



RESPUESTAS DE LA COMISION EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Leader y el desarrollo local participativo

facilita la implicación local, pero hay escasas pruebas de que los proyectos hayan generado beneficios adicionales

Índice

RESUMEN (apartados I-XI).....	2
INTRODUCCIÓN (apartados 1 a 18).....	3
ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA (apartados 19 a 23).....	4
OBSERVACIONES (apartados 24 a 75).....	4
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (apartados 76 a 84).....	7
Recomendación 1 – Evaluar exhaustivamente los costes y beneficios de Leader.....	8
Recomendación 2 – Evaluar el enfoque del desarrollo local participativo.....	9

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con el Informe Especial.

RESUMEN (apartados I-XI)

Respuesta conjunta de la Comisión al resumen

La pertinencia del método Leader¹ se ha comprobado en el transcurso de los 30 años que pasaron desde sus inicios y sigue vigente en la actualidad. El valor añadido de Leader proviene de la aplicación plena del método² y se manifiesta en beneficios comprobables en términos de gobernanza local, capital social mejorado y mejores resultados de los proyectos Leader en comparación con los beneficios obtenidos sin aplicar el método.

En la actualidad, existe una red de 2800 grupos de acción local de Leader en la Unión Europea y fuera de ella³. Esta red cuenta actualmente con decenas de miles de miembros de los grupos de acción local, como autoridades locales, asociaciones sociales y económicas, empresas rurales y ciudadanos, que alcanza la mayor parte de la Europa rural y comunica una imagen positiva de la UE.

La considerable inversión de la UE en capital social y humano a través de la creación y la puesta en funcionamiento de los grupos de acción local y su red refleja el compromiso permanente de la Comisión para fortalecer cada vez más el empoderamiento y la participación democrática en la UE.

Por tanto, los fondos asignados al funcionamiento de los grupos de acción local van mucho más allá que un «coste administrativo», ya que también permite una inversión inestimable en las personas, la animación y el aprendizaje colectivo de las zonas rurales. Estos beneficios intangibles también incluyen el valioso trabajo de relaciones públicas llevado a cabo por Leader mediante el fomento de la financiación del desarrollo rural en comunidades locales y su acercamiento a los numerosos ciudadanos rurales cuyas vidas han mejorado gracias al método.

Debido a su carácter participativo, el proceso de gestión de la estrategia también aumenta el capital social y humano a escala local. Implica un intercambio de información, fomenta la confianza, fortalece las relaciones, empodera a las partes interesadas locales y aumenta las capacidades de las personas mediante la formación, la negociación y la construcción de redes.

Desde el inicio, se ha alentado a las comunidades Leader a adaptarse y aprender. La Comisión ha invertido en las redes Leader nacionales y regionales y en la construcción de redes a escala de la UE. Esto contribuye a reforzar la resiliencia y a responder a las prioridades esenciales de la Comisión⁴, como la recuperación de la COVID-19, la inclusión social y la transformación digital.

¹ La sigla «Leader» procede de la expresión francesa «Liaison entre actions de développement de l'économie rurale», que puede traducirse como «Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural». El método Leader prevé la formación de grupos de acción local compuestos por agentes sociales y económicos de los sectores público y privado que establezcan y apliquen estrategias a escala local territorial, faciliten la innovación a escala local y se impliquen en la cooperación entre territorios y la construcción de redes.

² El valor añadido de Leader proviene de la aplicación plena del método Leader. Véase: COMISIÓN EUROPEA – Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad C.4 (2017): *Directrices. Evaluación del LEADER/DLP*, p. 23. La animación y el apoyo al desarrollo de capacidades también es un factor crucial para la producción de resultados del método, según confirma el reciente estudio de apoyo a la evaluación sobre el impacto de Leader para el desarrollo territorial equilibrado de 2022, disponible en inglés. (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en)

³ El enfoque Leader también se aplica en algunos países que no pertenecen a la UE, como Turquía, Serbia, Macedonia del Norte y Moldavia.

⁴ Comunicación «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640 final. Comunicación «Estrategia "de la granja a la mesa"», COM (2020) 381 final. Comunicación «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030», COM(2020) 380 final; <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital->

Si bien los acontecimientos de los últimos años aún no han sido objeto de análisis profundos, la Comisión se esmerará por demostrar la contribución de Leader al capital social y a la gobernanza local, incluidos los efectos de red. La Comisión proporcionará más información sobre estos activos intangibles y metodologías para demostrarlos y animará a los Estados miembros a hacerlo.

La UE invierte en la calidad de las estrategias de desarrollo local brindando apoyo a la preparación, la formación y otras acciones de los futuros grupos de acción local. Los Estados miembros organizan la evaluación de la calidad de las estrategias con arreglo a criterios claros. Esto significa que se permite la participación y el crecimiento de muchos territorios, incluidos aquellos que parten de una base de capital social más baja.

Leader abarca no solo la sostenibilidad económica, sino también la social y medioambiental, por lo que es pertinente para todas las zonas rurales de la UE.

Los proyectos apoyados por Leader se basan en estrategias de desarrollo local negociadas colectivamente por las partes interesadas locales. La mejor calidad o los mejores resultados de los proyectos Leader se manifiestan de diversas maneras como consecuencia directa del método Leader, por ejemplo: innovación a nivel local, proximidad y animación activa para implicar a participantes que de otra forma no participarían, más sostenibilidad, aprovechamiento de los activos territoriales únicos, como los sectores creativos y tradicionales, el apoyo a la identidad local, la prestación de servicios a la comunidad, y los vínculos entre proyectos y participantes, entre otros aspectos. Algunos proyectos abarcan necesidades locales básicas (especialmente en municipios con una base imponible débil), que a menudo constituyen una condición previa para otros proyectos de desarrollo y que, si no fuera por Leader, se resolverían más tarde o quedarían sin resolver. La Comisión animará a los Estados miembros a orientar los criterios de subvencionalidad de Leader a zonas que se beneficiarían de un mayor valor añadido en la utilización del método Leader, pero dejando suficiente margen para la toma de decisiones ascendente.

En cuanto a la comparación de los resultados de Leader con otros modelos de financiación, sería una tarea compleja, puesto que habría que reflejar las contribuciones intangibles de Leader, por un lado, y los riesgos y costes de otros regímenes de financiación, por otro.

La Comisión también invita a los Estados miembros a revisar sus mecanismos de producción de resultados, y en particular a que eviten la duplicación de las funciones de los grupos de acción local y las instituciones asociadas, a fin de reducir la carga administrativa eligiendo opciones de costes simplificadas y recursos gratuitos para mejorar la animación y el desarrollo de capacidades.

La Comisión seguirá colaborando con los Estados miembros para promover una mejor aplicación del método Leader por parte de todos los grupos de acción local y demostrar su valor añadido. Las observaciones del TCE representan un paso importante en esta dirección.

La Comisión acepta parcialmente la primera recomendación con respecto al análisis coste-beneficio de Leader y acepta plenamente la segunda recomendación con respecto a la evaluación del enfoque de desarrollo local participativo.

INTRODUCCIÓN (apartados 1 a 18)

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1 a 16

Los grupos de acción local aportan un valor directo a las comunidades locales. Sus funciones incluyen la animación de la estrategia de desarrollo local participativo con el fin de facilitar el

intercambio entre las partes interesadas para suministrar información y fomentar la estrategia y para apoyar a los beneficiarios potenciales con vistas a desarrollar operaciones y preparar solicitudes. Van mucho más allá de lo que podría considerarse como un «coste administrativo», cuyo tope del 25 % contemplado por el artículo 35, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 incluye estas actividades.

Los Estados miembros pueden proporcionar orientación adicional sobre la inclusividad de las asociaciones y la Comisión los animará a que garanticen que las asociaciones de los grupos de acción local sean inclusivas, en especial, que cuenten con la participación de jóvenes, mujeres y grupos menos favorecidos en los órganos decisorios.

Leader abarca no solo la sostenibilidad económica, sino también la social y medioambiental, por lo que es pertinente para todas las zonas rurales de la UE. La necesidad de lograr la inclusión social y de adaptarse al medio ambiente y al cambio climático no es una característica exclusiva de las zonas con malos resultados económicos.

El hecho de que los Estados miembros valoren el enfoque Leader se ve demostrado por la asignación sustancial de recursos, muy por encima del mínimo legal para el Feader, y la aceptación voluntaria en el marco de otros fondos EIE. El método Leader está presente en el 6,4 % de los programas de desarrollo rural de los 27 Estados miembros de la UE para el período 2014-2022.

Además, debido a su carácter participativo, el proceso de gestión de la estrategia también aumenta el capital social y humano a escala local. Implica un intercambio de información, fomenta la confianza, fortalece las relaciones, empodera a las partes interesadas locales y aumenta las capacidades de las personas mediante la formación, la negociación y la construcción de redes.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA (apartados 19 a 23)

La Comisión no emite ninguna respuesta.

OBSERVACIONES (apartados 24 a 75)

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 24 a 30

La Comisión considera que el papel de los grupos de acción local no se limita a la facilitación de la implicación en el ámbito local y que la financiación de su funcionamiento es un ejemplo de la inversión de la UE en el capital social y humano de las zonas rurales, si bien los procesos de aprobación son lentos.

El tope del 25 %⁵ para los costes operativos de los grupos de acción local incluye explícitamente la animación del territorio, la facilitación de intercambio entre las partes interesadas, el suministro de información, y el fomento y el apoyo de los beneficiarios potenciales para desarrollar operaciones, además de la gestión, seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo local.

⁵ El artículo 35 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 especifica claramente que el tope del 25 % abarca los elementos siguientes: la gestión de las estrategias de desarrollo local, la animación, los intercambios entre las partes interesadas, la información y el apoyo a potenciales beneficiarios en la preparación de sus operaciones.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 31 a 37

La UE proporciona un apoyo sustancial a la preparación de las estrategias de desarrollo local a fin de garantizar su calidad. Este apoyo abarca la formación, la asistencia especializada, la consulta con las partes interesadas, etc. Además, los Estados miembros orientan el proceso mediante directrices metodológicas y otros medios.

La Comisión considera que todas las estrategias de desarrollo local aprobadas deberían cumplir las normas de calidad. La obligación de los Estados miembros de establecer criterios de selección relacionados con la calidad de las estrategias de desarrollo local debería consagrarse en la legislación.

Sin embargo, establecer criterios de selección relacionados con la calidad de las estrategias de desarrollo local no necesariamente implica que habrá estrategias rechazadas. Depende del contexto de cada Estado miembro. Se necesita una cierta «inclusividad» para permitir que los diversos territorios rurales crezcan en términos de capital social y redes.

Si bien se evaluaron todas las estrategias de desarrollo local, algunos Estados miembros, como Rumanía, no establecieron un sistema para garantizar un nivel de calidad mínimo. Eslovaquia y Grecia utilizaron un sistema de criterios transparentes con una puntuación mínima exigida a modo de norma de calidad común. Chequia definió algunos criterios transparentes obligatorios para todas las estrategias, y dio a los grupos de acción local la posibilidad de mejorar sus estrategias presentadas antes de la selección.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 45 a 53

La Comisión alienta continuamente a los Estados miembros a que orienten los criterios de subvencionalidad de las intervenciones Leader hacia zonas con valor añadido en los planes estratégicos de la PAC 2023-2027, manteniendo la flexibilidad necesaria para permitir enfoques ascendentes que respondan a las necesidades locales.

Con este objetivo, la Comisión reforzará el seguimiento y mejorará la metodología para demostrar la contribución de Leader al capital social y la gobernanza local. Se propondrá a los Estados miembros un conjunto de indicadores de seguimiento pertinentes, que concilien la relevancia de los datos con la facilidad de su recopilación.

La Comisión es consciente de la carga administrativa representada por los grupos de acción local y proporciona asesoramiento a los Estados miembros para que adapten sus sistemas de producción de resultados de modo que se concentren en las funciones centrales de los grupos de acción local⁶, que pongan en claro sus responsabilidades y que eviten la duplicación de tareas. También se promueve ampliamente el recurso a opciones de costes simplificadas. Esto debería permitir a los grupos de acción local liberar recursos para emprender más tareas de animación y desarrollo de capacidades.

Algunas de estas tareas se llevan a cabo mediante la Red Europea de Desarrollo Rural.

A través del servicio de asistencia para la evaluación, la Comisión ha elaborado directrices, organizado talleres a nivel de la UE y en los Estados miembros y realizado actividades de difusión para mejorar el seguimiento y la evaluación de Leader y la recopilación de datos. Por tanto, la Comisión y el servicio de asistencia para la evaluación han abordado detenidamente la evaluación de Leader y han promovido su mejora por parte de los Estados miembros.

⁶ Las funciones centrales exclusivas de los grupos de acción local figuran en el artículo 33, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060.

De acuerdo con los últimos datos del informe de ejecución anual, varios Estados miembros han llevado a cabo evaluaciones de Leader. Hay 85 evaluaciones terminadas sobre Leader y el desarrollo local participativo.

Con respecto a la próxima evaluación del impacto de Leader en relación con el desarrollo territorial equilibrado, la Comisión destaca que la evaluación seguirá los principios de mejora de la legislación e incluirá los cinco criterios de evaluación⁷. Por tanto, el criterio de evaluación que se considerará es el valor añadido de la UE, no de Leader. La evaluación del valor añadido de la UE consiste en determinar si una determinada política (en este caso, Leader) proporciona mejores resultados si se aplica a nivel de la UE en vez a otros niveles de gobernanza (nacional o regional) y por qué. Por el contrario, no se incluirá la comparación de los resultados del método Leader con otros tipos de programas (por ejemplo, un apoyo proporcionado mediante una medida de desarrollo tradicional, aplicada de manera descendente).

Además, la Comisión señala que centrarse en el valor añadido de Leader representa un enfoque recomendado para examinar el método en el marco del proceso de evaluación, pero no una obligación.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 54 a 56

La Comisión considera que muchos de los proyectos evaluados por el TCE tenían el potencial de aportar beneficios adicionales a las comunidades locales que derivan directamente del método Leader. Pueden citarse ejemplos como la innovación a nivel local, la cooperación de los agentes, el aprovechamiento de activos territoriales únicos, el refuerzo de la identidad comunitaria, el apoyo a las empresas creativas o tradicionales y la prestación de servicios necesarios en la zona. También se evidencia una clara diversidad en el ámbito de aplicación y la riqueza de la implicación local en numerosos proyectos, generalmente más pequeños, analizados por el TCE en el anexo III.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 57 a 58

Si se contempla cada proyecto por separado, puede perderse de vista el panorama general. Algunas estrategias incluyen proyectos que satisfacen necesidades más «básicas», pero que son importantes para la estrategia global, y que quedarían sin resolver, o se resolverían mucho más tarde, si no fuera por la financiación de Leader.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 61 a 63

Si bien los beneficios en función de la gobernanza local y el capital social son difíciles de evaluar, puesto que se trata de un proceso en gran medida cualitativo y que requiere muchos recursos, pueden adaptarse y utilizarse ciertas metodologías. La Comisión trabajará más en estas áreas, en el marco de la construcción de redes y las evaluaciones de la UE.

Incluso si la evaluación de la mejora del capital social puede ser compleja, existe un consenso sobre su condición de factor de crecimiento importante, que contribuye a reducir los costes de transacción, mejorar el refuerzo de los contratos, asumir riesgos, innovar, y apoyar el aprendizaje colectivo y la adaptación social. Esto explica el hecho de que muchos Estados miembros usen Leader para dar respuesta a varias cuestiones sociales, como la inclusión social y, últimamente, la recuperación de la COVID-19.

La Comisión también apoya varios proyectos de Horizonte 2020 para elaborar metodologías para evaluar mejor los aspectos sociales. Los proyectos como SIMRA, IMAJINE, o MATILDE tienen por

⁷ Los cinco criterios de evaluación son los siguientes: eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE.

objeto desarrollar soluciones que puedan aplicarse al seguimiento y la evaluación de los aspectos sociales y el desarrollo local en zonas rurales, por lo que podrían utilizarse en la evaluación del valor añadido de Leader. También se han incluido estos recursos en el banco de conocimientos del servicio de asistencia para la evaluación, a fin de ayudar a los Estados miembros y a los expertos a encontrar herramientas útiles para evaluar Leader.

Para proporcionar información sobre el potencial de evaluación de estos proyectos a los Estados miembros y a los evaluadores, la Comisión ha desarrollado un «banco de conocimientos» mediante el servicio de asistencia para la evaluación, en el que se analizan los proyectos mencionados a fin de explicar cómo pueden ser útiles sus resultados para evaluar la PAC, incluidos los aspectos socioeconómicos y el desarrollo local.

Sobre la base de las enseñanzas del resumen del informe anual de ejecución y mediante el servicio de asistencia para la evaluación, la Comisión ha trabajado para mejorar la cuantificación de las contribuciones de Leader con vistas a la evaluación *ex post* de los actuales programas de desarrollo rural.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 64 a 75

De conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (Reglamento sobre Disposiciones Comunes 2014-2020, RDC), el marco estratégico común establece principios rectores estratégicos. Sin embargo, no puede imponer obligaciones adicionales a los Estados miembros, sino que debe facilitar el ejercicio de programación.

Con respecto a la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, la cooperación estructurada como parte de una estrategia de DLP de financiación múltiple puede influir de manera positiva (con respecto al acceso a la financiación, al conocimiento especializado de otro sector o a recursos) en comparación con una situación sin estrategia conjunta (por ejemplo, puede ser difícil acceder a programas de apoyo si se ejecutan en distintos niveles de administración).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (apartados 76 a 84)

Respuestas de la Comisión

78. El tope del 25 % abarca la gestión de las estrategias, la animación, los intercambios entre las partes interesadas y la asistencia a potenciales beneficiarios en el desarrollo de sus operaciones. Además, el carácter participativo de la gestión de la estrategia, en conjunto con el hincapié en el aprendizaje y la construcción de redes, empodera a la población local y puede considerarse como una inversión en las comunidades locales.

79. La calidad de las estrategias de desarrollo local se garantiza mediante varios mecanismos, tales como el apoyo a su preparación y los criterios de selección (evaluación de la calidad). La UE proporciona apoyo financiero a la preparación de las estrategias de desarrollo local para garantizar la calidad. Se evalúa cada estrategia antes de su selección. Además, conviene incluir territorios con un punto de partida en términos de capital social más bajo para que no se queden rezagados.

80. La Comisión reconoce que podría existir un equilibrio entre la calidad de los proyectos y la facilitación de las tareas administrativas. La calidad se evidencia de diversas maneras, tanto por

parte del promotor del proyecto que debe demostrar los resultados, como por parte del sistema administrativo, que debe verificarlos, realizar un seguimiento y evaluarlos.

81. La Comisión seguirá animando a los Estados miembros a garantizar que las asociaciones de los grupos de acción local sean inclusivas y, en especial, que cuenten con la participación de jóvenes, mujeres y grupos menos favorecidos en los órganos decisorios. También se realizará un seguimiento de estas actividades.

82. La Comisión trabajará con los Estados miembros para lograr una mejor evaluación y demostración del valor añadido del enfoque Leader en términos de capital social y gobernanza local. Para ello, se realizarán seguimientos, se evaluarán las metodologías y se construirán redes a escala de la UE.

83. Existen numerosos proyectos respaldados por tareas de animación, cooperación entre socios locales, innovación a escala local o utilización de recursos locales endógenos que podrían considerarse como un valor añadido del enfoque Leader.

84. La cooperación estructurada como parte de una estrategia de DLP de financiación múltiple puede influir de manera positiva (con respecto al acceso a la financiación, al conocimiento especializado de otro sector o a recursos) en comparación con una situación sin estrategia conjunta (por ejemplo, puede ser difícil acceder a programas de apoyo si se ejecutan en distintos niveles de administración).

Recomendación 1 – Evaluar exhaustivamente los costes y beneficios de Leader

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

1.A La Comisión acepta la recomendación 1, letra a).

1.B La Comisión acepta la recomendación 1, letra b).

1.C La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1, letra c).

Con respecto a Leader en el marco de la PAC, la Comisión, decidida a incrementar su capacidad de evaluar la inclusividad de los órganos decisorios, está preparando un acto de ejecución por el que se requiera que los Estados miembros envíen informes sobre la edad y el género de los miembros.

Sin embargo, la Comisión no acepta la referencia a otros grupos destinatarios, puesto que este análisis puede plantear un problema grave con respecto a la protección de los datos personales y la recopilación de datos.

La Comisión tampoco acepta el plazo fijado para 2023. Si se aprueba el acto jurídico mencionado, los datos estarán disponibles en 2026.

1.D La Comisión acepta la recomendación 1, letra d).

1.E La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1, letra e).

Aplicará esta recomendación en la medida de lo posible, teniendo en cuenta las restricciones relativas a la recopilación de datos y las diferencias entre los Estados miembros con respecto a lo que se define como una «competencia».

Recomendación 2 – Evaluar el enfoque del desarrollo local participativo

La Comisión acepta la recomendación.