación de redes para que los participantes intercambien sus experiencias. Estas redes tienen un carácter institucional cuando son financiadas por la Comisión Europea, y menos formal cuando se establecen a nivel nacional, territorial y local.

2.1.7. *Cooperación*

El intercambio de experiencias dentro de las redes no constituye la última fase de la cooperación prevista por el programa. Los grupos locales pueden cooperar directamente en torno a un proyecto temático.

2.1.8. *Promoción del territorio*

Para realizar un verdadero trabajo con los habitantes de un territorio determinado, es necesario no solo informarles, sino también crear un entorno favorable a la comunicación y reforzar la confianza en el principio de que sus sugerencias serán tenidas en cuenta y evaluadas objetivamente.

2.2. **El Comité de las Regiones** «cree que el DLP es un instrumento fundamental para el desarrollo armonioso de las regiones urbanas y rurales, que refuerza la capacidad de entablar vínculos con las zonas periurbanas y rurales colindantes»⁽³⁾.

2.3. **El Comité Económico y Social Europeo** ha elaborado una serie de dictámenes sobre la cooperación y la participación asociativa, especialmente aquellos cuyas referencias figuran a continuación, como nota a pie de página⁽⁴⁾.

2.4. La **Comisión Europea** ha publicado varios documentos con vistas a la aplicación del desarrollo local participativo, basados en la experiencia del método Leader y titulados como sigue: «Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Orientaciones para los Estados miembros y las Autoridades del Programa — Orientaciones para los beneficiarios — Orientaciones sobre desarrollo local a cargo de las comunidades locales para los agentes locales»⁽⁵⁾, y «Orientaciones para el desarrollo local participativo en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión»⁽⁶⁾.

2.5. Convendría difundir mejor estos documentos en el marco de una verdadera estrategia proactiva de información. También es necesario prever un espacio para las reuniones conjuntas de los agentes del desarrollo local participativo y de los expertos, en las que se les ofrecerá la oportunidad de debatir y comparar los enfoques existentes en las distintas regiones de la UE. Por ejemplo, el CESE puede poner a disposición las instalaciones necesarias para dichas actividades.

⁽³⁾ Dictamen del Comité de las Regiones — El desarrollo local participativo, DO C 17 de 19.1.2013, p. 18.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE: «Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional», DO C 77 de 31.3.2009, p. 143; «Las estrategias y los programas de la política de cohesión del período de programación 2007-2013», DO C 228 de 22.9.2009, p. 141; «Colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión», DO C 44 de 11.2.2011, p. 1.; «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020», DO C 248 de 25.8.2011, p. 1.; «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente», DO C 318 de 29.10.2011, p. 82; «Leader como instrumento de desarrollo local», DO C 376 de 22.12.2011, p. 15.; «Disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales Europeos», DO C 191 de 29.6.2012, p. 30.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_es.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_es.pdf

3. Los grupos de acción local en el entorno rural y el apoyo a su acción durante el período 2014-2020: presupuestos públicos bajo control oficial

3.1. El grupo de acción local es la unidad esencial del programa Leader. Se trata de una asociación local, donde existe una representación proporcional tanto de los sectores como de los ámbitos de intervención. El grupo de acción local tiene personalidad jurídica propia y dispone de un conjunto de procedimientos de gestión y toma de decisiones. El número total de grupos de acción local en la UE que reciben apoyo de programas de desarrollo rural y de otras medidas similares al programa Leader asciende a 2 402; abarcan el 77 % del territorio total de la UE ⁽⁷⁾, es decir, aproximadamente el 90 % del espacio rural y más del 50 % de la población de la UE ⁽⁸⁾.

3.2. El enfoque Leader 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. Conviene velar, al mismo tiempo, por la compatibilidad de las normas que rigen la cooperación internacional entre grupos de acción local establecidos en diferentes Estados miembros.

3.3. Entre las prioridades del programa para el período 2014-2020 destacan además:

- a) **los jóvenes en el entorno rural:** se trata de lograr que los jóvenes se desplacen de los centros urbanos hacia las zonas rurales utilizando apropiadamente el desarrollo local participativo, reforzando el atractivo de las zonas rurales para las nuevas generaciones, apoyando el desarrollo y la accesibilidad de las tecnologías de la información y fomentando la educación;
- b) **la economía local:** se trata de impulsar la economía local, las pequeñas empresas de agentes no agrarios (por ejemplo, revitalizando la artesanía y las microempresas) y las pequeñas y medianas empresas;
- c) **el emprendimiento social:** se trata de reforzarlo en la esfera local en sectores innovadores que tengan un impacto en la creación de empleo y el desarrollo sostenible (como, por ejemplo, el turismo, las energías renovables o las actividades culturales y deportivas). Es fundamental que los agentes locales, nacionales y europeos, así como los demás interlocutores económicos, reconozcan la economía social como factor crucial para el desarrollo económico y social en la esfera local. Conviene que las instituciones europeas diseñen campañas para valorizar la contribución de la economía social al desarrollo local. Por otra parte, hay que establecer orientaciones generales para la inclusión de las empresas sociales en las asociaciones para el desarrollo local. Por ello, el CESE propone la creación de cooperativas y de otras empresas sociales recurriendo a servicios públicos y privados de asesoramiento apoyados por los empresarios y los viveros de empresas de ámbito local. El CESE apoya el fomento de asociaciones entre las empresas sociales locales y las administraciones locales y regionales para prestar los servicios necesarios (por ejemplo, en materia de inclusión social o de educación);
- d) **una producción de alimentos sanos** y productos regionales;
- e) **el desarrollo de infraestructuras técnicas** (como, por ejemplo, las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales, incluso mediante depuración individual y fitodepuración);
- f) **la transición hacia una sociedad hipocarbónica sostenible:** se podría plasmar este aspecto en los indicadores y objetivos de desarrollo local participativo en materia de desarrollo sostenible, de emisiones de carbono, de resiliencia y de consecución de los objetivos de la UE en relación con el desarrollo sostenible y el cambio climático, así como en los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2015 y en los compromisos en materia de cambio climático.
- g) **utilización eficaz de las redes existentes** (por ejemplo, las redes rurales nacionales).

4. El espacio periurbano y los grupos de acción local del sector pesquero: retos específicos

4.1. Los territorios en los que la ciudad linda con el campo son propicios para aplicar eficazmente el desarrollo local participativo. Este tipo de instrumento permite reaccionar ante los cambios en el uso del espacio y tener en cuenta los vínculos funcionales del territorio. Existen vínculos muy estrechos entre la ciudad y el campo periurbano que merecen un enfoque específico.

⁽⁷⁾ Red Europea de Desarrollo Rural (REDR), información gráfica sobre el programa Leader.

⁽⁸⁾ Véase: Depoele, van L.: «Local Development Strategies in the EU — The Case of LEADER in Rural Development» («Estrategias de desarrollo local en la UE: el caso de Leader en el marco del desarrollo rural»), p. 4: http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-.pdf

4.2. El espacio periurbano se caracteriza por escollos (retos) específicos que se pueden salvar mediante el desarrollo local participativo. Los principales retos que afronta son la movilidad sostenible, la construcción de una sociedad cohesionada desde el punto de vista social y la fijación de prioridades en materia de utilización del terreno. El espacio periurbano rodea las ciudades de más de 25 000 habitantes. Hay que destacar el proyecto conjunto de investigación «Rurban» de la OCDE y la Comisión Europea, cuyo objetivo es identificar y evaluar las asociaciones formales e informales entre la ciudad y el campo, así como su contribución al desarrollo local⁽⁹⁾.

4.3. Además, el enfoque de desarrollo local se aplica desde 2007 en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca para apoyar el desarrollo sostenible de las comunidades pesqueras mediante grupos de acción local del sector pesquero.

5. El espacio urbano: movilizar a la población y asegurar la financiación del desarrollo local

5.1. No existe una definición única de espacio urbano; nos basamos en las reglas y usos de ámbito nacional y local. En cuanto al espacio rural, se recurre al criterio del tamaño máximo de las ciudades, con un límite máximo de 25 000 habitantes. Por analogía, también cabe aplicarla a las zonas urbanas y periurbanas (estableciendo como umbrales una población mínima de 10 000 habitantes y máxima de 150 000 habitantes). La Administración Pública contribuiría a través de sus representantes competentes para el territorio de que se trate, procedentes, en la medida de lo posible, tanto del ayuntamiento como de los distritos u otras divisiones de la ciudad (por ejemplo, de un barrio determinado, una localidad excluida socialmente, determinadas zonas de la ciudad que afrontan cierto tipo de problemas, etc.).

5.2. La experiencia práctica de algunas ciudades, adquirida a raíz de su participación en el programa operativo Urbact II, en la plataforma europea de desarrollo de conocimientos⁽¹⁰⁾ (y, en breve, en la plataforma de desarrollo urbano), puede servir de fuente de inspiración⁽¹¹⁾. Conviene también referirse a la experiencia de las ciudades en transición y de las comunidades de permacultura, mediante las cuales varios miles de comunidades locales en toda la UE han promovido con éxito el desarrollo sostenible participativo.

5.3. También es cierto que, tras veinte años de experiencia en el medio rural, las ciudades se inspirarán en un primer momento en el campo, por ejemplo, durante un período transitorio que se someterá a evaluación. En la práctica, con el apoyo de los expertos y algún tipo de asesoría, la transferencia de este planteamiento dará sus frutos.

5.4. Desde el período de programación 2007-2013 se han ido creando órganos consultivos en las ciudades en forma de grupos de apoyo local Urbact, que participaron en el proceso de elaboración de los planes de acción locales. Pero, contrariamente a lo que prevén el enfoque Leader y el desarrollo local participativo, se trataba de meros grupos consultivos de expertos relativamente informales en los que no se requería la representación de los distintos sectores. La composición de estos grupos quedaba determinada por la orientación temática del proyecto en cuestión. El programa operativo Urbact II no apoyaba financieramente las iniciativas de los grupos de apoyo local. Para aumentar la eficacia del funcionamiento del principio de asociación igualmente en el entorno urbano, deberán crearse asociaciones basadas en el desarrollo local participativo. Estas asociaciones deberán contar con los recursos financieros necesarios para garantizar su funcionamiento. «También es posible aplicar este enfoque en las zonas urbanas y en aquellas constituidas por ciudades pequeñas y medianas con sus áreas funcionales habida cuenta de su función de centros locales y subregionales»⁽¹²⁾.

5.5. Dadas las dificultades que afrontan las ciudades, los diversos programas operativos constituyen un instrumento adecuado para financiar proyectos piloto a través del desarrollo local participativo. Por ello proponemos recurrir a este enfoque y a las estrategias que suscita en el marco de programas piloto, a efectos de la financiación destinada al territorio de las ciudades (por ejemplo, en materia de medio ambiente, protección de los parajes y del patrimonio cultural, etc.)⁽¹³⁾.

5.6. Parece lógico agrupar todos los ejemplos de buenas prácticas de desarrollo urbano procedentes de diferentes Estados miembros mediante el enfoque de asociación, que podría incluirse en el estudio mencionado en el punto 1.10 *supra*. El código de conducta titulado «El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: Elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación»⁽¹⁴⁾ también podría servir de orientación para los trabajos emprendidos en el marco de una asociación.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ <http://www.eukn.org>

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Asociación de ciudades de Polonia, enero de 2014 <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ Las inversiones territoriales integradas (ITI) constituyen asimismo un enfoque integrado pertinente, complementario de la aplicación del desarrollo local participativo. La aplicación simultánea de estos instrumentos producirá efectos sinérgicos.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_es.pdf

6. Cómo lograr aplicar más a menudo y en todas partes el desarrollo local participativo

6.1. El desarrollo local participativo debe ayudar a los ciudadanos a desarrollar de manera más efectiva y sostenible sus municipios y ciudades. Permite a los ciudadanos participar directamente en la mejora de la calidad de vida en su comunidad; se trata de un verdadero crecimiento integrador cuyos resultados son visibles a nivel local. Es evidente que su aplicación requiere asignar recursos para reforzar las capacidades a fin de que todos los socios puedan desempeñar plenamente su papel, no queden relegados a meros observadores del proceso y puedan participar plenamente en la asociación horizontal, respetando el principio de la gobernanza multinivel. Además, hay que fomentar la orientación y asesoría que brindan las partes interesadas y los expertos más experimentados, concretamente la formación y el perfeccionamiento profesional. Al mismo tiempo, la propuesta actual debe analizar y explicar los motivos de la eficacia y del éxito del enfoque Leader y justificar las razones por las cuales hay que ampliar el enfoque del desarrollo local participativo a todos los programas de los Fondos EIE para que la política de cohesión sea un éxito.

6.2. Allí donde no se haya adoptado todavía este método, habrá que recurrir a una evaluación a medio plazo con vistas a implantar este enfoque a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020.

6.3. En este contexto, resulta esencial el intercambio de conocimientos específicos por parte de los interlocutores sociales y económicos, los representantes de la sociedad civil, los entes territoriales y la Administración del Estado. Es necesario que muchas partes interesadas apoyen este intercambio.

6.4. Elaborar estrategias de desarrollo local participativo requiere un cierto tiempo; ahora bien, en un período dado también es importante disponer de tiempo suficiente para su aplicación, así como de un presupuesto suficiente para financiar las distintas medidas. Un período de preparación demasiado largo, sin repercusiones sobre el territorio (en forma de proyectos realizados), así como una financiación acelerada de las actividades (al acercarse la fecha límite de utilización), pueden suscitar desconfianza respecto de este instrumento.

6.5. Los demás problemas que hay que solventar con vistas a lograr una correcta utilización del desarrollo local participativo son la burocracia y los obstáculos administrativos excesivos, el reembolso atrasado de los pagos y la prefinanciación de los proyectos con los recursos propios de los beneficiarios finales o mediante préstamos que deben contratar y cuyos intereses están a su cargo. A este respecto, es posible prever diferentes modalidades de financiación participativa, una financiación público-privada y una participación organizada del sector bancario con la garantía del Estado.

6.6. A menudo, los Estados miembros introducen, además de las normas impuestas por la Comisión Europea, disposiciones que no son necesarias y que son propias de la burocracia «nacional», que dificultan notablemente el recurso a las subvenciones y desaniman a los solicitantes por su complejidad y sus posibles consecuencias. Determinadas autoridades nacionales se esfuerzan, asimismo, en reducir al mínimo las cargas relativas a la animación local y a la administración de los grupos de acción local de pequeña dimensión; no obstante, este enfoque puede generar una crisis funcional del sistema en su conjunto.

6.7. El CESE exige que se dé formación a los formadores: hay que garantizar la formación de los agentes nacionales o regionales en el marco de la asistencia técnica sobre la base del artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 por el que se establecen disposiciones generales. Asimismo, conviene sentar las bases necesarias para establecer redes eficaces a escala regional, nacional e internacional, en la medida en que el trabajo en red aporta un valor añadido significativo.

6.8. Convendría agrupar todos los ejemplos de buenas prácticas procedentes de diferentes Estados miembros, que podrían recogerse en el estudio mencionado en el punto 1.10 *supra*.

Bruselas, 11 de diciembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
