

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial n° 5

2010

ISSN 1831-0842

APLICACIÓN DEL
ENFOQUE LEADER
AL DESARROLLO RURAL



ES



Informe Especial nº 5 // 2010

APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER AL DESARROLLO RURAL

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial nº 5 // 2010

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-9207-884-3
doi:10.2865/30572

© Unión Europea, 2010
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-X **RESUMEN**

1-7 **INTRODUCCIÓN**

8-11 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

12-114 **OBSERVACIONES**

12-46 APLICACIÓN POR LOS GAL DE LAS ESPECIFICIDADES LEADER PARA OBTENER UN VALOR AÑADIDO
12-46 LOS GAL HAN APLICADO EL ENFOQUE LEADER MEDIANTE SOLUCIONES QUE LIMITAN EL POTENCIAL DE VALOR AÑADIDO DERIVADO DE LAS «ESPECIFICIDADES LEADER», SI BIEN EL TRIBUNAL IDENTIFICÓ EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

47-71 CALIDAD DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS GAL
47-71 LOS GAL NO TUVIERON DEBIDAMENTE EN CUENTA LA NECESIDAD DE EFICIENCIA O DE UNOS PROCEDIMIENTOS EQUITATIVOS Y TRANSPARENTES

72-93 GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS LEADER POR LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS
72-93 LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO SE MOSTRARON SUFICIENTEMENTE EXIGENTES Y COMPARTEN CON LOS GAL CIERTO GRADO DE RESPONSABILIDAD POR LIMITAR EL POSIBLE VALOR AÑADIDO DEL ENFOQUE LEADER. NO HAN ACTUADO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA LIMITAR LOS COSTES Y LOS RIESGOS

94-114 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS
94-114 LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO PUEDEN DEMOSTRAR EL VALOR AÑADIDO OBTENIDO POR LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER Y AÚN NO HAN EVALUADO LOS COSTES Y RIESGOS ADICIONALES

115-126 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

ANEXO — LISTA DE PROYECTOS EXAMINADOS

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Buena gestión financiera: Gestión equitativa y transparente del presupuesto de la UE de acuerdo con el Reglamento Financiero y, en concreto, los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Efecto de peso muerto: Situación en la que un proyecto subvencionado habría sido realizado, parcial o totalmente, sin ayuda de la subvención.

Eje 4: El desarrollo rural en el período de programación 2007-2013 se ejecuta conforme a cuatro ejes, que son grupos coherentes de medidas. El eje 4 es el enfoque Leader.

Enfoque Leader: Método para alcanzar los objetivos de la política de desarrollo rural de la UE por medio de una aplicación ascendente, en lugar del tradicional enfoque descendente. «Leader» es el acrónimo francés de «relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural».

Estado miembro: En el contexto de esta fiscalización, las autoridades encargadas de la gestión de los programas Leader. Para ello, los Estados miembros nombran a una autoridad de gestión. Cada región de Estados miembros —como Alemania, España e Italia— tiene un programa independiente y una autoridad de gestión independiente.

GAL: Grupo de acción local, es decir, una asociación local público-privada, responsable de proponer una estrategia de desarrollo local y de seleccionar proyectos.

Medida: Régimen de ayuda aplicado para ejecutar una política. Una medida define las normas para determinar qué proyectos pueden financiarse.

Período de programación: Marco plurianual para planificar y aplicar políticas de la UE como el desarrollo rural; el período actual abarca los años 2007-2013.

Programa de desarrollo rural: Documento elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural de la UE.

Programa Leader: Documento elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para planificar y llevar a la práctica el enfoque Leader. Los primeros programas Leader se desarrollaron entre 1991 y 1993, y fueron seguidos de Leader II (1994-1999). Esta fiscalización hace referencia a Leader+ (2000-2006) y Leader eje 4 (2007-2013), que se hallaba dentro de los programas de desarrollo rural.

UE: Unión Europea.

Valor añadido: En el contexto de esta fiscalización, comprende los beneficios resultantes del enfoque Leader, como una identificación más precisa de las necesidades y soluciones locales, un mayor grado de compromiso de las partes interesadas y un mayor margen para la innovación.

RESUMEN

I.

Leader es un método que persigue alcanzar los objetivos de la política de desarrollo rural de la UE por medio de una aplicación ascendente, en lugar del enfoque descendente tradicional. En comparación con los métodos tradicionales de financiación, el enfoque Leader implica mayores costes y riesgos, debido a un nivel adicional de ejecución y al hecho de conferir el control del presupuesto de la UE a una multitud de asociaciones locales (GAL, es decir los grupos de acción local).

II.

La justificación de los costes y riesgos adicionales de Leader radica en el valor añadido que debería emanar del enfoque ascendente y asociativo, como una identificación más precisa de las necesidades y las soluciones locales, un mayor grado de compromiso de los agentes locales y un mayor margen para la innovación.

III.

El Tribunal analizó si el enfoque Leader se había aplicado de forma que generara valor añadido y al mismo tiempo minimizara los riesgos para una buena gestión financiera. El Tribunal evaluó la eficacia de los GAL a la hora de ejecutar los programas Leader+ 2000-2006, cuyos últimos gastos tuvieron lugar en 2009, y analizó también las estrategias del eje 4 de los GAL, que detallaban sus planes para aplicar el enfoque Leader durante el período 2007-2013.

IV.

Los GAL aplicaron el enfoque Leader mediante soluciones que limitaban el potencial de valor añadido de las «especificidades Leader», si bien el Tribunal detectó algunos ejemplos de buenas prácticas. El enfoque ascendente fue limitado en los GAL que otorgaban la mayoría de sus subvenciones a sus propias organizaciones miembros; el potencial valor añadido de las asociaciones no se alcanzó en aquellos GAL en los que la toma de decisiones estaba dominada por las autoridades locales; pocos GAL estuvieron en condiciones de acreditar en sus estrategias o proyectos la innovación o interacción entre distintos sectores. Los GAL no se centraron en la consecución de los objetivos de sus estrategias locales.

V.

El Tribunal detectó asimismo insuficiencias en la gestión financiera de los GAL, los cuales en concreto concedieron subvenciones a proyectos sin atender a criterios de eficiencia. Los procedimientos no siempre eran transparentes y no acreditaban suficientemente que los GAL adoptaran decisiones de manera objetiva, al margen de cualquier conflicto de intereses. Estas insuficiencias reflejan las denunciadas por el Tribunal en el Informe Anual de 2000.

VI.

La Comisión y los Estados miembros no se han mostrado suficientemente exigentes y comparten cierto grado de responsabilidad con los GAL por limitar el posible valor añadido del enfoque Leader y no actuar en la medida necesaria para limitar los costes y los riesgos. Diez años después de la anterior fiscalización de Leader por parte del Tribunal siguen existiendo las mismas deficiencias.

RESUMEN

VII.

La Comisión aún no ha demostrado la eficacia o eficiencia del gasto efectuado, ni el valor añadido alcanzado mediante la aplicación del enfoque Leader, ni el grado en que se han materializado los riesgos conocidos ni los costes reales de la ejecución.

VIII.

A la vista de las insuficiencias persistentes, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros clarifiquen los requisitos para reducir el riesgo de efecto de peso muerto y velen por su aplicación, y garanticen, asimismo, unos procedimientos objetivos y debidamente documentados para la selección de proyectos y el efectivo funcionamiento del principio de asociación. Se necesitan unos procedimientos sólidos que eviten cualquier riesgo de conflicto de intereses en concordancia con las disposiciones del Reglamento Financiero y requieran la presentación de declaraciones de intereses, la abstención de participar en la evaluación y selección de proyectos y la remisión de los casos de posibles conflictos de intereses a la autoridad de gestión.

IX.

Para el resto del período 2007-2013, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros exijan a los GAL la fijación de objetivos mensurables, específicos para su zona local, que sean alcanzables por el programa Leader. Los Estados miembros tendrían que exigir a los GAL que rindan cuentas acerca del logro de los objetivos de la estrategia local, del valor añadido por medio del enfoque Leader y de la eficiencia del gasto de las subvenciones y los costes de funcionamiento.

X.

El seguimiento debería reorientarse hacia el valor añadido del enfoque Leader, la eficiencia y la eficacia, y complementarse con datos procedentes de los sistemas de control y supervisión, de forma que la Comisión disponga de datos suficientes, fiables y significativos para responder del valor añadido y la buena gestión financiera de los programas Leader.

INTRODUCCIÓN

1. Leader es el método «ascendente» de la UE para ejecutar la política de desarrollo rural. Se caracteriza por siete especificidades (véase el **gráfico 1**). A los «grupos de acción local» (conocidos habitualmente como GAL) se les concede apoyo financiero para poner en práctica estrategias de desarrollo local, principalmente mediante la concesión de subvenciones a proyectos locales¹ (véase el **anexo** que contiene ejemplos de los proyectos financiados). Los GAL son asociaciones de miembros del sector público y privado (o carentes de ánimo de lucro) de pequeñas comunidades rurales².

¹ Las subvenciones están cofinanciadas por la UE y por los organismos públicos de los Estados miembros intervinientes. En la mayoría de los casos, la subvención solamente cubre una parte de los costes totales del proyecto: el beneficiario debe contribuir igualmente. Los costes de funcionamiento de los GAL también están cofinanciados por la UE y los organismos nacionales o regionales.

² Comunidades rurales con un máximo de 150 000 habitantes.

GRÁFICO 1

LAS SIETE ESPECIFICIDADES CLAVE DEL ENFOQUE LEADER



2. Los reglamentos de la UE fijan los objetivos políticos y el marco jurídico. Los Estados miembros establecen los programas nacionales o regionales para aplicar el enfoque Leader, que son aprobados por la Comisión. Los GAL potenciales elaboran estrategias locales de acuerdo con los requisitos nacionales o regionales y solicitan subvenciones a dichas autoridades. Los Estados miembros se encargan de seleccionar los GAL, de abonar la ayuda de la UE y la cofinanciación nacional, así como de llevar a cabo el seguimiento y el control de la ejecución. Los GAL son responsables de seleccionar los proyectos que se han de financiar. En algunos Estados miembros, los GAL seleccionan proyectos para una asignación financiera de hasta un año, realizando las autoridades nacionales o regionales la tramitación de las solicitudes de subvención y el pago de éstas. Otros Estados miembros confieren a los GAL la responsabilidad de todo el proceso, con presupuestos anuales o plurianuales con cargo a los que abonar las subvenciones.

3. El primer período Leader comenzó en 1991 como una «Iniciativa comunitaria», al que siguieron Leader II (1994-1999) y Leader+ (2000-2006)³. Aunque el período Leader+ finalizaba nominalmente en 2006, la ejecución y el gasto de los proyectos podían prolongarse hasta mediados de 2009. En la UE-15 había 893 GAL de Leader+ y 281 en los nuevos Estados miembros. La contribución final de la UE al programa Leader+ será de unos 2 100 millones de euros.

4. A partir de 2007, Leader ha quedado integrado en la reglamentación sobre desarrollo rural⁴ como un enfoque alternativo para alcanzar los objetivos en los tres ejes «generales» de la política (véase el **recuadro 1**).

³ Los nuevos Estados miembros podían implantar una medida similar en sus programas operativos de desarrollo rural de 2004-2006.

⁴ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

RECUADRO 1

LOS CUATRO EJES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL 2007-2013

- Eje 1:** Medidas destinadas a mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura a través del apoyo a la reestructuración, al desarrollo y a la innovación.

- Eje 2:** Medidas destinadas a mejorar el medio ambiente y el paisaje a través del apoyo a la gestión del suelo.

- Eje 3:** Medidas destinadas a mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica.

- Eje 4:** Utilización del enfoque Leader para alcanzar los objetivos de los ejes 1-3.

5. La Comisión aprobó durante 2007 y principios de 2008 la mayoría de los programas de desarrollo rural nacionales y regionales 2007-2013. A finales de 2009, los Estados miembros habían seleccionado más de 2 000 GAL del eje 4. El gasto previsto de la UE para el eje Leader durante el período de programación actual ronda los 5 500 millones de euros (véase el **gráfico 2**)⁵, ascendiendo la cofinanciación pública nacional a otros 3 400 millones de euros.
6. El enfoque Leader supone un valor añadido si se compara con la aplicación descendente tradicional⁶. Los enfoques ascendentes y la interacción entre los diferentes sectores a nivel local permitirían movilizar el potencial local. Los grupos locales tendrían que estar en una situación óptima para identificar soluciones locales integradas e innovadoras a los problemas locales y disponer de mayor capacidad de respuesta. La participación en la toma de decisiones local tendría que generar entusiasmo y un mayor grado de compromiso y traducirse consiguientemente en un desarrollo rural local más sostenible⁷. La implicación de la comunidad obtenida gracias al enfoque ascendente puede tener consecuencias menos tangibles como la «capacitación» y «el aumento de competencias» de la población local⁸ (véase el **gráfico 3**).

⁵ El eje 4 (Leader) representa entre el 5 % y el 11 % del gasto previsto de los programas de desarrollo rural en los Estados miembros de la UE-15 y como mínimo el 2,5 % de los programas de los nuevos Estados miembros.

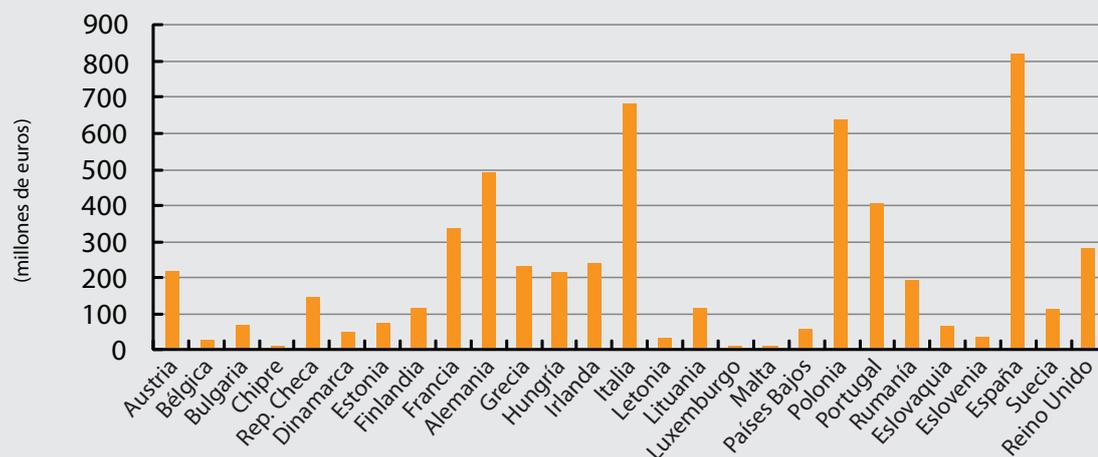
⁶ En los métodos «descendentes», las autoridades nacionales o regionales definen medidas de gasto y criterios de selección de proyectos y su personal evalúa las propuestas de proyectos y decide acerca de las subvenciones que han de concederse. Ciertas tareas de los regímenes de ayuda nacionales o regionales pueden ser realizadas por el personal de las oficinas locales.

⁷ «La idea principal tras el enfoque Leader es que ... las estrategias de desarrollo son más eficaces y eficientes si se deciden y ejecutan a escala local por agentes locales», Factsheet de la Comisión Europea: «El enfoque Leader».

⁸ La capacitación y el aumento de competencias de la población local resultantes de Leader deberán considerarse como generadores de valor añadido adicional para las comunidades rurales.

GRÁFICO 2

FONDOS DE LA UE PROGRAMADOS PARA LEADER EJE 4 (2007-2013) POR ESTADO MIEMBRO



7. Los GAL representan un nivel de ejecución adicional, que conlleva ciertos costes. La delegación de la toma de decisiones a las asociaciones locales también implica riesgos para la buena gestión financiera de los fondos de la UE en lo que se refiere a los aspectos de equidad, transparencia y rendición de cuentas, así como a los criterios de economía, eficiencia y eficacia. En la última fiscalización del Tribunal del programa Leader, con motivo del Informe Anual 2000⁹, se identificaron algunas insuficiencias graves en la gestión financiera de los GAL: concesión retroactiva de subvenciones por los GAL, con el riesgo que se produzca un efecto de peso muerto, falta de transparencia en la selección de proyectos, posibles conflictos de intereses, costes de funcionamiento elevados y tramitaciones prolongadas. La Comisión respondió que era consciente de los riesgos. Su respuesta principal consistió en fomentar las buenas prácticas y la buena gestión financiera gracias a una labor de orientación e intercambio de información¹⁰.

⁹ Informe Anual relativo al ejercicio 2000, apartados 3.96 a 3.112 (DO C 359 de 15.12.2001).

¹⁰ Este aspecto se trata con más profundidad en los apartados 72 a 77 y 104 a 106.

GRÁFICO 3

FUNCIÓN DE LOS GAL EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER



ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

8. Como se ha señalado anteriormente, el enfoque Leader conlleva costes y riesgos adicionales en comparación con los métodos centralizados y más tradicionales de ejecución de la política de desarrollo rural, pero también tiene el potencial de generar un valor añadido a través de la siete especificidades Leader. En este contexto se inscribe la pregunta de auditoría planteada por el Tribunal: *¿Se ha aplicado Leader de forma que añada valor, al tiempo que minimice los riesgos para la buena gestión financiera?*

9. El Tribunal basó su fiscalización en:

- o cuestionarios de auditoría cumplimentados por 202 GAL de 23 Estados miembros seleccionados para constituir una muestra aleatoria;
- o el examen de la documentación de 27 de los GAL de la muestra;
- o controles sobre el terreno y ejemplos de estudios de casos de 13 de los GAL de la muestra y de más de 60 proyectos representativos del abanico de proyectos financiados por los GAL en cuestión (véase la lista de proyectos del **anexo**);
- o una auditoría de las autoridades de gestión de los 11 programas Leader examinados que representaban más del 40 % de los fondos de la UE programados para el período 2007-2013;
- o una auditoría de las actividades de la Comisión referentes a Leader.

En el momento de realizarse el trabajo de auditoría sobre el terreno durante el primer semestre de 2009, los GAL acababan de finalizar la ejecución de sus estrategias de desarrollo local Leader+ para el período 2000-2006¹¹ y habían sido seleccionados por los Estados miembros con arreglo a sus estrategias del eje 4, en las que exponían sus planes para aplicar el enfoque Leader en el período 2007-2013. Salvo en Alemania y Aragón (España), los GAL no habían comenzado todavía a llevar a la práctica sus estrategias del eje 4.

¹¹ Los GAL en Polonia ejecutaron programas Leader+ transitorios, que no eran comparables con los otros Estados miembros.

- 10.** El Tribunal elaboró criterios de «buenas prácticas» a partir de la legislación y de documentos y publicaciones de la Comisión¹², y examinó la eficacia de actuación de los GAL seleccionados con relación a estos criterios durante el período Leader+ y a las estrategias del eje 4. Se realizaron inspecciones en los locales de los GAL para examinar toda la documentación necesaria y entrevistar a responsables y empleados sobre el contexto y la estrategia seguida. Asimismo se controlaron sobre el terreno los proyectos seleccionados y se entrevistó a sus promotores.

Cuando se detectaban insuficiencias o, al contrario, buenas prácticas, se procedía a la valoración de los sistemas y procedimientos de control y a la información de seguimiento y evaluación a nivel nacional o regional con el fin de determinar si las prácticas eran o no habituales. El Tribunal evaluó la eficacia de la actuación de la Comisión y los Estados miembros referente a la gestión, al seguimiento, a la evaluación y supervisión de Leader con arreglo a los programas nacionales y regionales y las normas de funcionamiento, así como los resultados de inspecciones, los informes de ejecución y las evaluaciones. La fiscalización incluyó la evaluación realizada por la Comisión del eje 4 de los 11 programas de desarrollo rural y una selección de GAL de los Estados miembros pertenecientes al eje 4.

- 11.** Las observaciones están estructuradas conforme a las principales funciones asignadas de la forma siguiente:
- ejecución por los GAL de las especificidades Leader;
 - solidez de la gestión financiera de los GAL;
 - gestión de los programas Leader por la Comisión y los Estados miembros;
 - seguimiento y evaluación por la Comisión y los Estados miembros.

¹² En concreto, la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+) (DO C 139 de 18.5.2000, p. 5) y los artículos 61-65 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

CUADRO 1

GAL SELECCIONADOS Y PRESUPUESTOS PARA IMPLANTAR SUS ESTRATEGIAS SEGÚN EL EJE 4

(millones de euros)

Referencia GAL	Estado miembro (región)	Presupuesto eje 4 2007-2013 ¹
DE-BY	Alemania (Baviera) ²	2,6
DE-MV	Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Occidental) ²	5,4
IE	Irlanda	14,6
EL	Grecia	6,5
ES-A	España (Aragón)	7,1
ES-CM	España (Castilla-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Francia (Países del Loira)	1,5
FR (LR)	Francia (Languedoc-Rosellón)	3,2
IT-TOS	Italia (Toscana)	7,6
HU	Hungría	5,9
PL (WP)	Polonia (Pomerania)	4,3
PL (WŚ)	Polonia (Święty Krzyż)	2,1
PT	Portugal	6,0

¹ Incluida la cofinanciación nacional o regional.

² Asignaciones indicativas.

OBSERVACIONES

APLICACIÓN POR LOS GAL DE LAS ESPECIFICIDADES LEADER PARA OBTENER UN VALOR AÑADIDO

LOS GAL HAN APLICADO EL ENFOQUE LEADER MEDIANTE SOLUCIONES QUE LIMITAN EL POTENCIAL DE VALOR AÑADIDO DERIVADO DE LAS «ESPECIFICIDADES LEADER», SI BIEN EL TRIBUNAL IDENTIFICÓ EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

ENFOQUE ASCENDENTE

12. El enfoque ascendente persigue fomentar la participación en el desarrollo rural local mediante la implicación de la comunidad local, los grupos de interés económicos y sociales y los representantes de las instituciones públicas y privadas. La comunidad local deberá participar en la identificación de la estrategia local más adecuada y en la aplicación de las actividades (proyectos) necesarios para alcanzar los objetivos de la estrategia local.

Todos los GAL obtuvieron cierto grado de implicación de la comunidad local, pero algunos concedieron la mayoría de las subvenciones Leader+ a sus propias organizaciones miembros.

13. Los GAL utilizaron distintos métodos para informar a la comunidad local acerca de las posibilidades de obtener subvenciones para 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 sólo respondieron a la demanda de subvenciones preexistente, sino que animaron posiblemente a otros agentes locales a que contemplaran nuevas inversiones u otros proyectos. Los GAL de Toscana (Italia), por ejemplo, contaban con un punto de información en la Cámara de Comercio local. Los programas Leader también fueron publicitados en la prensa local y con carteles colocados en el emplazamiento de los proyectos. En Hungría, el GAL dio a conocer Leader por medio de señales en la entrada de cada pueblo.



Foto 1: Hungría – Carteles anunciadores de que el pueblo participa en el programa Leader

14. Todos los GAL disponían asimismo de oficinas locales, en las que el personal ayudaba a los promotores del proyecto a elaborar sus solicitudes de subvención¹³. Este «servicio de consultas gratuitas» constituyó un factor importante para fomentar las solicitudes de subvenciones, ya que en caso contrario los promotores inexpertos, sobre todo de proyectos pequeños, podrían haberse visto desanimados por la extensión y complejidad de los trámites (véase el apartado 70).
15. Si bien en el caso de muchos proyectos se trataba de subvenciones directas para inversiones, estudios u organización de actos, algunos GAL se preocuparon también de trabajar anticipadamente con agentes locales con el fin de debatir y desarrollar proyectos más estratégicos a partir de las primeras ideas. En Mecklemburgo-Pomerania Occidental (Alemania), por ejemplo, el GAL creó grupos de trabajo, denominados «equipos de innovación», para orientar y apoyar a los promotores de los proyectos más complejos. El GAL de Irlanda contrató «agentes de desarrollo», cuyo cometido consistía en buscar activamente y desarrollar ideas de proyecto que contribuyeran a conseguir los objetivos de la estrategia (véase el **recuadro 2**).

¹³ En Grecia, las normas nacionales impidieron tal ayuda desde el momento de la publicación de una convocatoria formal de propuestas de proyectos. Cada promotor de proyecto entrevistado abonó a los consultores entre 1 200 y 3 500 euros por elaborar su solicitud de subvención.

RECUADRO 2

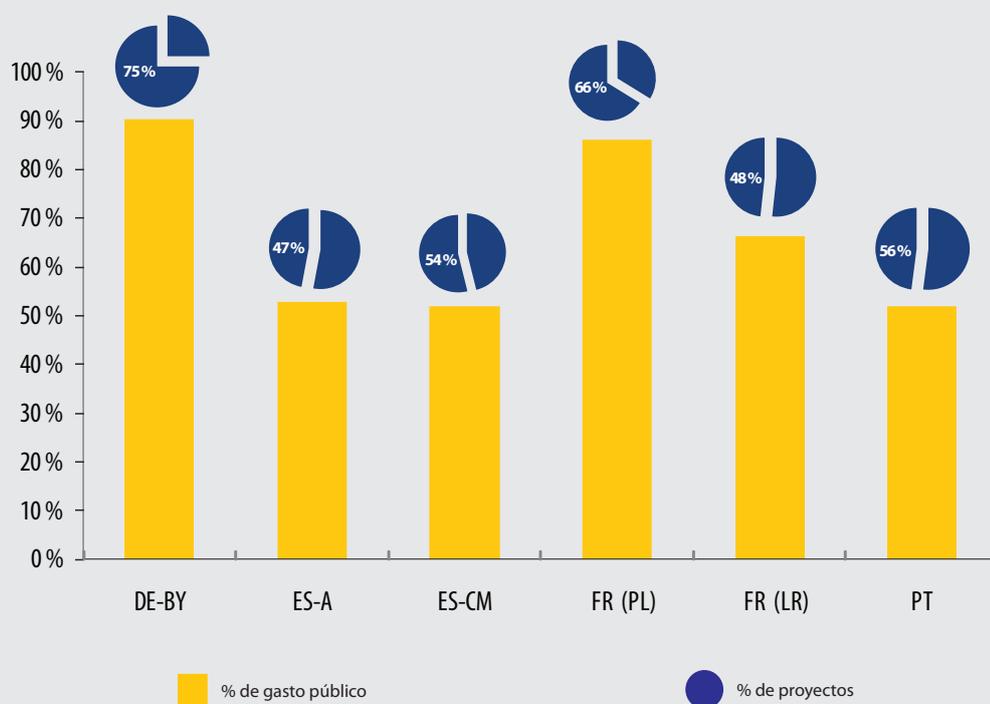
PAPEL DE LOS AGENTES DE DESARROLLO DE PROYECTOS EN EL GAL DE IRLANDA

Los agentes de desarrollo tenían el cometido de analizar, identificar, formular, estimular y promover actividades e iniciativas. El agente encargado del «sector alimentario», por ejemplo, era responsable del desarrollo y la comercialización de la denominación regional para los productos locales, la formulación de iniciativas agrícolas alternativas, etc. El agente mantenía abierto un *blog*, organizaba y asistía a reuniones y actos, y contribuía al desarrollo de proyectos por profesionales del sector alimentario, a las que prestaba su ayuda.

16. Todos los GAL auditados concedieron subvenciones a proyectos promocionados por sus propias organizaciones miembros. En el programa Leader+ implantado por el GAL de Baviera (Alemania) participaron exactamente doce promotores de proyecto diferentes, de los que seis estaban directamente vinculados con el GAL. En seis de los once GAL de Leader+, dichas subvenciones representaron entre el 50 % y más del 90 % del total (véase el **gráfico 4**). Esto redujo las subvenciones disponibles para la comunidad en general, limitando sus posibilidades de participar en proyectos en marcha.

GRÁFICO 4

SUBVENCIONES CONCEDIDAS A LOS GAL Y SUS ORGANIZACIONES MIEMBROS¹



¹ Incluidas las organizaciones en las que los miembros del GAL tuvieran algún interés directo. Los datos correspondientes a Aragón excluyen las subvenciones a las pequeñas empresas en las que el promotor era miembro del GAL. La política de afiliación al GAL fomenta la participación de la comunidad, sin limitar las posibilidades de participación (véase el apartado 19).

- 17.** Todos los GAL implicaron a la comunidad local, aunque en distinta medida, al desarrollo de las estrategias del eje 4. Los GAL de Francia (Languedoc-Rosellón) y Baviera organizaron talleres temáticos dentro de un proceso participativo para identificar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la zona local y someter a debate la estrategia. Todos los GAL celebraron reuniones públicas para explicar el programa Leader y captar ideas para los proyectos, pero en Toscana, Irlanda, Portugal y Castilla-La Mancha (España) no quedó claro cómo y en qué medida había influido la consulta en el análisis DAFO del GAL o en la fijación de los objetivos de la estrategia local. La consulta sirvió sobre todo para estimular y evaluar el nivel de demanda de las distintas partidas y para recoger propuestas de proyectos.

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS LOCALES

- 18.** Una de las especificidades clave del enfoque Leader consiste en que las decisiones no deben ser adoptadas por las autoridades públicas, sino por una asociación local más amplia, en la que tengan cabida las autoridades locales, pero sin disponer de un voto mayoritario¹⁴. La implicación de la comunidad puede aumentar permitiendo la participación en el GAL de todas las partes interesadas y garantizando la representación de todos los agentes locales clave.

¹⁴ Artículo 62 del Reglamento (CE) nº 1698/2005: Los GAL deben representar a agentes pertenecientes a los distintos sectores socioeconómicos locales del territorio en cuestión. A efectos de la adopción de decisiones, los agentes económicos y sociales, así como otros representantes de la sociedad civil, como agricultores, mujeres rurales, jóvenes y sus partenariados, deberán representar como mínimo el 50 % de las asociaciones locales.

Los GAL no siempre consiguieron una asociación público-privada eficaz

19. Los GAL de Polonia y Aragón eran asociaciones abiertas, que animaban a afiliarse a cualquier residente local u organización que estuvieran interesados. El GAL de Aragón, por ejemplo, contaba con unos 500 miembros (véase el **cuadro 2**). En cambio, el GAL de Grecia tenía un número de miembros invitados más reducido, excluyendo en principio a otras organizaciones y residentes locales que podrían haber aportado nuevas ideas a la asociación (véase el **recuadro 3**).

CUADRO 2

COMPOSICIÓN DE LOS GAL DE LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Número de miembros GAL</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>de los cuales, miembros del comité de adopción de decisiones</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

RECUADRO 3

COMPOSICIÓN DEL GAL DE GRECIA

La pertenencia al GAL Leader+ era por invitación con representación de un número reducido de agentes locales y una estructura que permitía al sector público influir en la adopción de decisiones. La organización se asemejaba a la de una empresa con 15 accionistas, y las corporaciones municipales ostentaban el 97 % del capital social. La Junta Directiva, compuesta por nueve representantes de los principales municipios (en la mayoría de los casos, los alcaldes), seleccionó un comité para que decidiera sobre las solicitudes de proyectos. Este comité estaba formado por representantes de tres de los municipios y de otras cuatro organizaciones: la Cámara de Comercio, una asociación de agricultores dedicados a la producción de cultivos biológicos, una asociación de mujeres y un organismo de investigación.

20. Todos los GAL auditados incluían en su composición diferentes sectores y grupos, por lo general representantes de las autoridades locales, los sectores de turismo y agricultura y las pequeñas empresas, y contaban con mujeres en sus comités decisorios. Los jóvenes constituyen un grupo destinatario clave de la política de desarrollo rural de la UE y su participación en el proceso de adopción de decisiones puede garantizar que sus necesidades y oportunidades sean debidamente tenidas en cuenta y se implanten las oportunas soluciones. Sólo siete de los trece GAL del eje 4 contaban con representación de jóvenes (y en el comité decisorio, solamente los GAL de España y Hungría). Otros GAL alegaron que no existían organizaciones juveniles en su zona, pero no habían emprendido ninguna acción específica para implicar a los jóvenes en su actividad.
21. En ninguno de los GAL contaba el comité decisorio con más del 50 % de miembros del sector público, tal como exige el Reglamento. Solamente los GAL de Francia habían exigido en sus normas internas un «doble quórum», en virtud del cual los miembros del sector «privado» debían representar al menos el 50 % de los votos en cada reunión de toma de decisiones (si bien no siempre se cumplía dicha norma).
22. El Tribunal detectó una serie de otros casos en los que no se cumplían estrictamente los principios Leader. En Francia (Languedoc-Rosellón), la presidencia del comité decisorio tenía voto de calidad, concediendo efectivamente la mayoría al sector público. El grupo «privado» de miembros del comité del GAL de Francia (Países del Loira) estaba compuesto en gran medida por asociaciones creadas por las autoridades públicas locales (véase el **recuadro 4**). Este comité proponía proyectos a la agrupación de municipios, que se encargaba de adoptar las decisiones finales sobre las subvenciones.

RECUADRO 4**COMPOSICIÓN DEL GAL DE FRANCIA (PAÍSES DEL LOIRA)**

El GAL realizó una evaluación interna, según la cual la composición del comité de programación planteaba el problema de la representatividad del conjunto de agentes locales. Así los socios privados elegidos proceden casi exclusivamente de las asociaciones de una agrupación de municipios. Cada una de estas asociaciones está presidida por un representante elegido y conoce a fondo los problemas de la zona, pero habría sido interesante integrar directivos de empresas locales o asociaciones fuera de la agrupación. Por otra parte, no contaban con representación ni de la Cámara de Comercio e Industria, ni la Cámara de Oficios; sólo la Cámara de Agricultura contaba con un representante en el comité de programación».

- 23.** El GAL de Portugal adoptó en ocasiones su decisión sobre la base exclusivamente de unos cuantos votos de los consejos locales (véase el **recuadro 5**)¹⁵. En tales casos, el posible valor añadido que puede aportar una asociación a la adopción de decisiones no llegaba a materializarse.

¹⁵ El GAL en Baviera aprobó asimismo propuestas de proyectos con la presencia de muy pocos miembros (véase el recuadro 14).

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL BASADAS EN LA ZONA

- 24.** En el enfoque basado en la zona, los GAL deberían definir y aplicar una estrategia de desarrollo fundamentada en la situación concreta, las fortalezas y las debilidades de su propio territorio. Para aprovechar todo el potencial de este enfoque, los GAL deberían traducir sus necesidades y oportunidades específicas en objetivos locales y aplicar sus estrategias atendiendo a la consecución de tales objetivos.
- 25.** Los GAL deberían definir de manera precisa en sus objetivos los resultados locales que pretenden conseguir mediante sus estrategias, proporcionando así 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.

RECUADRO 5

PARTICIPACIÓN EN LAS VOTACIONES DEL GAL DE PORTUGAL

El comité decisorio del GAL estaba compuesto por representantes de los tres municipios (que alternaban las funciones de presidente, vicepresidente y tesorero), una asociación cultural, una asociación de pequeñas empresas, una asociación de la industria local y una asociación agrícola.

Los auditores del Tribunal examinaron las actas de las ocho reuniones en las que se habían aprobado los proyectos seleccionados. En tres de las reuniones había igual número de miembros de los municipios que de los otros organismos. En las otras cinco reuniones, los tres municipios estaban en mayoría. En dos ocasiones, el GAL seleccionó proyectos con los votos de los tres municipios únicamente.

Los GAL no prestaron atención suficiente a la consecución de los objetivos de la estrategia local (basados en la zona)

- 26.** Los objetivos de la estrategia local Leader+ no eran específicos, mensurables y alcanzables dentro de un plazo de tiempo determinado, y en su mayoría era tan generales que podían valer para cualquier zona rural (véase el ejemplo del **recuadro 6**). Objetivos del tipo «*luchar contra el éxodo rural y el abandono de la agricultura tradicional*» (GAL de Portugal) podrían haber sido mensurables, pero en la práctica no lo fueron al no existir referencias de la situación inicial u objetivos que ilustraran la situación a la que se quería llegar. Los objetivos estaban expresados en términos abiertos. Un ejemplo de ello es el objetivo de «*promover la identidad de la zona mediante la mejora y el fomento de servicios y productos locales*» (GAL de Grecia), que describe lo que se propone hacer el GAL, no la situación que prevé alcanzar.
- 27.** Los GAL no mostraron especial atención a la consecución de los objetivos. En Francia (Languedoc-Rosellón), por ejemplo, el objetivo central de la estrategia Leader+ consistía en utilizar nuevas tecnologías para mejorar la competitividad de la zona rural. Cuando surgió la posibilidad de conseguir cofinanciación de un programa nacional para proyectos turísticos, el GAL añadió una nueva partida de gasto destinada a financiar instalaciones como un centro de ciclismo de montaña.

RECUADRO 6

GAL DE MECKLEMBURGO-POMERANIA OCCIDENTAL: EJEMPLO DE OBJETIVOS DE ESTRATEGIA LOCAL

Se fijaron cuatro objetivos:

- 1) aumentar el atractivo de la zona;
- 2) integrar en una red las regiones turísticas;
- 3) nuevos servicios y actividades de empleo;
- 4) mejorar la estructura económica regional a través de una actitud abierta y el fomento de nuevas oportunidades de creación de puestos de trabajo.

Cada uno de ellos iba acompañado de una sección titulada «Objetivo/estrategia», que describía la situación y lo que el GAL se proponía realizar, en términos generales, como «apoyar iniciativas para capacitar y formar a mujeres y jóvenes». No había ninguna afirmación específica acerca de lo que se esperaba conseguir por medio de la aplicación de la estrategia. No se estableció ninguna referencia ni meta para los objetivos de la estrategia.

28. Los objetivos de estrategia local no constituían un factor determinante para la selección de los proyectos (véase el **re-cuadro 7**). A título de ejemplo, el GAL de Portugal, que había programado la financiación de instalaciones de turismo «vinculadas con aspectos marcadamente territoriales» de la estrategia (la confluencia de la cultura local y los ríos), concedió una subvención a un centro de go-kart para la adquisición de karts y equipos de cronometraje adicionales sin relación aparente con el aspecto territorial.

RECUADRO 7
GAL DE PORTUGAL: PROYECTO PARA LA COMPRA DE SEÑALES DE CARRETERA

El GAL, que tenía entre sus objetivos el estudio, el desarrollo y el fomento de rutas turísticas temáticas, utilizó el presupuesto de la correspondiente medida para conceder una subvención al municipio con el fin de que adquiriera señales de carretera, incluidas señales de tráfico como las de «Stop», y de que se pintaran líneas blancas en el centro de las carreteras locales y en estacionamientos de vehículos. Algunas de las señales de carretera marcaban el camino a distintas atracciones turísticas, pero el proyecto no creó ninguna ruta turística temática como tal.



- 29.** Los GAL de Grecia, Toscana y España¹⁶ aplicaron sus estrategias en forma de «medidas» definidas por los Estados miembros para clasificar proyectos similares a efectos de gestión presupuestaria y presentación de informes. Por ejemplo, el GAL de Grecia contaba con medidas como «*apoyo a la inversión para empresarios*», que a su vez se subdividían en «*proyectos de turismo rural*», «*proyectos de tecnología moderna*», etc. Cada uno de ellos se desmembraba ulteriormente en «*acciones*» como «*dotación de alojamiento turístico*». Esto facilita el seguimiento y el control de las actividades del GAL, pero conlleva al mismo tiempo el peligro de que el GAL ejecute las medidas de gasto (al evaluar y seleccionar los proyectos conforme a su posibilidad de ser elegidos) sin atender a los objetivos de la estrategia local.
- 30.** Los GAL buscaron propuestas de proyectos que cumplieran los requisitos de admisión para una determinada medida, en lugar de proyectos capaces de alcanzar un objetivo específico de la estrategia local. Los GAL evaluaron la «conformidad» o «coherencia» de la propuesta de proyecto respecto de la estrategia, pero al ser tan amplios los objetivos, resultó prácticamente imposible eliminar un proyecto candidato a menos que hubiera exceso de demanda de la medida. Aun alcanzados los objetivos finales, los GAL continuaron concediendo subvenciones¹⁷.
- 31.** Los procesos de seguimiento y presentación de informes reforzaron adicionalmente la atención prestada a las medidas: los GAL efectuaron el seguimiento de los proyectos ejecutados con relación a cada medida de gasto, y además los analizaron y documentaron, pero no recopilaron datos ni evaluaron si se habían cubierto los objetivos de la estrategia local.
- 32.** El GAL de Irlanda, por ejemplo, publicó un análisis de sus logros al final del programa Leader+, que contenía una sección titulada «lo que prometimos», que enumeraba los objetivos de la estrategia. La siguiente sección era «lo que hemos conseguido», describiendo los proyectos ejecutados, los cuales estaban agrupados por medida, como «proyectos de formación». No se incluía ningún elemento que sirviera para identificar lo que se había hecho —o se había conseguido— en relación con los objetivos de la estrategia. Los GAL de Francia y Alemania, a los que no se les exigió que se ajustaran a medidas nacionales o regionales, también informaron en relación con los proyectos ejecutados, pero no con los objetivos alcanzados¹⁸.

¹⁶ Lo anterior es igualmente aplicable, aunque en menor medida, a Irlanda.

¹⁷ Por ejemplo, a raíz de una convocatoria de propuestas de proyectos de alojamiento turístico, el GAL de Grecia aprobó subvenciones para proyectos que excedían en un 20 % el número previsto de nuevas habitaciones turísticas. El GAL organizó una nueva convocatoria de propuestas de proyectos de alojamientos turísticos a la vista de la elevada demanda.

¹⁸ Una excepción parcial la constituye el GAL de Baviera, que organizó un taller para estudiar si se habían cubierto los objetivos de la estrategia Leader+.

33. En el momento de la fiscalización, la mayoría de los GAL aún no habían fijado sus criterios de selección de proyectos ni implantado sistemas de seguimiento y evaluación para el período de programación 2007-2013, pero a la vista de la información disponible, los GAL no han previsto cambios significativos. Las estrategias del eje 4 carecen además de objetivos locales específicos y todos los Estados miembros, menos uno, imponen la utilización de medidas comunes (véase el apartado 84).

ENFOQUES INNOVADORES Y MULTISECTORIALES

34. Leader trata de ser un enfoque innovador. Los GAL deben diseñar y ejecutar sus estrategias de forma que movilicen y promuevan el desarrollo rural local a través de respuestas innovadoras a problemas antiguos y nuevos del medio rural. Los GAL pueden aportar valor haciendo algo diferente a los demás programas o las actividades de las autoridades locales. Los proyectos que se encuentren dentro de las actividades normales de las autoridades locales, o que sean subvencionables con cargo a otros programas, sólo deberían estar financiados por programas Leader en circunstancias excepcionales, debidamente justificadas por una necesidad estratégica específica.
35. Otra característica distintiva es que el enfoque Leader debe incluir una concepción y ejecución *multisectoriales* de la estrategia, fundadas en la interacción de los agentes y de los proyectos de distintos sectores de la economía local.

Los GAL aportaron escasas pruebas de innovación o interacción entre sectores en sus proyectos o estrategias y financiaron proyectos que se diferenciaban muy poco de los correspondientes a otros programas de la UE o a las actividades normales de las autoridades locales

36. La interacción entre los agentes de diferentes sectores existía en las asociaciones de los GAL, tal como se describe en los apartados 18 a 23, pero no de manera significativa en sus estrategias o proyectos. Algunos GAL fueron capaces de presentar ejemplos de interacción, como en el caso de Irlanda, donde la estrategia permitió reunir a productores, minoristas y el sector turístico para la comercialización de los productos locales. Sin embargo, la mayoría de los GAL concedieron subvenciones a proyectos independientes como apoyo a promotores en sus actividades normales (véase el **anexo**).

- 37.** En Leader+, la mayoría de los GAL contaban con criterios explícitos para evaluar propuestas de proyectos de innovación o de carácter piloto (véase el **cuadro 3**)¹⁹. A pesar de tales criterios, los GAL aprobaron proyectos que no poseían rasgos marcados de innovación. En Grecia, por ejemplo, los formularios de solicitud de subvenciones describían características innovadoras o de tipo piloto de las inversiones previstas en restaurantes, posadas, forjas, lagares, etc. , pero tales características no existían en la práctica (véase el **recuadro 8**).
- 38.** En Toscana, el GAL organizó una convocatoria de propuestas de proyectos para la medida «apoyo a empresas para la innovación de procesos y productos», tras lo cual recibió una propuesta de un productor de manzanas para un proyecto que consistía fundamentalmente en la adquisición de cajas estándar de fruta. El GAL encuadró esta propuesta como una «inversión innovadora dirigida a reducir los costes de producción y facilitar la recogida y el embalaje» sobre la base de que resultaba «innovador para la propia empresa», lo que supuso para el proyecto 7 puntos de un máximo de 10 en el apartado de innovación. El GAL de Hungría evaluó las propuestas de proyectos según los criterios de «innovación y novedad» y concedió la máxima puntuación a los seis proyectos examinados. Un proyecto se refería a una posada que quería renovar sus instalaciones, incluida la adquisición de bicicletas destinadas a los huéspedes, lo que representaba un nuevo servicio en la zona. No sucedía así con un proyecto de pavimentación de un camino de tierra hasta los viñedos del promotor, o al proyecto de reforzar los muros de un presbiterio debido a un hundimiento.

¹⁹ La evaluación de las propuestas de proyectos por parte de los GAL se contempla en el apartado 58.

CUADRO 3

SELECCIÓN DE PROYECTOS INNOVADORES

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
Los GAL tenían criterios explícitos para evaluar el proyecto en cuanto a innovación o carácter de proyecto piloto										
No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Ponderación del criterio «innovación» en la evaluación global (%)										
s.o. ¹	s.o. ¹	s.o. ¹	13	7	4	s.o. ¹	s.o. ¹	10-19	8	10

¹ Los GAL de Francia y Alemania no documentaron ninguna evaluación de los proyectos en función de los criterios de selección. El GAL en Irlanda sí lo hizo, pero no asignó puntos.

39. El Tribunal reseñó en el Informe Anual de 2000 que los GAL concedieron subvenciones a proyectos que podrían haberse financiado con otros programas. La Comisión respondió «... *puede resultar adecuado financiar a través de Leader determinados proyectos individuales que, analizados de forma aislada, deberían tener cabida dentro de los programas generales, toda vez que estos proyectos constituyen un elemento esencial para la realización de un programa de desarrollo innovador de un grupo de acción local concreto*».
40. La mayoría de las subvenciones se destinaron a proyectos pequeños, lo cual diferencia a Leader de otros programas de financiación de la UE. El GAL de Irlanda, por ejemplo, concedió subvenciones que oscilaron desde 1 000 euros hasta una máximo de 65 000 euros. No obstante, ocho de los once GAL Leader+ financiaron proyectos con un coste total de 200 000 euros o más (véase la lista de proyectos en el **anexo**). Las inversiones en lagares, almazaras, proyectos de renovación de pueblos, etc., podrían haberse encuadrado en otros programas de subvención de la UE. En estos casos, los GAL pudieron demostrar que los proyectos eran *coherentes* con su estrategia pero, dada la falta de objetivos locales específicos (véase el apartado 26), no fueron capaces de demostrar que resultaban *esenciales*.

RECUADRO 8
«CARÁCTER PILOTO» DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL GAL DE GRECIA

En los seis proyectos auditados del sector privado, los formularios de solicitud justificaban la naturaleza piloto de la propuesta en términos de actividades de integración en una red. Todos los formularios fueron rellenados por consultores. Sin embargo, los promotores de proyectos entrevistados no habían participado en tales actividades. El promotor del proyecto de la forja, por ejemplo, no tenía conocimiento de la red de pequeñas empresas locales e ignoraba que su propuesta de proyecto implicara ninguna exigencia de participación.

Además, la solicitud de subvención describía el proyecto como coherente con la estrategia local del GAL, ya que afectaba a productos tradicionales de hierro forjado que contribuían a preservar las tradiciones y el carácter de los edificios locales. En la práctica, el negocio del solicitante consistía casi totalmente de modernos diseños de aluminio.

41. Además, el enfoque Leader ve reducido su potencial de valor añadido si se limita a constituir una fuente adicional de subvención para actividades normales de la administración local. Si bien las misiones de carácter obligatorio, como la educación, estaban excluidas en principio, todos los GAL concedieron subvenciones para proyectos promocionados por las autoridades locales, a excepción del GAL de Irlanda (véase el **recuadro 9** y la lista de proyectos en el **anexo**). Algunos de estos proyectos habían quedado ya completados antes de solicitar una subvención Leader (véase el **recuadro 10**, por ejemplo), en cuyo caso las subvenciones solamente sirvieron para complementar los presupuestos de las autoridades locales.

RECUADRO 9

EJEMPLOS DE SUBVENCIONES LEADER+ A LAS AUTORIDADES LOCALES

GAL de Castilla-La Mancha: Uno de los municipios miembro del GAL promovió un proyecto de cercado de un terreno de juegos infantil que consistía en la construcción de un muro de ladrillos de estilo rústico coronado de una verja de metal por valor de 36 000 euros (de los cuales, 26 500 corrían a cargo de la subvención de la UE y 500 euros de las autoridades nacionales y regionales).

GAL de Grecia: Uno de los municipios que era miembro del GAL promocionó un proyecto para renovar el desagüe y el pavimentado de aceras y calzadas del centro de la ciudad. La subvención Leader+ (211 000 euros) cubrió los costes de una pequeña zona. El municipio obtuvo financiación nacional por un importe total de 1,4 millones de euros a fin de completar el proyecto para las restantes calles.

RECUADRO 10

EJEMPLOS DE SUBVENCIONES PARA PROYECTOS FINALIZADOS

GAL de Toscana: Proyecto «Servicios al ciudadano y el territorio local». El GAL publicó una convocatoria de propuestas de proyectos en mayo de 2004 y decidió en su reunión de 12 de julio de 2004 conceder una subvención de 121 470 euros a una agrupación de municipios (que era miembro del comité decisorio del GAL). El acuerdo de la subvención estaba fechado el 20 de septiembre de 2004. El proyecto, que se refería a un servicio público de veterinaria e información de 24 horas al día y de concesión de licencias de caza, pesca y recolección de setas, había comenzado en febrero de 2001, estando fechada la última factura el 5 de julio de 2004.

GAL de Francia (Países del Loira): Una agrupación de municipios (cuyo presidente era miembro del GAL), emprendió un proyecto para la informatización e integración en una red de registros bibliotecarios. El informe de inspección de la agencia pagadora afirma «en la fecha en que se presentó la solicitud del proyecto... el equipo informático se hallaba casi completo, la catalogación había sido realizada y el personal estaba siendo formada en el uso del *software*. ...El día que el GAL seleccionó el proyecto quedaba por abonar una factura de 91,20 euros».

42. En el momento de la fiscalización, no había comenzado la aplicación del eje 4 en la mayoría de los GAL auditados. Sin embargo, las estrategias contienen pocos compromisos específicos con la innovación o para lograr la interacción entre los sectores.

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EN UNA RED Y COOPERACIÓN

43. La integración en una red implica el intercambio de experiencias y objetivos para transferir buenas prácticas, difundir la innovación y evolucionar sobre la base de los conocimientos adquiridos. Los proyectos de cooperación —en los que participan dos o más GAL— pueden añadir mayor valor merced a la masa crítica y la complementariedad, permitiendo conseguir resultados que un GAL no podría alcanzar por sí solo.

No todos los GAL participaron plenamente en proyectos de integración en una red y cooperación

44. Todos los GAL participaron al menos en reuniones con otros GAL en las redes regionales o nacionales, aunque estas reuniones se referían en gran medida a asuntos organizativos. El GAL de Irlanda se mostró especialmente activo asistiendo a seminarios, visitando y recibiendo a los GAL de otros Estados miembros. Los GAL de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Irlanda y Portugal aportaron ejemplos de buenas prácticas de proyectos a las publicaciones y bases de datos de la UE.
45. Todos los GAL participaron en proyectos de cooperación, a excepción del GAL de Hungría. Los GAL de Francia, Toscana y Grecia tuvieron dificultades organizativas, especialmente a causa de los distintos procedimientos aplicados en virtud de programas Leader regionales o nacionales. Algunas de las actividades financiadas se referían a visitas, intercambios y conferencias, más que a la ejecución conjunta de un proyecto. El GAL de Castilla-La Mancha utilizó el presupuesto de los proyectos de cooperación para pagar su suscripción a la red regional de GAL y para desarrollar un sistema de gestión documental como preparativo para el período 2007-2013. Esos gastos deberían haberse financiado con cargo a los presupuestos de costes de funcionamiento del GAL.

- 46.** Excepto en Castilla-La Mancha, Hungría y Portugal, las estrategias del eje 4 de los GAL presentaban en detalle los proyectos de cooperación programados. Había escasos detalles específicos de actividades planificadas de integración en una red.

²⁰ El Reglamento Financiero exige que el presupuesto de la UE se utilice conforme al principio de eficiencia, definida como la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos.

CALIDAD DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS GAL

LOS GAL NO TUVIERON DEBIDAMENTE EN CUENTA LA NECESIDAD DE EFICIENCIA O DE UNOS PROCEDIMIENTOS EQUITATIVOS Y TRANSPARENTES

EFICIENCIA DEL GASTO EN LAS SUBVENCIONES

- 47.** Los GAL gastan el presupuesto de la UE asignando subvenciones a proyectos, por lo que deberían garantizar que las subvenciones constituyan el uso más eficiente de la financiación pública²⁰.

Los GAL no intentaron maximizar la eficiencia del gasto en subvenciones

- 48.** Uno de los riesgos para la eficiencia de cualquier programa de subvenciones es que el promotor haya emprendido el proyecto de todas formas, sin la subvención, lo que se traduce en un «efecto de peso muerto»: la subvención no consigue un efecto adicional. Los GAL deben estar en mejor situación que los gestores de programas «descendentes» para evaluar ese riesgo debido a su conocimiento del entorno local y sus contactos con el promotor cara a la elaboración de la solicitud de subvención.
- 49.** Un indicio significativo de que puede existir el efecto de peso muerto es que el promotor haya iniciado ya un proyecto antes de que el GAL decida si conceder una subvención o no. Excepto en Alemania, todos los GAL concedieron subvenciones a tales proyectos. O bien los promotores de los proyectos en cuestión estaban dispuestos a emprender el proyecto sin la ayuda de la subvención (lo que es indicativo de la existencia del efecto de peso muerto), o bien se les había prometido una subvención con anterioridad a la evaluación del proyecto y los procedimientos de decisión.

50. Solamente el GAL de Irlanda disponía de procedimientos para evaluar las propuestas de proyectos atendiendo al riesgo de que se produjera el efecto de peso muerto (si bien, incluso en ese caso, la documentación de las comprobaciones realizadas era insuficiente). Otros GAL trataron la fecha de comienzo del proyecto como una simple cuestión de subvencionabilidad.
51. Cada Estado miembro aplicó unas normas de subvencionabilidad diferentes. En Grecia, Irlanda, España y Hungría, los proyectos eran subvencionables desde la fecha de la solicitud de subvención. En Portugal, los proyectos podían comenzar 90 días antes de la solicitud. En Francia y Toscana, las normas solamente exigían que el proyecto no estuviera *terminado* en la fecha de la solicitud de la subvención²¹. Los GAL juzgaron que esta condición se cumplía en tanto el promotor del proyecto no hubiera abonado la factura final de los costes del proyecto, aun cuando éste estuviera físicamente completo (véase el **recuadro 10**).
52. Además, los GAL de Francia y Toscana favorecieron abiertamente a proyectos que ya estaban terminados, ya que las subvenciones podían aprobarse y abonarse con rapidez, sin riesgo de demoras (véase el **recuadro 11**). De esta manera, los GAL podían evitar las «liberaciones»: un procedimiento según el cual los Estados miembros cancelaban el saldo no gastado de los presupuestos de los GAL al final del año.

²¹ Excepto para las subvenciones a empresas, que se rigen por las normas de ayuda estatal de la UE.

RECUADRO 11

EJEMPLOS DE GAL QUE FAVORECIERON PROYECTOS FINALIZADOS

GAL de Toscana: La convocatoria de propuestas del GAL para la «renovación y mejora de pueblos» fijó los criterios de selección de proyectos, con un máximo de 30 puntos disponibles. Un criterio era el «grado de preparación» del proyecto, concediéndose un máximo de 12 puntos en el caso de que el promotor pudiera liquidar los pagos finales del proyecto en un plazo de 30 días a partir de la presentación de la propuesta de proyecto.

GAL de Francia (Languedoc-Rosellón): Una asociación universitaria (que era miembro del GAL) emprendió un proyecto para renovar y abrir al público una antigua arboleda, cuyos gastos finales databan de agosto de 2008. El GAL seleccionó el proyecto el 16 de septiembre de 2008 y firmó el acuerdo de la subvención el 1 de octubre. Las actas de la reunión del GAL detallan que para hacer uso del presupuesto Leader+ restante, era necesario seleccionar proyectos ya finalizados de forma que las subvenciones pudieran pagarse antes de finales de octubre.

- 53.** Otro riesgo para la eficiencia consiste en que los promotores no se esfuercen por ejecutar los proyectos a los costes más bajos respetando la calidad necesaria. Este riesgo se incrementa si la subvención representa un porcentaje elevado de los costes del proyecto (algunos GAL concedieron subvenciones del 80 % o incluso el 100 % de los costes del proyecto²²). Existe asimismo el riesgo de que se inflen artificialmente las facturas. Solamente los GAL en Irlanda, Grecia y Toscana disponían de procedimientos satisfactorios para evaluar el carácter razonable de los costes en los proyectos del sector público y privado.
- 54.** La subvención más eficiente sería la que representara el mínimo necesario para hacer viable un proyecto y garantizar que se alcancen los resultados deseados. No obstante, muchos GAL concedieron a todos los proyectos el mismo porcentaje de subvención (hasta el importe máximo subvencionable) con independencia de la rentabilidad probable del proyecto o la disponibilidad con otras fuentes de financiación²³.
- 55.** El GAL de Francia (Países del Loira) aumentó el porcentaje de ayuda al final del período Leader+ a fin de garantizar el desembolso total de su presupuesto. Esto originó, por ejemplo, que a un organismo local, que había solicitado una subvención de 12 000 euros para la informatización e integración en una red de los registros bibliotecarios, se le concediera una subvención de más de 25 000 euros para el susodicho proyecto.

PROCEDIMIENTOS EQUITATIVOS Y TRANSPARENTES

- 56.** Los GAL comprometen fondos públicos al seleccionar los proyectos, pero no están sujetos a control democrático. En consecuencia, es necesario un elevado grado de transparencia y que los GAL sean capaces de demostrar que han seguido en todo momento los oportunos procedimientos.

Los procedimientos no contrarrestaron adecuadamente los riesgos concretos que se derivan de la delegación de facultades decisorias a los GAL

- 57.** Solamente los GAL de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Francia (Países del Loira) publicaron las actas de las reuniones de selección de proyectos en su sitio web. Sin embargo, la mayoría de los GAL publicaron listas o detalles de algunos o todos los proyectos ejecutados al final del programa.

²² Incluida la cofinanciación nacional.

²³ Esto tiene la ventaja de la sencillez y la transparencia, pero no se traduce necesariamente en el uso más eficiente del presupuesto de la Unión Europea.

- 58.** Los GAL de Alemania y Francia no tenían ningún procedimiento establecido y documentado de evaluación de proyectos. Las actas de los comités decisorios contenían un resumen sucinto de los debates en ciertos casos, pero no mostraban de manera coherente los factores que se tuvieron en cuenta. Los GAL de Grecia, Portugal, España, Hungría y Toscana evaluaron proyectos de manera comparativa al puntuar las propuestas de proyecto en función de criterios de selección homogéneos, lo que representa una buena práctica, pero la base para las puntuaciones no estaba documentada en la mayoría de los casos y existían incoherencias notables (véase el **recuadro 12**). Ningún GAL documentó las evaluaciones de proyectos ni el proceso de selección en grado suficiente para permitir revisar el fundamento de las decisiones.
- 59.** Dada la naturaleza local de los GAL, uno de los mayores riesgos para la eficiencia, el valor añadido de los programas Leader y la reputación de la UE es el conflicto de intereses, en virtud del cual un promotor de proyecto pueda llegar a influir en la selección del mismo a su favor. El riesgo se incrementa en los GAL que no tienen procedimientos transparentes, objetivos o bien documentados, según se ha explicado anteriormente.

²⁴ Artículo 52 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1):

1. Queda prohibido a todo agente financiero adoptar cualquier acto de ejecución presupuestaria si con ello sus propios intereses pudieran entrar en conflicto con los de las Comunidades. Si se presentase un caso así, el agente en cuestión tendrá la obligación de abstenerse de actuar y de informar de tal extremo a la autoridad competente.

2. Existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de un agente de la ejecución del presupuesto o de un auditor interno se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo de intereses comunes con el beneficiario.

RECUADRO 12

EVALUACIÓN DEL EFECTO DE LOS PROYECTOS EN EL EMPLEO POR EL GAL DE PORTUGAL

El GAL concedió una puntuación a cada propuesta de proyecto, pero carecía de documentación acerca de su evaluación de los criterios de selección, como «mantenimiento y creación del empleo», por lo que no fue capaz de explicar incoherencias manifiestas. Por ejemplo, la propuesta de proyecto «Inversiones en una planta de envasado de miel» implicaba la creación de dos nuevos puestos de trabajo. El GAL concedió a la propuesta cinco puntos conforme al criterio del empleo.

Otras dos propuestas (promovidas ambas por organizaciones miembros del GAL) también recibieron cinco puntos: «compra de una cámara de vídeo y un proyector para una asociación cultural», que contribuía al mantenimiento de un puesto de trabajo existente; y el proyecto municipal de señales de carretera (véase el **recuadro 7**), que no implicaba la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo.

60. El riesgo se presenta de forma más directa cuando el promotor del proyecto es miembro del órgano decisorio del GAL. También en los GAL pequeños, uno de sus miembros tiene la oportunidad de influir en la decisión aun cuando no participe en la votación. Las autoridades griegas prohibieron que los GAL concedieran subvenciones a su personal o sus miembros, a las personas físicas o jurídicas que los sustituyan o a sus cónyuges y parientes en primer grado. Ningún otro GAL tenía normas similares. La norma vigente en Grecia no era aplicable a los miembros de un GAL en su condición de representantes de organizaciones públicas o sin ánimo de lucro, aunque las subvenciones concedidas en tales casos se limitaron al 25 % del presupuesto de los GAL.
61. Todos los GAL auditados concedieron subvenciones a sus propias organizaciones miembros (véanse los apartados 24 a 33). Estas subvenciones no fueron tratadas como casos excepcionales. Los GAL tenían normas internas diferentes para sus comités decisorios (véase el **recuadro 13**). Dichas normas no cumplían los requisitos del Reglamento Financiero de la UE²⁴. En concreto, las normas de algunos GAL afectaban solamente a los miembros que promocionaban de forma directa un proyecto y únicamente les exigían su abstención a la hora de votar.

RECUADRO 13

EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS GAL PARA EVITAR CONFLICTOS DE INTERESES (LEADER+)

Antecedente

Los miembros de los comités decisorios no deben conceder subvenciones en situaciones en las que tengan un «interés común» con el promotor del proyecto conforme a lo dispuesto en el artículo 52, apartado 2, del Reglamento Financiero.

Es probable que exista sobre todo un interés común en proyectos promovidos por miembros de la estructura de gestión del GAL o del comité decisorio, ya que la evaluación por el GAL de la propuesta de proyecto puede verse influida (incluso inconscientemente) por la relación con el promotor del proyecto. Lo dicho es aplicable tanto si el miembro del GAL promueve el proyecto a título personal o como representante de una organización pública o privada.

Criterio

1. Si un miembro del comité de evaluación o decisión del GAL tiene algún tipo de relación profesional o personal con el promotor del proyecto, o cualquier interés profesional o personal en el proyecto, debe presentar una declaración escrita explicando la naturaleza de la relación/interés, la cual debe formar parte del expediente del proyecto. Cualquier interés común tendría que declararse, incluidos los intereses familiares, afectivos, políticos o económicos, conforme al Reglamento Financiero.
2. El miembro en cuestión no debe participar en forma alguna en el proceso de evaluación o selección, ni encontrarse presente durante el debate de la propuesta de proyecto. Todo ello ha de quedar documentado en las actas.
3. Cuando exista un interés común, los GAL deben remitir el asunto a la autoridad de gestión de acuerdo con el Reglamento Financiero.

RECUADRO 13

GAL	Declaración de intereses y no participación en la votación	Notificación a la autoridad de gestión	Comentarios
DE-BY	●	●	Las normas de funcionamiento establecían que los miembros de un GAL que tuvieran algún interés en un proyecto no debían participar en los debates o la votación y que su abstención debía quedar documentada. Las actas de las reuniones no siempre mostraban quién se hallaba presente y quién votó. La autoridad de gestión considera que las normas no son aplicables a los representantes de las organizaciones del sector público que promuevan proyectos.
DE-MV	●	●	Las normas del GAL establecían que los miembros que tuvieran algún interés en un proyecto no debían participar en los debates o la votación. No existía ninguna documentación de tal abstención de participación en las actas de las reuniones.
IE	●	●	Las normas del GAL exigían a los miembros que se ausentaran de la reunión durante el debate de las propuestas de proyecto en las que tuvieran algún interés, o en el caso de que hubieran participado en la evaluación previa de los proyectos. El GAL mantenía asimismo un registro de intereses de los miembros y estos estaban sujetos a una política de rotación. Las normas nacionales exigían que las decisiones referentes a proyectos en los que un miembro o el personal del GAL tuviera algún interés fueran notificadas a la autoridad de gestión antes de la aprobación formal del proyecto. Nota: el funcionamiento de este procedimiento no fue verificado durante esta fiscalización.
EL	●	●	Los miembros del comité decisorio o de la estructura de gestión del GAL, así como sus parientes en primer grado, no podían promover proyectos Leader ni a título personal ni empresarial. No obstante, lo anterior no era válido para los miembros del GAL que representaran a organizaciones sin ánimo de lucro, y a estos miembros se les permitía participar en la votación.
ES-A	●	●	Las normas del GAL disponían que los miembros que tuvieran algún interés en un proyecto no debían participar en los debates o la votación. Nota: el funcionamiento de este procedimiento no fue verificado durante la fiscalización.
ES-CM	●	●	Las normas del GAL establecían que los miembros que tuvieran algún interés en un proyecto no debían participar en los debates o la votación, pero esto sólo era aplicable a intereses personales o económicos. Las actas de las reuniones no demostraban que los representantes de las autoridades locales se hubieran abstenido en las votaciones de sus proyectos.
FR (PL)	●	●	Las normas del GAL exigían que un miembro que promoviera directamente un proyecto se abstuviera, pero no que abandonara la sala. Las actas de las reuniones del comité decisorio muestran que el promotor participó en los debates y, en ocasiones, que la votación fue unánime, sin mención alguna a que el promotor se abstuviera. Las normas no eran aplicables a los miembros con algún interés en un proyecto que no estuvieran promocionando personalmente.
FR (LR)	●	●	El GAL no contaba con normas establecidas. Las actas muestran casos en que un promotor de proyecto participó en los debates y en la votación.
IT-TOS	●	●	El GAL no contaba con normas establecidas a pesar de la exigencia de la autoridad de gestión en este sentido.
HU	●	●	Las normas solamente eran aplicables a los miembros del GAL con algún interés <i>personal</i> en una propuesta de proyecto, a quienes se les exigió que declarasen el interés antes de la reunión y que no participaran en el debate o la votación.
PT	●	●	A los miembros del GAL con algún interés en una propuesta de proyecto se les exigió que se abstuvieran durante la votación, pero no estaban obligados a abandonar la sala y podían participar en el debate. No siempre constaba en las actas que los representantes de las autoridades locales se hubieran abstenido en la votación de sus proyectos.

Constataciones: ● Criterio cumplido ● Criterio no cumplido ● Criterio no verificado

62. La documentación de la votación resultaba insuficiente en cinco de los once GAL Leader+, ya que las actas de los comités decisivos no siempre muestran quién se hallaba presente y quién votó (véase el **recuadro 13**). En Baviera, Toscana y los GAL de Francia, las actas revelan casos en que el promotor del proyecto participó en el debate del proyecto y en la votación (véase el **recuadro 14**).
63. Los ejemplos descritos en este informe se refieren a proyectos que estaban relacionados de forma muy marginal con los objetivos de la estrategia, proyectos que ya habían finalizado y proyectos que subvencionaban actividades normales de la administración local. La mayoría de estos proyectos estaban promovidos por la propias organizaciones miembros del GAL (véanse los **recuadros 7, 9, 10, 11, 12 y 14**). Las insuficiencias detectadas ponen de relieve el riesgo de que los miembros del GAL hayan influido, de manera directa o indirecta, en las decisiones hasta el punto de que se haya producido un uso ineficaz o ineficiente del presupuesto de la UE.

RECUADRO 14

GAL EN BAVIERA: INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE VOTACIÓN

El proyecto de la construcción de un estanque de natación estaba incluido en la estrategia GAL con una contribución Leader de 150 000 euros.



La contribución Leader real fue de 1 030 000 euros: casi el 50 % del presupuesto total del GAL. Aunque el reglamento interno del GAL exigía un quórum de seis miembros para adoptar decisiones, la documentación mostraba que solamente votaron cuatro a la hora de aprobar el proyecto. Los nombres de las personas presentes no quedaron registrados, excepto el del presidente del GAL, que era el alcalde de la población que promovía el proyecto. Según las normas de funcionamiento de Leader+ de Baviera, los miembros del GAL no estaban autorizados a debatir y votar los proyectos en que tuvieran algún interés, y esta abstención debía quedar documentada. En respuesta a la observación del Tribunal, las autoridades bávaras contestaron que juzgaban aceptable la participación del alcalde, ya que no poseían ningún interés *personal* en el proyecto.

EFICIENCIA OPERATIVA

- 64.** Los GAL tienen unos costes de funcionamiento como sueldos del personal, oficinas, viajes, publicidad, etc. En aras de la eficiencia, dichos costes deben ser limitados y no sobrepasar los presupuestos aprobados por las autoridades de gestión. El hecho de contar con personal local en oficinas locales, dedicado a un número reducido de proyectos, debería permitir asimismo a los GAL tener una mayor capacidad de respuesta que la existente en un programa gestionado a escala nacional o regional. Eso tendría que traducirse en una tramitación más ágil de las solicitudes y los pagos de las subvenciones, así como en una menor necesidad de trámites burocráticos.

Las exigencias administrativas a escala local se han traducido en unos costes de funcionamiento notables, en un gran volumen de papeleo y en retrasos

- 65.** Los costes ajenos a los proyectos en los que incurrieron los GAL auditados van del 12 % al 32 % del gasto financiado con fondos públicos en Leader+. Los costes presupuestados por los GAL para el período de programación 2007-2013 varían del 6 % al 28 % (véanse los **gráficos 5 y 6**).
- 66.** Los datos anteriores incluyen los costes del GAL para «promocionar el territorio» (estimular el interés local)²⁵. Los GAL encuadraron generalmente como promoción el trabajo realizado por su personal para fomentar las propuestas de proyectos y algunos también calificaron como promoción el tiempo invertido en la asistencia a los promotores de proyectos para elaborar sus solicitudes de subvención, así como el tiempo dedicado al seguimiento y a la presentación de informes sobre la ejecución de los proyectos. Varios GAL no diferenciaron los costes de promoción de los administrativos y de gestión, y los demás efectuaron una distribución arbitraria del tiempo de trabajo de su personal.
- 67.** La mayoría de los GAL respetaron teóricamente sus presupuestos de costes de funcionamiento en el marco de Leader+, aunque por culpa de los bajos niveles de ejecución en algunos GAL, como en Hungría, esto representaba un porcentaje más alto del gasto total que el previsto inicialmente. El GAL de Irlanda agotó su presupuesto de gastos de funcionamiento y utilizó su presupuesto de promoción y subvención adicional de la autoridad de gestión para cubrir costes. El GAL de Castilla-La Mancha utilizó el presupuesto de cooperación para los costes de funcionamiento (véanse los apartados 43 a 46). Otros GAL tuvieron que utilizar sus propios fondos.

²⁵ Definido en el Reglamento como estudios de la zona local, información y actos de promoción, etc.

GRÁFICO 5

COSTES AJENOS AL PROYECTO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO LEADER+ (INCLUIDA LA PROMOCIÓN)

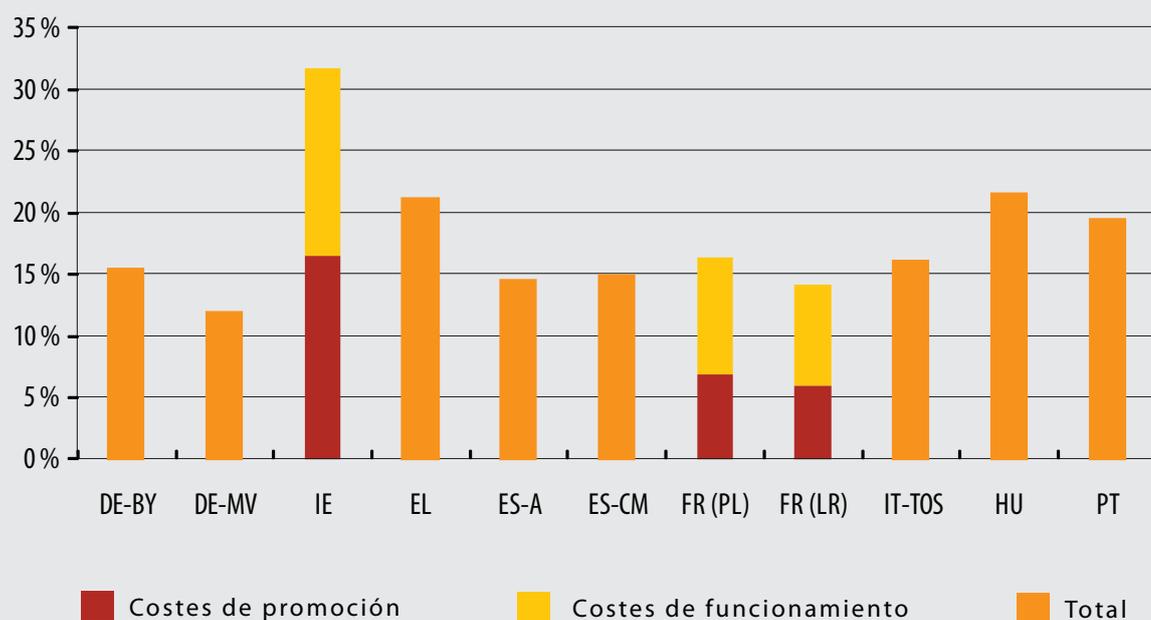
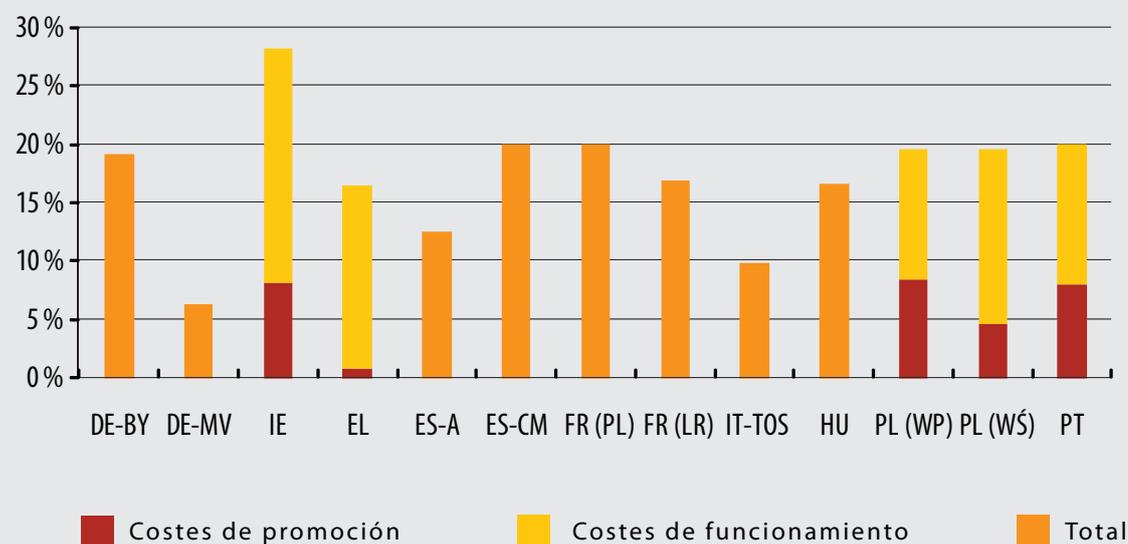


GRÁFICO 6

COSTES AJENOS AL PROYECTO (INCLUIDA LA PROMOCIÓN) COMO PORCENTAJE DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS GAL DEL EJE 4



- 68.** Los costes de funcionamiento no representan necesariamente un gasto ineficaz. Por ejemplo, el GAL en Irlanda tuvo unos elevados costes de promoción porque contrató el equivalente a 2,5 agentes de desarrollo de proyecto a jornada completa, que trabajaron activamente para estimular el desarrollo rural local (véase el apartado 15).
- 69.** Además de las cuestiones anteriores, los datos no pueden utilizarse para comparar la eficiencia entre los distintos programas debido a las diferentes atribuciones de los GAL en lo tocante a la tramitación de las solicitudes y los pagos de las subvenciones para los proyectos. En Hungría, el GAL no tenía ninguna función formal en el proceso una vez remitida la lista de proyectos propuestos a la autoridad de gestión, que era responsable del control de subvencionabilidad, de la decisión sobre la subvención, del acuerdo de subvención y del seguimiento y presentación de informes en todas las etapas de la ejecución del proyecto, así como del pago. Por el contrario, el GAL en Irlanda era responsable de todo el proceso, desde el desarrollo del proyecto hasta el control de la ejecución y el pago de la subvención.
- 70.** En la práctica, la ejecución de Leader+ resultó excesivamente burocrática: la mayoría de los GAL exigía extensos y detallados formularios para la solicitud de la subvención, con múltiples anexos y documentos justificativos incluso para los proyectos más pequeños (véase el **recuadro 15**), aunque conviene señalar que los procedimientos habían sido definidos en casi todos los casos por las autoridades de los Estados miembros, no por los GAL. El personal de los GAL ayudó a los promotores a seguir el proceso administrativo, pero, incluso con dicha asistencia, un estudio de los promotores de proyectos por el GAL de Francia (Languedoc-Rosellón) detectó que el 47 % consideraba «relativamente difícil» el proceso de solicitar una subvención.
- 71.** Los datos disponibles acerca del tiempo invertido en la aprobación de las solicitudes y pagos de las subvenciones no estaban completos ni eran coherentes, pero demuestran que la mayoría de los GAL tardó varios meses en tramitar los expedientes²⁶. Por el contrario, en determinadas ocasiones el GAL en Irlanda recibió y tramitó la solicitud de pago y efectuó el abono al promotor en un mismo día. Los retrasos en Hungría estuvieron causados por solicitudes incompletas o inexactas para la aprobación del proyecto y para los pagos, lo que indica que los trámites tal vez fueran excesivamente complejos para un régimen de ayuda destinado a proyectos locales a pequeña escala.

²⁶ En algunos Estados miembros, las autoridades nacionales y regionales son responsables de estos procesos, lo que contribuye asimismo al tiempo empleado.

RECUADRO 15

EJEMPLOS DE PROCEDIMIENTOS EXCESIVAMENTE BUROCRÁTICOS

GAL de Grecia: Los promotores en potencia tuvieron que rellenar una solicitud de unas 22 páginas y presentar 15 documentos justificativos, incluido un certificado que acreditara la edad, la prueba documental de haber cumplido el servicio militar, el certificado de no ser funcionario, el certificado de no estar jubilado por incapacidad laboral, etc. Las solicitudes incompletas fueron rechazadas. La guía para los promotores relativa a la solicitud de pago tenía 32 páginas.

GAL de Hungría: La solicitud del proyecto del presbiterio tenía 60 páginas para una subvención de unos 4 500 euros. Otra solicitud de proyecto contenía 126 páginas para una subvención de unos 5 400 euros.



El GAL tardó siete meses en tramitar y presentar las solicitudes de proyectos a la agencia regional de pago para su verificación y aprobación. La duración total desde la solicitud hasta la firma del contrato en los seis expedientes de proyectos examinados osciló entre 11 y 16 meses.

GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS LEADER POR LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO SE MOSTRARON SUFICIENTEMENTE EXIGENTES Y COMPARTEN CON LOS GAL CIERTO GRADO DE RESPONSABILIDAD POR LIMITAR EL POSIBLE VALOR AÑADIDO DEL ENFOQUE LEADER. NO HAN ACTUADO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA LIMITAR LOS COSTES Y LOS RIESGOS

LOS REQUISITOS DE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS PARA LEADER+

- 72.** El valor añadido del enfoque Leader no proviene de la Comisión o los Estados miembros, sino de las actividades de los GAL. De forma análoga, la responsabilidad primordial de una buena gestión financiera corresponde a los GAL, ya que ellos toman las decisiones sobre el gasto del presupuesto de la UE. La Comisión y los Estados miembros pueden proporcionar orientación a los GAL y deben garantizar que la legislación, las normas de funcionamiento y los sistemas de gestión fijen las normas mínimas exigidas, creen los incentivos oportunos para que los GAL añadan valor y consigan una gestión financiera sólida, evitando los obstáculos y factores desincentivadores.

Los Estados miembros no fijaron o cumplieron requisitos mínimos eficaces para la buena gestión financiera y el enfoque Leader, a pesar de haberles alentado a ello la Comisión

- 73.** Los riesgos para la buena gestión financiera, descritos en este informe, son bien conocidos, sobre todo desde la publicación del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2000 que hacía constar insuficiencias similares: la concesión retroactiva de subvenciones por los GAL, lo que provocaba un riesgo de efecto de peso muerto, falta de transparencia en la selección de proyectos, posibles conflictos de intereses, elevados costes operativos y procedimientos dilatados.

74. En su día, la Comisión respondió a las observaciones del Tribunal, que «alentaba el uso de procedimientos abiertos y transparentes»; «animaba a los GAL a que concedieran un nivel de ayuda ajustado a las circunstancias de cada proyecto»; había «planteado la cuestión de los retrasos en los pagos a los Estados miembros»; «invitaba» a los Estados miembros a limitar los costes operativos de Leader+ al 15 % del presupuesto total del GAL; y que la reglamentación de ejecución de los Fondos Estructurales introducía límites que debían prevenir la concesión de subvenciones a proyectos que se hubieran completado antes de presentarse la solicitud de la subvención.
75. La Comisión creó un Observatorio Leader+ con un Punto de Contacto que se encargaba de la organización y promoción de seminarios, la elaboración de publicaciones y el mantenimiento de bases de datos. Estas actividades estaban encaminadas a la puesta en común de buenas prácticas entre los GAL y a prestar apoyo a las autoridades de gestión y las redes nacionales o regionales.
76. La legislación fijaba muy pocos requisitos a escala de la UE para Leader+, al margen de las condiciones generales de subvencionabilidad, presentación de informes y sistemas de control que resultan aplicables a todos los gastos de los Fondos Estructurales. Los Estados miembros (o las regiones) desarrollaron sus propias disposiciones y normas de funcionamiento, que la Comisión aprobó al comienzo del período Leader+.
77. Cada Estado miembro fijó requisitos diferentes para ser cumplidos por los GAL (véase el **recuadro 16**). Por ejemplo, las autoridades irlandesas les exigían que evaluaran las propuestas de proyecto desde el punto de vista de los efectos de peso muerto y desplazamiento; no así otras autoridades de gestión. Cuando el Estado miembro no fijaba requisitos o cuando no los supervisaba y ejecutaba adecuadamente, la eficacia de actuación del GAL resultaba insuficiente, según se describe en los apartados 12 a 71. Con escasas excepciones, los GAL se limitaron apenas a seguir los procedimientos establecidos por los Estados miembros y no alcanzaron los beneficios plenos del enfoque Leader ni se autorregularon para conseguir una buena gestión financiera por iniciativa propia.

- 78.** Las normas de los Estados miembros toleraban efectivamente una gestión financiera mediocre al permitir que se concedieran subvenciones a proyectos que habían comenzado antes de que el GAL hubiera decidido acerca de la solicitud de la subvención. Las normas no *obligaban* a los GAL a conceder subvenciones con carácter retroactivo, pero transmitían el mensaje de que esa práctica resultaba aceptable.
- 79.** Una deficiencia concreta de la ejecución de Leader común a todos los Estados miembros era que no hacían responsables a los GAL de la consecución de los objetivos de sus estrategias locales, pues aprobaban las estrategias Leader+ con objetivos muy generales y faltos de concreción, y no exigían a los GAL que supervisaran, evaluaran o informaran de la consecución de los objetivos de su estrategia, ni hicieron cumplir tales requisitos.

RECUADRO 16

EJEMPLOS DE DIFERENTES REQUISITOS DE EJECUCIÓN

Toscana implantó requisitos para que los agentes locales clave estuvieran representados en el GAL.

Irlanda estableció normas a fin de garantizar un proceso equitativo y transparente para designar miembros del GAL y decidir sobre la composición de éste.

Las normas francesas exigían que los GAL tuvieran un «doble quórum» en el comité de adopción de decisiones para garantizar que hubiera una asociación activa.

Las autoridades de gestión en Grecia, Hungría y Toscana exigían que los GAL puntuaran cada proyecto con relación a un conjunto común de criterios objetivos.

En Grecia, la autoridad de gestión impuso un límite del 25 % a las subvenciones concedidas a las propias organizaciones miembros del GAL, exigiendo con ello al GAL a que implicara a la comunidad local en conjunto en la ejecución de la estrategia.

En Irlanda, las normas de funcionamiento especificaban que «si los proyectos cumplían los requisitos para la ayuda conforme a otros esquemas o programas, deberían considerarse, como norma general, como no aptos para la ayuda de Leader».

LOS REQUISITOS DE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EL EJE 4

- 80.** La Comisión y los Estados miembros tendrían que haber extraído conclusiones de los anteriores períodos de programación Leader para garantizar que se hubiera fijado la oportuna orientación y los requisitos para el período 2007-2013.

La principal variación para el período 2007-2013 consiste en que la mayoría de los Estados miembros exigen a los GAL que apliquen medidas generales del programa de desarrollo rural

- 81.** Para el período de programación 2007-2013, el marco jurídico viene establecido por los reglamentos sobre desarrollo rural. Al igual que en Leader+, existen muy pocas disposiciones legales aplicables a Leader. Los reglamentos limitan los costes de funcionamiento de los GAL, pero al constituir el 20 %, son más elevados que en Leader+ y el límite puede ser eludido clasificando los costes como promoción, que no están limitados. El cambio de la reglamentación de los Fondos Estructurales a la del desarrollo rural introduce la exigencia de comprobar el carácter razonable de los costes del proyecto.
- 82.** La Comisión impartió instrucciones a los Estados miembros para la elaboración del eje 4 y de hecho aprobó los programas Leader nacionales o regionales al aprobar los programas de desarrollo rural. Desde entonces la Comisión ha seguido prestando su apoyo, concretamente a través de la Red Europea de Desarrollo Rural.
- 83.** Los Estados miembros no habían concluido la elaboración de sus normas de funcionamiento en el momento de la fiscalización²⁷, por lo que no pudieron evaluarse. De la información disponible se desprende que es probable que persistan las insuficiencias identificadas en este informe.

²⁷ Con la excepción de las autoridades de gestión en Alemania y Aragón.

- 84.** La falta de atención a la consecución de los objetivos de la estrategia es probable que se vea agravada en el período de programación 2007-2013 ya que, contrariamente a las instrucciones impartidas por la Comisión²⁸, todas las autoridades de gestión auditadas (con la excepción de Baviera) exigen ahora a los GAL que se ajusten a un conjunto común de medidas definidas en los programas de desarrollo rural.
- 85.** Algunos Estados miembros han restringido aún más el alcance de los programas Leader a medidas específicas, por lo general las del eje 3²⁹. Esto ha limitado gravemente la capacidad de los GAL para proponer estrategias locales para los objetivos clave de los ejes 1 y 2 de los programas de desarrollo rural, relacionados con la competitividad y los impactos medioambientales de la agricultura y la silvicultura (véase el **recuadro 17**).
- 86.** Puesto que cada medida define los tipos de proyectos y beneficiarios que son subvencionables, los GAL tienen menos posibilidades de desarrollar soluciones innovadoras y multi-sectoriales, específicas para cada zona rural. La naturaleza de los proyectos es similar para todos los GAL en cada Estado miembro y también es parecida a la general, puesto que en la mayoría de los casos las medidas del programa de desarrollo rural se ejecutan principalmente mediante enfoques descendentes tradicionales.

²⁸ Las directrices de ejecución del eje 4, publicadas por la Comisión, afirman que es importante el apoyo a las operaciones que no correspondan a las medidas del programa de desarrollo rural, al objeto de mantener la naturaleza innovadora de Leader.

²⁹ Los GAL de Irlanda, Portugal y Polonia se vieron limitados a aplicar las medidas del eje 3 (más una medida para «pequeños proyectos» en Polonia). Los GAL de Grecia pudieron aplicar además una medida del eje 1. Los GAL de Aragón y Toscana pudieron aplicar dos medidas del eje 1. Los GAL de Castilla-La Mancha y Hungría pudieron aplicar todas las medidas del programa de desarrollo rural.

RECUADRO 17

GAL DE PORTUGAL: LAS MEDIDAS LIMITARON SU CAPACIDAD PARA AFRONTAR LAS NECESIDADES DE LOS SECTORES AGRÍCOLAS LOCALES

La estrategia del GAL fijaba el objetivo de combatir el éxodo rural y el abandono de la agricultura tradicional, pero solamente pudo utilizar las medidas del eje 3 del programa de desarrollo rural para conseguir tal fin. Esto restringió las posibilidades de configurar soluciones locales para mejorar la competitividad de los sectores oleícola y vinícola, a pesar de su importancia para la economía rural local. Las medidas medioambientales destinadas a preservar la biodiversidad y combatir el cambio climático en el sector agrícola local quedaron excluidas del ámbito de los programas Leader, lo mismo que las medidas forestales.

SELECCIÓN DE GAL PARA IMPLANTAR LEADER EN EL PERÍODO 2007-2013

- 87.** A fin de garantizar que Leader resulte eficaz y consiga valor añadido, los Estados miembros deberían seleccionar solamente GAL que sean competentes y dispongan de estrategias de calidad elevada.

Los Estados miembros seleccionaron GAL con estrategias endebles

- 88.** En todos los Estados miembros fiscalizados, el proceso de selección de los GAL fue escasamente o nada competitivo, a pesar de la exigencia de la reglamentación en tal sentido.

- 89.** La mayoría de las autoridades de gestión evaluaron y puntuaron las estrategias GAL propuestas en función de criterios pertinentes y seleccionaron todos los GAL que alcanzaron una puntuación mínima (normalmente del 50 %) ³⁰. Todas las autoridades de gestión de la muestra aceptaron a todos los GAL que habían presentado una solicitud válida (con algunas excepciones cuando había dos solicitudes para la misma zona). Por definición, los GAL con puntuaciones escasas se hallaban muy por debajo de lo que las autoridades de gestión consideraban el posible nivel de competencia y la calidad de estrategia que podían alcanzar. En una de las regiones francesas, por ejemplo, la autoridad de gestión seleccionó GAL cuya solicitud había recibido la calificación de insuficiente (véase el **recuadro 18**).

³⁰ Toscana fue la excepción, al no conceder puntuaciones.

RECUADRO 18

SELECCIÓN DE GAL POR LA AUTORIDAD DE GESTIÓN EN FRANCIA

Según la convocatoria, al término de la licitación el comité de selección elegirá entre 10 y 12 GAL con una dotación media de 1,5 millones de euros. De 18 candidaturas, la autoridad de gestión consideró que 2 eran de buena calidad, 8 de calidad mediana y 8 de calidad insuficiente. Todas las 18 fueron seleccionadas con el resultado de que la dotación media se redujo a 1,1 millones de euros.

90. En la fiscalización se detectó en concreto que los GAL habían elaborado estrategias deficientes para el eje 4, con objetivos no específicos, una lógica de intervención poco clara y unas disposiciones escasas o inexistentes en cuanto a seguimiento y evaluación. Tras la evaluación de las estrategias de los GAL, pocos Estados miembros exigieron mejoras para corregir las insuficiencias detectadas. En consecuencia, se han concedido a los GAL sumas sustanciales del presupuesto de la UE para ejecutar estrategias endebles durante un período de siete años.

APROBACIÓN POR LA COMISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2007-2013

91. El momento clave para que la Comisión determine cómo han aplicado los Estados miembros el eje 4 es la aprobación de los programas de desarrollo rural nacionales y regionales. La Comisión debería asegurar que los programas fijaran las condiciones necesarias y previnieran los riesgos conocidos para el valor añadido del enfoque Leader.

La Comisión fue permisiva al aprobar los programas de desarrollo rural

92. Los programas de desarrollo rural son documentos de alto nivel, de los que el eje 4 constituye sólo una pequeña parte. La mayoría contenían pocos detalles concretos sobre la forma en que se aplicaría el enfoque Leader. Los Estados miembros desarrollaron muchas de las disposiciones para Leader sólo después de haber sido aprobados los programas.

- 93.** La Comisión fue permisiva al aprobar los programas de desarrollo rural, que desembocaron en la situación descrita en los apartados 80 a 90, aceptando programas que no preveían una selección competitiva de los GAL (a pesar de lo dispuesto en la reglamentación), que limitaban la actuación de los GAL a aplicar medidas definidas a escala nacional (a pesar de la directriz de la Comisión por la que los GAL no debían ajustarse a un conjunto fijo de medidas), que no tenían planes específicos para conseguir la innovación o la interacción entre los sectores (a pesar de las instrucciones para las evaluaciones impartidas por la Comisión en el sentido de que la innovación debía constituir una prioridad), ni tampoco para el seguimiento o la evaluación (a pesar de las conclusiones de la evaluación intermedia de Leader+ sobre la necesidad de que estuvieran integrados en los programas desde un principio). La Comisión no evaluó elementos clave para el valor añadido del enfoque Leader, como los requisitos de los Estados miembros acerca de la composición y el carácter abierto de los GAL.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO PUEDEN DEMOSTRAR EL VALOR AÑADIDO OBTENIDO POR LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER Y AÚN NO HAN EVALUADO LOS COSTES Y RIESGOS ADICIONALES

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA DEL ENFOQUE LEADER

- 94.** La Comisión y los Estados miembros deberían apoyarse en los sistemas de gestión, el control de los GAL, los indicadores de seguimiento y los informes anuales para verificar la ejecución, los resultados y los impactos de los programas Leader, no sólo para poder emprender las oportunas acciones correctoras, sino también para aportar pruebas suficientes, fiables y significativas de apoyo a las evaluaciones y para proporcionar garantías acerca de la eficiencia y el valor añadido del enfoque Leader.

Los GAL, los Estados miembros y la Comisión realizaron el seguimiento de la ejecución de los programas Leader

95. El seguimiento de la ejecución de los programas Leader+ ha dado lugar a una intensa actividad. Los GAL y las autoridades de gestión registraron detalles de las subvenciones concedidas y de los pagos realizados para cada proyecto. Las autoridades de gestión exigieron a los GAL que elaboraran informes anuales de ejecución, describiendo sus actividades y los datos recopilados para los indicadores de seguimiento. Estos se referían principalmente al número de proyectos y al importe de las subvenciones, clasificados por tipo de beneficiario y ámbito de gasto. Las autoridades de gestión presentaron a la Comisión informes anuales de ejecución.

96. Todas las autoridades de gestión efectuaron una evaluación «intermedia» de Leader+ en 2003 con una actualización en 2005. La Comisión contrató a una empresa externa para realizar un informe de síntesis.

...pero existe escasa evidencia de la eficacia de los programas Leader para la consecución de los objetivos de desarrollo rural o el valor añadido del enfoque Leader

97. A pesar de toda esta actividad, los GAL no evaluaron ni informaron sobre la consecución de los objetivos de la estrategia local, por lo que no existen pruebas sobre los resultados y los impactos en el desarrollo rural que han tenido los gastos efectuados en el marco de Leader. No se dispone de ninguna información acerca de si (o hasta qué grado) los programas Leader han reducido el éxodo rural de las zonas afectadas, han incrementado las oportunidades para jóvenes, han diversificado las economías rurales, etc.

98. Los puestos de trabajo creados o preservados por los proyectos Leader constituyen una excepción parcial pues la Comisión alentó a los Estados miembros a que hicieran un seguimiento en este sentido en todos los programas de Fondos Estructurales. No obstante, el Tribunal detectó que las definiciones utilizadas eran incoherentes y que los datos, que en la mayoría de los casos no fueron verificados por las autoridades de gestión, no eran fiables ni creíbles.

- 99.** Las evaluaciones de 2003 tuvieron lugar antes de que la mayoría de los GAL hubiera comenzado a aplicar los programas Leader y las actualizaciones se llevaran a cabo antes de incurrir en gastos significativos. Muchas preguntas sobre la evaluación no fueron contestadas o se basaban en opiniones de quienes resultaron beneficiados por el programa.
- 100.** La ausencia (o falta de fiabilidad) de los datos dificulta determinar la eficiencia de los programas Leader para producir resultados del desarrollo rural, bien en términos absolutos o en relación con la eficacia de otros métodos (notablemente, los programas generales).
- 101.** El valor añadido potencial del enfoque Leader no sólo radica en los resultados y el impacto de las realizaciones físicas (los proyectos ejecutados con las subvenciones Leader). La participación de la comunidad conseguida por medio del enfoque ascendente también puede provocar impactos menos tangibles, como la «creación de capacidades» y «capacitación de la población local». Las directrices estratégicas para el eje 4 consideran que Leader debería «desempeñar una función importante en la prioridad horizontal de mejorar la gobernanza».
- 102.** El potencial del enfoque Leader para conseguir el impacto descrito queda ilustrado por los ejemplos de las publicaciones de buenas prácticas del Punto de Contacto, las evaluaciones y los diferentes estudios. No obstante, no ha existido un seguimiento o notificación sistemáticos de los logros de los GAL en estos ámbitos, por lo que los ejemplos representan casos aislados. En ausencia de pruebas fiables y significativas, las evaluaciones no han sido capaces de demostrar la frecuencia y el alcance de tales efectos.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS COSTES Y LOS RIESGOS

- 103.** El seguimiento y la evaluación también deberían proporcionar pruebas y evaluaciones fiables de los costes y los riesgos del enfoque Leader.

La Comisión y los Estados miembros no han efectuado un seguimiento de los costes y riesgos adicionales ni los han evaluado

- 104.** Ante las insuficiencias identificadas en el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2000, la Comisión respondió que la mayoría corresponden a riesgos que son inherentes a un programa descentralizado, como Leader, y que *«la Comisión y los Estados miembros son conscientes de estos riesgos a la hora de hacer seguimiento de los programas y de verificar que su ejecución se ajusta al principio de la gestión financiera sólida»*.
- 105.** La Comisión verifica la conformidad con los reglamentos y puede proponer correcciones financieras. Las comprobaciones realizadas durante el período Leader+ incluyeron los programas de Portugal y Francia en 2005. Los servicios de la Comisión detectaron que no existían criterios de selección establecidos, que los procedimientos relativos a los conflictos de intereses eran inapropiados, que los GAL adoptaron decisiones sin un «doble quórum» y que no disponían de procedimientos para comprobar el carácter razonable de los costes de proyecto propuestos. Los servicios de la Comisión realizaron recomendaciones a los Estados miembros afectados, pero no juzgaron apropiado proponer correcciones financieras³¹; también verificaron la conformidad de las subvenciones retrospectivas y los porcentajes de ayuda respecto de los reglamentos, pero no plantearon las cuestiones del efecto de peso muerto ni de la eficiencia.
- 106.** Si bien las comprobaciones de la Comisión confirmaron los riesgos identificados en el Informe Anual relativo al ejercicio 2000 (y en esta fiscalización), no constituyen una base para establecer el alcance y el impacto de tales riesgos en los Estados miembros afectados o a escala de toda la UE³².
- 107.** Las inspecciones por los Estados miembros de la operaciones de los GAL (que cubrieron al menos el 5 % del gasto en Leader+) constituían una oportunidad para verificar e informar sobre la incidencia de los riesgos para la buena gestión financiera pero, salvo excepciones en determinados Estados miembros, no han cubierto la equidad y la transparencia de los procedimientos de selección de los proyectos GAL, la solidez y la documentación de la evaluación de las propuestas de proyectos, los registros de votación o el correcto funcionamiento de las políticas sobre conflictos de intereses.

³¹ La eficacia de tales recomendaciones queda cuestionada por los resultados de las observaciones del Tribunal en estos Estados miembros, que muestran que las insuficiencias continuaban existiendo en 2009.

³² Conviene señalar que éste no es un objetivo de las comprobaciones de la Comisión.

- 108.** Los Estados miembros no se han apoyado en sistemas de gestión o en los informes anuales de ejecución de los GAL para controlar la equidad y transparencia de su proceso decisorio, la proporción de las subvenciones concedidas a sus miembros, la eficiencia de las subvenciones concedidas o la eficiencia de los procesos y los costes operativos de los GAL. En Francia, la autoridad de gestión hizo un seguimiento de las actividades de los GAL asistiendo como observadora en sus reuniones, pero manifiestamente toleró prácticas como la de que los miembros de los GAL presentaran sus propios proyectos, realizaran subvenciones retrospectivas a proyectos y elevaran los porcentajes de ayuda para agotar el presupuesto (véase el apartado 55, por ejemplo).
- 109.** Cuando algunos GAL preguntaron a los promotores de los proyectos al respecto, la información disponible indica que el efecto de peso muerto representa un riesgo importante³³. Las evaluaciones a escala de la UE no proporcionaban ninguna información sobre dicho efecto o el alcance de las subvenciones retrospectivas³⁴.
- 110.** De forma análoga, en cuanto a la equidad y la transparencia de los procedimientos GAL, las evaluaciones indican que existen problemas con la objetividad de la selección de los proyectos, por ejemplo, pero no ofrecen ninguna información sobre el alcance o el impacto de tales insuficiencias (véase el **recuadro 19**).

³³ Por ejemplo, un estudio de promotores de proyectos realizado por el GAL en Francia (Países del Loira) detectó que el 71 % habría emprendido el proyecto sin la subvención Leader.

³⁴ La Comisión ha pedido al contratista la evaluación final Leader+ para analizar la incidencia del efecto de peso muerto, pero no había ni seguimiento ni recogida de datos al respecto durante el período Leader+.

RECUADRO 19

EXTRACTO DE LA SÍNTESIS DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LEADER+

«La asociación descompensada o el desequilibrio en las relaciones de poder en el GAL pueden provocar la selección de un conjunto inadecuado de proyectos, a menudo en beneficio de la organización que pertenece al sector público. La composición de los GAL a menudo está descompensada y domina el sector institucional.»

«La información facilitada en los informes [de evaluación] y en los estudios de casos tiende a concentrarse en temas como la burocracia, las relaciones entre autoridades de gestión y los GAL, la financiación y la insuficiente autonomía de los GAL. Temas de gestión más importantes, como las estructuras, los sistemas de gestión, la planificación y el seguimiento, no recibieron mayor consideración en los informes. Las respuestas a las preguntas no se refieren en absoluto al papel de los [comités decisorios] en la gestión del programa.»

- 111.** Como ya se ha apuntado en los apartados 64 a 71, la información sobre los costes operativos de Leader no era comparable, ni fiable y, sobre todo, era incompleta, ya que muchas funciones fueron realizadas por las autoridades de gestión en algunos Estados miembros. Las evaluaciones describieron la «burocracia excesiva» de Leader+³⁵, pero no han analizado los costes. En consecuencia, no es posible determinar la eficiencia del enfoque Leader.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN EL PERÍODO 2007-2013

- 112.** La Comisión y los Estados miembros deberían aprender de las enseñanzas extraídas de los tres períodos anteriores de programación Leader para garantizar la existencia de un seguimiento y una evaluación eficientes y eficaces del enfoque Leader para el período 2007-2013.

El eje 4 comenzó a funcionar sin que existieran elementos fundamentales de los sistemas de seguimiento y evaluación

- 113.** El informe de síntesis de las evaluaciones intermedias de Leader+ recomendaba encarecidamente que se mejoraran los sistemas de seguimiento y evaluación y que estuvieran implantados desde el principio del período de programación 2007-2013³⁶. La Comisión estableció un marco común de seguimiento y evaluación para los programas de desarrollo rural que fijaba algunas preguntas específicas para evaluar el valor añadido de Leader y la mejora de su eficacia y gobernanza, pero redujo los indicadores de seguimiento específicos de Leader al número de GAL y a la población en las zonas Leader que la Comisión considera como indicador de referencia para medir el objetivo de la gobernanza. El marco común permitió a las autoridades de gestión desarrollar indicadores adicionales, pero ninguna de las fiscalizadas lo ha hecho hasta ahora para Leader. Asimismo ninguno de los GAL o de las autoridades de gestión auditadas habían dispuesto la recogida y notificación de la información, referente a los costes, riesgos, eficacia y valor añadido del enfoque Leader.

³⁵ Síntesis de la evaluación Leader+: «los informes de evaluación intermedios denuncian repetidamente: (i) burocracia excesiva; (ii) relaciones difíciles entre las autoridades gestoras y de otro tipo que participan en el proceso, de una parte, y los GAL y los promotores de proyectos, por otra; (iii) problemas a la hora de obtener cofinanciación; (iv) retrasos en la financiación; y (v) insuficiente autonomía del GAL. La consecuencia de estas deficiencias ha sido la pérdida de eficiencia en la gestión. El exceso de burocracia, que se traduce en retrasos de la financiación, se considera el principal asunto de gestión que obstaculiza el impacto y, de hecho, resta valor a algunas de las otras características atractivas de la concepción de Leader+».

³⁶ «[En Leader+,] la evaluación del programa no estaba integrada en la fase de concepción y no se tuvieron suficientemente en cuenta elementos esenciales para realizarla como los datos aplicados como punto de referencia. Recomendación: habría que incluir en el programa el acompañamiento de grupos de acción local mediante una combinación de evaluación externa y de asistencia a la evaluación interna.»

- 114.** Al final de 2009, la Comisión, a través de la red europea de evaluación del desarrollo rural, creó un grupo de trabajo temático sobre Leader para estudiar las dificultades de los Estados miembros al respecto, como, por ejemplo, la preocupación de que los indicadores del marco común de seguimiento y evaluación no capten adecuadamente los efectos de Leader, los considerables cambios metodológicos provocados por la escala local del programa, los importantes cambios metodológicos en la valoración de la gobernanza, la participación y las capacidades de las comunidades reales, y el problema de facilitar estadísticas para evaluar los beneficios de Leader. A mediados de 2010 el grupo publicó un proyecto de documento de trabajo sobre la captación de los impactos de Leader, aunque su trabajo llegó tarde para las evaluaciones intermedias (que han de terminarse en 2010) y las posibilidades de evaluación del eje 4 serán limitadas ya que no se ha recogido ni notificado la información necesaria en lo que respecta a los GAL (véase el apartado 113).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

LOS GAL HAN APLICADO EL ENFOQUE LEADER MEDIANTE SOLUCIONES QUE LIMITAN EL POTENCIAL DE VALOR AÑADIDO EN LO REFERENTE A LAS «ESPECIFICIDADES LEADER», SI BIEN EL TRIBUNAL DETECTÓ EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

- 115.** Los GAL auditados ejecutaron cerca de 1 000 proyectos durante el período Leader+, que resultaron provechosos para las empresas y comunidades locales afectadas. Pero Leader tiene un alcance mayor: debe conseguir un valor añadido en comparación con los programas tradicionales a través de un enfoque específico. En la medida en que no se sigan totalmente las especificidades clave del enfoque Leader, no se puede conseguir el potencial valor añadido del enfoque.
- 116.** El enfoque ascendente era limitado en los GAL que otorgaban la mayoría de sus subvenciones a sus propias organizaciones miembros; el potencial valor añadido de una asociación no se alcanzó en aquellos GAL en los que la toma de decisiones estaba dominada por las autoridades locales; pocos GAL estaban en condiciones de acreditar en sus estrategias o proyectos la innovación o interacción entre distintos sectores. Sin embargo ha habido algunos ejemplos de GAL que en efecto implicaron a la comunidad local e iniciaron proyectos locales satisfactorios a través de sus actividades de «promoción».
- 117.** Las estrategias locales deben ocupar el centro del enfoque Leader, proporcionando a las asociaciones su razón de ser y un valor añadido por medio de soluciones locales, concebidas expresamente para alcanzar los objetivos de desarrollo rural local. En la práctica, las estrategias no fueron pertinentes y sirvieron para poco más que solicitar una subvención a la autoridad de gestión. Ninguno de los GAL hizo un seguimiento o notificó acerca de su éxito en el logro de los objetivos de su estrategia.

LOS GAL NO TUVIERON DEBIDAMENTE EN CUENTA LA NECESIDAD DE EFICIENCIA O DE UNOS PROCEDIMIENTOS EQUITATIVOS Y TRANSPARENTES

- 118.** Los GAL no han tomado suficientemente en serio la necesidad de transparencia, de documentación de la evaluación del proyecto y las decisiones de selección, así como de procedimientos que eviten los riesgos de un conflicto de intereses directo o indirecto. Esto no sólo incrementa el peligro de que se adopten decisiones de subvención sin tener debidamente en cuenta la eficiencia, sino que también representa un riesgo para la reputación de la UE. Las prácticas observadas en algunos GAL, como que las decisiones sobre subvenciones sean adoptadas por sólo algunas personas y en favor de sus propias organizaciones, pueden ir en detrimento de la gobernanza local, más que en su favor.
- 119.** Los GAL no han tenido en cuenta la eficiencia, en particular al conceder subvenciones a proyectos que ya estaban en marcha, o incluso finalizados, antes de que se tomara la decisión sobre la subvención. En algunos casos, su objetivo parece haber sido gastar el mayor importe posible, en lugar de alcanzar el máximo posible de resultados.
- 120.** Los costes de ejecutar Leader son notables, debido al nivel adicional de ejecución, representando hasta un tercio del presupuesto de los GAL y se añaden a los costes de las autoridades de gestión y de los organismos de pago para la tramitación, el seguimiento y el control. Una serie de procedimientos rígidos, incluso para proyectos muy pequeños, y los retrasos limitaron la eficiencia, aunque en gran medida estos se debieron a las exigencias de los Estados miembros.

LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS SE MOSTRARON POCO EXIGENTES Y COMPARTEN CIERTO GRADO DE RESPONSABILIDAD CON LOS GAL POR LIMITAR EL POSIBLE VALOR AÑADIDO DEL ENFOQUE LEADER. NO HAN ACTUADO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA LIMITAR LOS COSTES Y LOS RIESGOS

- 121.** La responsabilidad por el valor añadido y la buena gestión financiera de Leader compete principalmente a los GAL, pero los riesgos son bien conocidos. La Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de supervisar la actuación de los GAL y de garantizar que se atengan al enfoque Leader y apliquen sistemáticamente la mejor gestión financiera. No deberían tolerarse unas prestaciones deficientes en estos ámbitos, ni siquiera en los Estados miembros que apliquen Leader por primera vez, ya que tendrían que haberse asimilado las enseñanzas de los anteriores períodos de programación.
- 122.** No obstante, diez años después de la anterior fiscalización de Leader por parte del Tribunal, siguen existiendo las mismas insuficiencias graves. La Comisión respondió a las observaciones en el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2000 con «*aliento*», orientación y recomendaciones a los Estados miembros. Eso no ha resultado eficaz.

RECOMENDACIÓN 1

A la vista de las persistentes insuficiencias registradas, la **Comisión** debe garantizar que la legislación defina con suficiente claridad las normas exigidas específicamente en el caso de Leader. La fijación de unos requisitos sencillos para toda la UE pueden hacer innecesaria la aplicación de normas divergentes de funcionamiento en los distintos programas y contribuir a simplificar los procedimientos, mejorar la coherencia y proporcionar normas claras de control en los siguientes ámbitos:

- a) exclusión de proyectos iniciados antes de la adopción de una decisión de subvención, con el fin de eliminar un riesgo importante de ineficiencia (efecto de peso muerto);
- b) la selección por los GAL de los proyectos ha de estar basada en evaluaciones documentadas que demuestren el fundamento y la equidad de la decisión en función de criterios coherentes y pertinentes;
- c) normas para garantizar que las asociaciones no estén dominadas por las autoridades locales en las reuniones de selección de proyectos.

Además, los **Estados miembros** deberían garantizar la existencia de procedimientos eficaces con relación a las insuficiencias detectadas en este informe y que se supervise el correcto funcionamiento de estos procedimientos.

- 123.** En concreto, la Comisión y los Estados miembros han tolerado que los GAL carezcan de procedimientos eficaces para evitar conflictos de intereses. Las deficiencias detectadas ponen de relieve el riesgo de que los miembros del GAL hayan influido, de manera directa o indirecta, en las decisiones hasta el punto de dar lugar a un uso ineficaz o ineficiente del presupuesto de la UE.

RECOMENDACIÓN 2

El Reglamento Financiero prohíbe cualquier acción que puede desembocar en un conflicto de intereses. A la vista de lo anterior, la **Comisión y los Estados miembros** deben garantizar la existencia de salvaguardas eficaces y comprobar que funcionen correctamente. Los miembros de los comités decisorios o de evaluación de proyectos de los GAL con cualquier interés personal, político, profesional o comercial en un proyecto, deberían presentar una declaración escrita de dicho interés y ausentarse de cualquier debate, evaluación o decisión sobre el proyecto. Además el asunto tendría que notificarse a la autoridad de gestión de acuerdo con el Reglamento Financiero.

124. Es fundamental en Leader la identificación ascendente de soluciones locales para problemas locales, pero todas las autoridades de gestión auditadas menos una han impuesto *de facto* un sistema descendente para el período 2007-2013. Estas autoridades exigen que los GAL ejecuten las medidas comunes del programa de desarrollo rural, contrariamente a las directrices de la Comisión. Esto puede hacer que Leader resulte más fácil de controlar, pero limita el ámbito de estrategias *locales* innovadoras y, por tanto, restringe el posible valor añadido que justifica el enfoque Leader³⁷.

³⁷ La importancia de este extremo queda subrayada por la definición del enfoque Leader facilitado por la Comisión como «método para movilizar y posibilitar el desarrollo rural en las comunidades locales, más que un conjunto fijo de medidas que deben aplicarse».

RECOMENDACIÓN 3

La **Comisión** debería analizar con los **Estados miembros** si las medidas existentes restringen la capacidad de los GAL para concebir y aplicar estrategias locales, multisectoriales e innovadoras destinadas a alcanzar los objetivos de los ejes 1-3 de la política de desarrollo rural. Los **Estados miembros** deberían modificar sus normas, en la medida de lo necesario, para permitir a los GAL que desarrollen soluciones locales que no correspondan a medidas del programa de desarrollo rural.

125. En la gestión compartida, la Comisión no tiene la función de aprobar todos los detalles de las disposiciones de ejecución nacionales y regionales, sino que, antes de haber aprobado el programa del eje 4, tendría que haber garantizado la existencia de los elementos clave para el éxito de Leader (véase más abajo). Los Estados miembros seleccionaron GAL con estrategias endebles. En consecuencia, el presupuesto de la UE se está ejecutando en el período 2007-2013 de una forma que resulta menos eficaz y con menor valor añadido potencial que el que podría haberse logrado.

RECOMENDACIÓN 4

La **Comisión** debería garantizar que los **Estados miembros** analicen las estrategias 2007-2013 de los GAL y exigirles que fijen objetivos mensurables, específicos de su zona local, que puedan conseguirse mediante el programa Leader en lo que queda del período. Los **Estados miembros** deberían luego exigir a los GAL que respondan del logro de los objetivos de la estrategia local, de la obtención de valor añadido por medio del enfoque Leader y de la eficacia del gasto de las subvenciones y sus costes operativos.

Los **Estados miembros** deberían sopesar también si esta mayor exigencia de rendición de cuentas en relación con la buena gestión financiera permite racionalizar los existentes sistemas de gestión, supervisión y control, con una menor necesidad de comprobar el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad aplicables a las medidas.

RECOMENDACIÓN 5

A la vista de su responsabilidad para garantizar la buena gestión financiera del presupuesto de la UE, la **Comisión** debería verificar los futuros programas prestando suficiente atención a los elementos específicos que son fundamentales para el valor añadido, la eficiencia y la eficacia de Leader.

Los **Estados miembros** deberían garantizar en el futuro que los GAL corrijan cualquier insuficiencia detectada en el proceso de selección, para llegar a tener estrategias y planes de ejecución del máximo nivel.

LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO PUEDEN DEMOSTRAR EL VALOR AÑADIDO OBTENIDO POR LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER Y NO HAN EVALUADO LOS COSTES Y RIESGOS ADICIONALES

- 126.** El presupuesto de la UE aportó más de 2 000 millones de euros a Leader+, habiéndose programado más de 5 000 millones para el período 2007-2013. La Comisión aún no ha demostrado la eficacia o eficiencia del gasto, el valor añadido obtenido mediante la aplicación del enfoque Leader, el grado en que se han materializado los riesgos conocidos o los costes reales de la ejecución. Los Estados miembros no han recopilado y validado la necesaria información, por lo que existe una base de pruebas insuficientes para la evaluación. Esta fiscalización ha demostrado que el valor añadido y la buena gestión financiera de Leader no pueden presuponerse.

RECOMENDACIÓN 6

La **Comisión** debería emprender acciones urgentes para poder responder con garantías del valor añadido y la buena gestión financiera de Leader.

El seguimiento debería orientarse hacia indicadores del valor añadido del enfoque Leader, la eficacia y la eficiencia, más que centrarse en la ejecución. Los datos tendrían que verificarse en origen, al menos mediante muestreo. Dada la escala y la naturaleza de Leader y las dificultades encontradas hasta ahora para obtener datos significativos, comparables y fiables, la **Comisión** debería contemplar enfoques más eficientes y eficaces, como el seguimiento de muestras estadísticamente válidas de los GAL en detalle, por medio de indicadores, inspecciones y estudios de caso estructurados con la pertinente verificación de datos por parte de un evaluador independiente.

La **Comisión** debería coordinar a los **Estados miembros** para garantizar que los sistemas de control y supervisión proporcionen garantías de la equidad y la transparencia de los procedimientos, obtengan datos comparables sobre los costes y complementen el seguimiento de la eficacia y la eficiencia.

El presente informe ha sido adoptado por la Sala I, presidida por Michel CRETIN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 21 de julio de 2010.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

LISTA DE PROYECTOS EXAMINADOS¹

(euros)

Descripción del proyecto	Tipo de promotor	Coste total subvencionable	Subvención Leader ²
DE-BY			
Construcción de un estanque de natación	Sector público local	2 063 969	1 031 984
Adquisición de una locomotora	Sector privado	396 403	74 325
Adquisición de equipos para la cosecha y el procesamiento de fruta	Asociación	30 293	3 787
DE-MV			
Restauración de iglesia, incluidas las instalaciones turísticas	Autoridades eclesiásticas	165 016	111 386
Desarrollo del concepto de un museo técnico	Asociación	131 498	88 106
Asilo-hogar para pacientes con demencia	Asociación	1 063 000	154 000
Estudio de consultoría: coordinación de viajes de barcos de pasajeros	Sector público local	11 265	5 914
IE			
Alumbrado público para área de descanso	Asociación	6 959	3 476
Estudio de viabilidad y sitio web para proyecto de desarrollo urbano	Asociación	17 969	14 375
Equipo para procesamiento cárnico	Sector privado	34 485	14 250
Construcción de un camino junto a un río	Asociación	40 937	31 377
EL			
Construcción y equipamiento de una taberna	Sector privado	414 712	228 091
Nueva pavimentación de calles en el centro urbano	Sector público local	210 942	210 942
Construcción y equipamiento de una destilería	Sector privado	254 154	127 077
Construcción y equipamiento de un restaurante	Sector privado	367 421	202 081
Construcción y equipamiento de un lagar	Sector privado	387 480	193 740
Construcción y equipamiento de una posada	Sector privado	334 436	181 799
Construcción de nuevas instalaciones para una forja	Sector privado	202 087	111 147

¹ El Tribunal seleccionó proyectos representativos del abanico financiado por cada GAL en cuanto a tipo de promotor, naturaleza (inversiones, estudios, manifestaciones, etc.) y dimensión financiera del proyecto. Se dio preferencia a los proyectos finalizados entre 2006 y 2008.

² Componente financiado por la UE, excepto en Irlanda, Grecia y Hungría, países para los que el importe incluye la cofinanciación nacional.

(euros)

Descripción del proyecto	Tipo de promotor	Coste total subvencionable	Subvención Leader ²
ES-A			
Compra de equipos para guarderías (I)	Asociación	29 910	14 955
Compra de equipos para guarderías (II)	Asociación	39 000	19 500
Equipamiento de una depuradora de agua	Sector privado	369 000	30 050
Restauración de casas para turismo rural	Sector privado	222 597	30 051
Equipamiento de centro de información sobre el agua	GAL	180 000	60 000
Construcción de un hotel subterráneo	Sector privado	277 187	30 051
Adquisición de equipos para una panadería ecológica	Sector privado	189 599	25 596
ES-CM			
Equipo de procesamiento de aceite de oliva	Sector privado	78 993	28 437
Construcción de un hotel rural	Sector privado	617 026	98 130
Renovación de una plaza de pueblo	Sector público local	30 450	8 583
Rehabilitación de zona recreativa municipal	Sector público local	36 096	26 532
Ampliación de fábrica de procesamiento alimentario	Sector privado	409 179	69 050
Paneles de información en sitios turísticos	GAL	254 847	150 254
Construcción de alojamiento de turismo rural	Sector privado	245 061	40 012
FR (PL)			
Concierto de música contemporánea	Asociación	59 994	21 997
Costes de gestión de un teatro y salarios del personal	Sector público local	219 272	91 950
Desarrollo de un curso agrícola para aprendizaje a distancia	Asociación	16 070	7 794
Informatización y organización en red de registros bibliotecarios	Sector público local	50 312	25 156
Mejora del sitio Internet para asociación cultural	Asociación	4 097	3 277
Modernización de un sistema informático de una empresa local	Sector privado	51 227	7 684
FR (LR)			
Sistema informático de administración local	Sector público local	80 830	40 415
Restauración de un edificio histórico	Sector público local	393 803	129 360
Itinerario turístico «Vino y Mar»	Sector público local	162 014	81 007
Restauración y apertura al público de una arboleda	Universidad	33 626	14 757
Estudio de inmuebles no habitados y creación de una base de datos	Asociación	12 507	5 865
Equipamiento para acceso público a Internet	Sector público local	327 900	120 431
Construcción de circuitos para ciclismo de montaña y equipamiento para un centro de alquiler	Sector público local	107 281	32 845

(euros)

Descripción del proyecto	Tipo de promotor	Coste total subvencionable	Subvención Leader ²
IT-TOS			
Compra de un telar	Sector privado	120 000	18 000
Equipos de saneamiento para una empresa de procesamiento de alimentos	Sector privado	90 000	13 500
Nueva pavimentación de las calles del pueblo	Sector público local	293 438	33 609
Adquisición de cajas de fruta y actualización del sistema de regadío	Sector privado	30 970	4 646
Compra de un tractor	Sector privado	37 000	13 218
Compra de maquinaria de ebanistería	Sector privado	63 000	9 450
Exposición fotográfica itinerante ³	GAL	101 894	30 670
Servicios al ciudadano (servicio veterinario e información) ³	Sector público local	243 000	52 232
HU			
Taller de manualidades de la comunidad	Sector público local	10 514	7 980
Renovación de una bodega de vino	Sector privado	20 962	9 433
Trabajos de construcción para reforzar una vivienda de cura	Autoridades eclesiásticas	6 009	4 506
Instalaciones para posada (<i>jacuzzi</i> exterior, bicicletas y cobertizo de almacenamiento, etc.)	Sector privado	2 760	2 361
Desplazamientos y equipamiento de esquí para escolares	Sector público local	10 507	7 880
Planes para pavimentar un camino de tierra de acceso a los viñedos	Sector privado	2 960	2 516
PT			
Compra de equipo de proyección	Asociación	7 000	5 250
Compra de equipo para procesamiento de aceite de oliva	Sector privado	199 500	69 825
Compra de equipo para procesamiento y comercialización de miel	Sector privado	39 600	13 860
Modernización de una bodega de vino ³	Sector privado	100 000	35 000
Compra de equipamiento adicional de <i>karts</i>	Sector privado	24 922	8 723
Señales de carretera	Sector público local	92 048	69 036
Creación de una tienda para productos rurales	GAL	136 067	102 050

³ Revisión de documentos de expedientes exclusivamente.



Fotografía 2: Francia (Languedoc Rosellón) – Ruta turística «Vino y Mar»



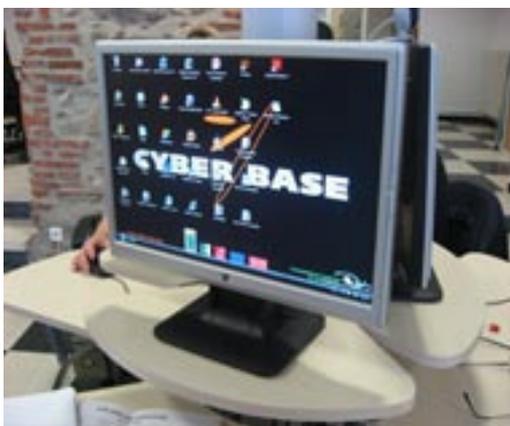
Fotografía 3: Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Occidental) – Restauración de una iglesia y dotación de servicios turísticos



Fotografía 4: Italia (Toscana) – Compra de cajas de frutas



Fotografía 5: España (Aragón) – Restauración de edificios consagrados al turismo rural



Fotografía 6: Francia (Languedoc Rosellón) – Instalaciones públicas de acceso a Internet



Fotografía 7: Grecia – Construcción y equipamiento de una destilería



Fotografía 8: Portugal – Compra de vehículos kart



Fotografía 9: Grecia – Construcción y equipamiento de una taberna

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

El método Leader es un instrumento de actuación política para lograr implicar y comprometer activamente a los agentes locales en el desarrollo de su comunidad gracias a su característico enfoque «ascendente».

Leader constituye un factor importante en el refuerzo de la sociedad civil de las zonas rurales. En la actualidad existen más de 2 000 grupos de acción local (GAL) que están poniendo en marcha estrategias de desarrollo local con fondos destinados al desarrollo rural de la UE.

Leader es una parte integrante de la política de desarrollo rural del período 2007-2013.

La Comisión no comparte la evaluación del Tribunal de que los GAL representan un nivel adicional. La política de desarrollo rural se aplica en régimen de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros, respetándose el principio de subsidiariedad. La aplicación de Leader se complementa con la característica obligatoria específica de que una parte significativa de las tareas de gestión se transfiere al nivel local.

En cuanto a sus costes, las actividades desarrolladas por los GAL en el marco de su presupuesto para gastos de funcionamiento y promoción se vinculan a la prioridad horizontal de fomentar el desarrollo de las capacidades de los agentes locales y apoyar a los potenciales promotores de proyectos.

Por lo que se refiere a la aplicación del enfoque Leader en el actual período de programación, la Comisión ha adoptado un conjunto global de medidas dirigidas a fomentar, aún más, las buenas prácticas y la buena gestión financiera.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

II.

La creación de capacidades locales conduce a una mayor actividad de desarrollo local, a la puesta en común de los recursos locales, al establecimiento de redes que permitan el aprendizaje mutuo y a un enfoque integrado para abordar complejos problemas económicos y sociales, desempeñando de este modo un importante papel en la prioridad de desarrollo rural horizontal de mejorar la gobernanza.

IV.

Los miembros de los GAL son importantes agentes del desarrollo de una zona rural. El enfoque ascendente característico de Leader debería aplicarse de manera que las organizaciones locales o los particulares que sean miembros de un GAL puedan desempeñar un papel importante.

Se anima a los GAL a que presenten estrategias de desarrollo local innovadoras, pero la innovación es uno, entre otros, de los criterios de selección de los GAL. Una estrategia de desarrollo local no puede abordar exclusivamente enfoques innovadores.

Por lo que se refiere a los proyectos integrados, la mayor parte de las estrategias locales abarcan diversas medidas y se aplican a diversos sectores o áreas de intervención. Existen ejemplos de buenas prácticas con programas que introducen un enfoque integrado. La Red Europea de Desarrollo Rural fomentará estas buenas prácticas.

V.

Los Estados miembros tienen que asegurarse de que no existe ningún conflicto de interés en virtud del enfoque de gestión compartida. Los procedimientos de adopción de decisiones y los criterios de selección que deben aplicar los GAL no forman parte del programa, sino que son parte de la aplicación local evaluada por la autoridad de gestión en el momento de la selección del grupo de acción. Los Estados miembros pueden también aplicar normas comunes para todos los GAL establecidos al nivel nacional.

En sus auditorías la Comisión presta atención, fundamentalmente aunque no exclusivamente, al proceso de selección de los proyectos, a la transparencia, al conflicto de intereses, etc. Durante el período de programación 2000-2006, la Comisión realizó auditorías en 37 de los 73 programas de Leader+ y 13 programas se auditaron más de una vez.

VI.

Para el actual período de programación 2007-2013, las disposiciones legales necesarias se han incluido en el Reglamento Feader¹ y sus disposiciones de aplicación².

Además, la Comisión ha proporcionado orientación a los Estados miembros en la fase de diseño y aprobación del programa a través de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader», en la que se incluye específicamente asesoramiento sobre el valor añadido potencial de Leader, es decir, cobertura de todos los ejes, innovación, enfoque integrado y territorial.

Además, la Comisión pidió un enfoque estratégico respecto de Leader en los planes estratégicos nacionales. Al mismo tiempo, se permitió que los Estados miembros optaran por diferentes soluciones en cuanto al ámbito de aplicación del enfoque Leader en función de la experiencia específicamente existente al nivel del GAL y de las necesidades identificadas en sus análisis.

¹ Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

² Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1), y Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión contribuye continuamente a mejorar los procedimientos de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros a través de su prestación de asesoramiento y orientación, así como mediante recomendaciones derivadas de sus auditorías y, en su caso, de la aplicación de correcciones financieras.

VII.

La evaluación *a posteriori* de Leader+, actualmente en curso, que presentará su informe final a finales de 2010, aborda las cuestiones de la eficacia y la eficiencia de los gastos de Leader. Es práctica normal evaluar la eficacia y eficiencia de los instrumentos políticos *a posteriori*. Esta evaluación forma parte del ciclo de evaluación de políticas estándar y su calendario viene marcado por el hecho de que Leader+ estuvo activo hasta junio de 2009 respecto de 40 programas.

La Comisión (el grupo de trabajo temático de la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural) ha publicado recientemente una versión final de un documento de orientación sobre la evaluación de impacto de Leader³.

VIII.

La aplicación de procedimientos para evitar el riesgo de conflicto de intereses, de acuerdo con el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea, es responsabilidad de los Estados miembros.

³ Captar las repercusiones de Leader y las medidas para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, proyecto de documento de trabajo 4, 21 de junio de 2010, Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural.

La Comisión considerará la posibilidad de revisar la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» por lo que se refiere a la selección de proyectos para aclarar aún más la necesidad de procedimientos correctos que respeten los principios clave, como la transparencia, la igualdad de trato, la aplicación de criterios de selección objetivos o la comunicación de las decisiones.

IX.

La Comisión garantiza que los objetivos fijados para el programa estén apoyados por indicadores que los Estados miembros obtengan de los GAL para presentar datos agregados del eje Leader.

Los objetivos al nivel de las estrategias locales deberían establecerse conforme a los criterios SMART (específicos, medibles, realizables y con fecha determinada) en la medida de lo posible.

X.

El marco común de seguimiento y evaluación⁴ se está centrando en el valor añadido Leader, especialmente en relación con su impacto. El impacto de Leader es, sin embargo, más difícil de medir puesto que principalmente se refiere al desarrollo de las capacidades locales (capital social) y viene impulsado por el proceso de desarrollo local. Los Estados miembros garantizarán que esté disponible la información de seguimiento adecuada.

⁴ El marco común de seguimiento y evaluación proporciona un marco único de seguimiento y evaluación de todas las intervenciones de desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013. El marco común de seguimiento y evaluación establece los medios para mejorar los resultados del programa, garantizar la rendición de cuentas de los programas y permitir una evaluación sobre la consecución de los objetivos establecidos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Hay cuestiones de la evaluación del marco común de seguimiento y evaluación específicamente relativas a Leader sobre la mejora de la gobernanza, la movilización del potencial de desarrollo endógeno, los enfoques y la cooperación multisectoriales y la contribución a las prioridades de otros ejes.

INTRODUCCIÓN

6. La creación de capacidades locales conduce al incremento de la actividad de desarrollo local, a la puesta en común de los recursos locales, al establecimiento de redes que permitan el aprendizaje mutuo y a un enfoque integrado para abordar complejos problemas económicos y sociales, desempeñando de este modo un importante papel en la prioridad de desarrollo rural horizontal de mejorar la gobernanza⁵.

⁵ Cuarta prioridad de las directrices estratégicas comunitarias para el período de programación 2007 a 2013 según lo establecido en la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006.

7. La Comisión considera que los GAL no representan un nivel adicional. La política de desarrollo rural se aplica en régimen de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros, respetándose el principio de subsidiariedad. La aplicación de Leader se complementa con la característica obligatoria específica de que una parte significativa de las tareas de gestión se transfiere al nivel local. Esto no debería necesariamente significar una duplicación de tareas.

En cuanto a sus costes, las actividades desarrolladas por los GAL dentro del marco de su presupuesto para gastos de funcionamiento y promoción se vinculan a la prioridad horizontal de fomentar el desarrollo de las capacidades de los agentes locales y apoyar a los potenciales promotores de proyectos. Van mucho más allá del alcance de lo que ofrecen las autoridades nacionales o regionales en regímenes de subvenciones descendentes.

Por lo que se refiere a la aplicación del enfoque Leader en el actual período de programación, la Comisión ha adoptado un conjunto global de medidas dirigidas a fomentar, aún más, las buenas prácticas y la buena gestión financiera:

- los principios esenciales del enfoque Leader se han establecido en el marco jurídico pertinente;
- se ha proporcionado la orientación en la fase de diseño y la aprobación del programa a través de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader»;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- se han establecido «grupos focales» en el subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural con el mandato de examinar las cuestiones relacionadas con la aplicación. La Red Europea de Desarrollo Rural continúa con el intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos entre los agentes implicados en la aplicación del enfoque Leader, que ya eran una prioridad de Leader II y de Leader+ (entonces con sus Observatorios europeos Leader II y Leader+).

ALCANCE DE LA AUDITORÍA Y ENFOQUE

8.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.

9.

En 2009 se había clausurado la mayor parte de las estrategias locales Leader+ y no había comenzado aún la aplicación de las estrategias locales 2007-2013, de modo que, en general, la actividad era escasa.

OBSERVACIONES:

Respuesta conjunta 13-15 y recuadro 2:

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal de las buenas prácticas de los GAL en la promoción de la implicación y la participación de las comunidades locales.

16.

El enfoque Leader, centrado en el proceso, supone el diseño y la aplicación de una estrategia que implique a la comunidad local en su conjunto.

Las organizaciones miembros de los grupos de acción son organizaciones de las zonas rurales de base local, representativas y activas. La Comunicación de la Comisión sobre Leader+⁶, que era el documento de referencia para los programas nacionales y regionales de Leader+, señala en su punto 12: «Dichos grupos deben estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio». Los interlocutores son una mezcla de entidades públicas e interlocutores representativos de la sociedad civil. Estos interlocutores son también los principales autores de las estrategias y, en la mayoría de los casos, representan una amplia parte de la población del territorio. Es, por lo tanto, normal que una proporción de proyectos se originen en estas organizaciones miembros. Los miembros de los grupos de acción pueden desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia de desarrollo local. Además, conviene subrayar que la implicación efectiva de otros agentes del territorio en la aplicación de la estrategia local depende en gran medida del contexto local. Por ejemplo, en el período actual en Grecia, los miembros de los grupos de acción pueden ser beneficiarios y ejecutar proyectos por un valor de hasta un 30 % de los gastos públicos de la estrategia local. Dada la amplia diversidad de los miembros de los grupos de acción, sería difícil imponer en la UE una proporción específica de proyectos que deban ser promovidos por otros agentes. Los Estados miembros deberían asegurarse de que la comunidad en su conjunto pueda participar.

⁶ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

19.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que es conveniente una política de asociaciones abiertas y tendrá en cuenta este extremo en el diseño de la futura política posterior a 2013.

Recuadro 3.

La composición de los grupos de acción griegos auditados por el Tribunal cumple con el vigente marco normativo de la UE. La selección de los proyectos cae bajo la responsabilidad de un comité especial de adopción de decisiones, en el que el 50 % de los interlocutores son privados.

20.

La síntesis de la evaluación intermedia Leader+ indica que es muy rara la implicación continua de los jóvenes en los órganos rectores. Esto puede ser debido a que las organizaciones de jóvenes a nivel local no estén bien estructuradas o incluso no sean habituales en las zonas rurales.

21.

Respuesta conjunta 21-22:

Durante las negociaciones que llevaron a la aprobación de los programas de desarrollo rural (PDR) para el período 2007-2013, la Comisión examinó el principio de que se incluyera, como mínimo, un 50 % de representantes de la sociedad civil en las asociaciones, de acuerdo con el artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005. Este requisito se aplica para la adopción de decisiones.

Con todo, la Comisión considerará revisar las orientaciones existentes para evitar cualquier malentendido.

Recuadro 4.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 21-22

23.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 21-22

Recuadro 5.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 21-22

25.

El grado de precisión necesario debería definirlo el Estado miembro, que puede adaptarlo al contexto específico de un territorio dado.

26.

Los objetivos de la estrategia de desarrollo local deberían establecerse conforme a los criterios SMART (específicos, medibles y alcanzables dentro de un plazo de tiempo determinado) en la medida de lo posible.

La financiación del desarrollo rural respalda actividades tanto de asistencia como de formación llevadas a cabo por las autoridades responsables de los programas a través de la submedida «adquisición de capacidades» o por las redes rurales nacionales.

Ciertos supuestos responden a tendencias a largo plazo, que no pueden confinarse en el marco temporal de las estrategias de desarrollo local de siete años, como por ejemplo el «éxodo rural y el abandono de la agricultura tradicional» mencionados por el Tribunal.

Recuadro 6.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 26.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

27.

La Comisión no comparte necesariamente la conclusión del Tribunal de que el centro de ciclismo de montaña no contribuyó al objetivo de competitividad de la zona según lo establecido en la estrategia de desarrollo local.

28.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la totalidad de los proyectos tiene que responder a los objetivos de la estrategia local. Sin embargo, la medida en la que el proyecto de referencia se ajusta a la estrategia territorial más amplia debe ser determinada al nivel local por los GAL. Los proyectos pueden también añadir valor a un tema territorial a través de su contribución a un objetivo global de la estrategia.

Recuadro 7.

La Comisión comparte la opinión de que Leader no debería apoyar las actividades de las autoridades locales derivadas de obligaciones impuestas por la normativa. Sin embargo, los proyectos ejecutados por los municipios deberían ser subvencionables en virtud de Leader si forman parte de una concepción regional más amplia y contribuyen a los objetivos de la estrategia de desarrollo local.

29.

La aplicación de una estrategia en términos de «medidas» no implica necesariamente que los proyectos no puedan evaluarse y seleccionarse en función de los objetivos de la estrategia local. Los programas pueden prever una estructura general para las estrategias locales que garantice el respeto de ambos tipos de criterios, como ocurre, por ejemplo, en España.

30.

Las convocatorias de propuestas y la selección real de proyectos tienen que llevarlas a cabo, a nivel local, los GAL, garantizándose la coherencia entre las condiciones de subvencionabilidad y los objetivos de la estrategia.

31.

En Leader+ el seguimiento y la evaluación de la estrategia de desarrollo local fueron recomendados por las directrices sobre la evaluación Leader+. Además, las actividades de evaluación de los GAL podían beneficiarse de una cofinanciación.

32.

Un «análisis de los logros» como medio de comunicación con el público no puede asimilarse a una evaluación completa de la estrategia local.

La ejecución de proyectos es el resultado inmediato de las actividades de los GAL. Medir su impacto es a menudo difícil, puesto que muchos de ellos están ligados al proceso de desarrollo (desarrollo de capacidades, etc.).

33.

La ejecución del eje Leader apenas había empezado en el momento de la auditoría en la mayoría de los Estados miembros visitados por el Tribunal.

Por lo que se refiere a la mencionada «carencia de objetivos locales específicos», véase la respuesta de la Comisión al apartado 26. En relación con la «imposición de la utilización de medidas comunes» por los Estados miembros, véase la respuesta de la Comisión al apartado 84.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

34.

La innovación es una característica del eje Leader (artículo 61, letra e), del Reglamento (CE) n° 1698/2005), pero no es obligatoria para los GAL (artículo 62, apartado 1, letra a) del Reglamento (CE) n° 1698/2005). Se anima a los GAL a que presenten estrategias de desarrollo local innovadoras, pero la innovación es uno, entre otros, de los criterios de selección de los GAL. La innovación no está, por lo tanto, necesariamente presente en todo proyecto apoyado.

Las estrategias de desarrollo local abarcan una amplia gama de objetivos de desarrollo que deben lograrse a través de un grupo dado de proyectos. Algunos proyectos que no pueden considerarse innovadores pueden, no obstante, ser necesarios para la estrategia y financiados por Leader. Los agentes locales que gestionan la estrategia necesitan un grado mínimo de flexibilidad respecto de las oportunidades de financiación.

36.

Los GAL deberían garantizar la coexistencia, sinergia y complementariedad de proyectos en la zona.

Si bien la estrategia local efectivamente debe ser integrada y prever la interacción entre sectores, los proyectos individuales pueden no reunir esas características.

37.

En Leader+ se animaba a los GAL a presentar estrategias de desarrollo local innovadoras, pero la innovación era uno, entre otros, de los criterios de selección.

La innovación no puede evaluarse en términos absolutos. Innovador es aquello que es nuevo para el territorio correspondiente o si el método se aplica por primera vez.

38.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 37.

La Comisión subraya dos puntos:

- no puede excluirse el carácter innovador de un proyecto sólo porque se refiera a la adquisición de productos estándar. Puede ser innovador para el sector dado o implicar la innovación de procesos en los sistemas de comercialización;
- los dos proyectos en Hungría en los que el Tribunal parece tener dudas por lo que se refiere a su «novedad» deben ser evaluados en su contexto local específico.

Sin embargo, en el régimen de gestión compartida, la Comisión no es responsable de la elección de los proyectos que deben financiarse.

40.

El hecho de que proyectos concretos financiados en virtud de Leader pudieran ser también subvencionables por otros fondos de la UE no pone en cuestión la legalidad y regularidad del apoyo en virtud de Leader. Además, corresponde a los GAL decidir en un contexto local si un proyecto añade valor a la aplicación de la estrategia. No todos los proyectos tienen que contribuir a los objetivos de la estrategia con el mismo peso, ya que algunos de ellos podrían añadir valor a un tema territorial concreto por su contribución a un objetivo global más amplio.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

41.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que Leader, en principio, no debe apoyar las actividades normales de la administración local. Sin embargo, ciertos proyectos de los municipios forman legítimamente parte de la estrategia de desarrollo local, al ser los municipios agentes fundamentales del proceso de desarrollo local. De formar estos proyectos municipales parte de la estrategia de desarrollo local o corresponder, por lo menos, a los objetivos de esta estrategia, no hay ninguna razón para asumir que se reduce el valor añadido del enfoque Leader.

En los ámbitos de la calidad de vida y del patrimonio rural (prioridades tanto de Leader+ como del eje 3), los promotores más comunes son las autoridades locales. Además, en algunos Estados miembros, como España, la dimensión de los municipios es tan pequeña que aparecen como el promotor ideal de proyectos locales, a menudo debido a la falta de adecuados promotores privados.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que los proyectos no deberían haber quedado ya completados antes de solicitar una subvención Leader. Véanse las respuestas de la Comisión a los recuadros 9 y 10.

Recuadro 9.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 41.

Los proyectos de infraestructuras llevados a cabo por los municipios no forman parte *per se* de sus tareas obligatorias.

Si este tipo de actividades de renovación de los pueblos se incluyen en la estrategia local y hay participación de los habitantes en el desarrollo del proyecto, no hay ninguna razón para excluir tales proyectos de la financiación Leader.

Recuadro 10.

GAL de Toscana La Comisión examinará a fondo la cuestión del comienzo de la subvencionabilidad del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque armonizado en toda la financiación comunitaria en régimen de gestión compartida.

En cuanto a Toscana, la situación en relación con Leader+ era la siguiente: la preparación del programa Leader+ implicó una amplia consulta de los agentes locales. Por otro lado, parte de los territorios cubiertos por Leader ya habían participado en iniciativas comunitarias previas. Tras la aprobación del programa, el GAL podía mantener una legítima expectativa de que sus proyectos pudieran acogerse a la ayuda, una vez completados todos los trámites procedimentales necesarios para aplicar el programa.

En este caso específico, ninguna convocatoria de proyectos estuvo disponible para los GAL durante un período muy largo de tiempo, en el que ya debería haber empezado la aplicación de estrategias. Para garantizar la ejecución efectiva de sus estrategias locales los GAL tuvieron que ponerse de acuerdo sobre el comienzo de proyectos no comerciales de las autoridades públicas, al ser estos importantes para la ejecución de las estrategias locales, en un momento en que no podían obtener una decisión sobre la subvención. En caso contrario, se habría interrumpido, al menos durante tres años, el apoyo a importantes acciones de las estrategias de desarrollo local. Por supuesto estos proyectos respetaron los criterios de selección de las estrategias locales y tuvieron que cumplir con las disposiciones pertinentes de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GAL de Francia (Países del Loira) La Comisión examinará a fondo la cuestión del comienzo de la subvencionabilidad del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque armonizado en toda la financiación comunitaria en régimen de gestión compartida.

42.

La innovación es una característica del eje, pero no es obligatoria para el GAL. El comité de seguimiento del programa de desarrollo rural determina el peso de cada criterio de selección del GAL, incluida la innovación, después de la aprobación del programa de desarrollo rural (artículo 78, letra a), del Reglamento (CE) n° 1698/2005). Se anima a los GAL a que presenten estrategias de desarrollo local innovadoras, pero la innovación es uno, entre otros, de los criterios de selección de los GAL.

La Comisión ha llamado la atención de los Estados miembros sobre problemas potenciales con la ejecución de proyectos innovadores a través del grupo focal del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural. El grupo focal intenta orientar sobre cómo garantizar que la innovación pueda tener lugar.

45.

El seguimiento del Observatorio Leader+ mostró que el 83 % de los GAL Leader+ se habían implicado en una cooperación interterritorial, y el 68 %, en la cooperación transnacional.

La participación en actividades de establecimiento de redes y proyectos de cooperación es típicamente más común entre los GAL de mayor experiencia. Los nuevos GAL se centran más en la aplicación local de su estrategia de desarrollo local. La madurez global del programa es asimismo un factor que facilita el establecimiento de redes y la cooperación.

La ejecución de un proyecto de cooperación es más compleja que la de un proyecto local normal (encontrar un socio de cooperación, establecer un acuerdo de cooperación, cada GAL tiene que obtener la subvención de su propio programa, etc.). Esto requiere un apoyo técnico de las autoridades del programa, que desgraciadamente no estaba, ni está, siempre presente hasta un extremo razonable en todos los programas.

En Leader+ las actividades relacionadas con visitas, intercambios y conferencias podrán financiarse en virtud de la acción «cooperación». Las visitas a otro GAL constituyen un paso previo para desarrollar un proyecto de cooperación. La siguiente elaboración de una acción conjunta, que implica alcanzar un acuerdo, no siempre se logra. Algunos Estados miembros concedieron una financiación específica para acciones preparatorias.

46.

El establecimiento de redes es el elemento del enfoque Leader que está en cierta medida dirigido por las redes nacionales y europeas. Por lo tanto, es posible que un grupo de acción concreto no pueda incluir detalles específicos sobre las actividades de establecimiento de redes previstas en su estrategia.

48.

En opinión de la Comisión, el criterio más pertinente para determinar si un proyecto debe ser financiado por Leader es en qué medida contribuye a los objetivos de la estrategia de desarrollo local.

Por lo que se refiere al efecto de peso muerto, véase también la respuesta al apartado 109.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Respuesta conjunta a los apartados

49-52:

La Comisión examinará a fondo la cuestión del comienzo de la subvencionabilidad del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque armonizado en toda la financiación comunitaria en régimen de gestión compartida.

Recuadro 11.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 49.

53.

En el período de programación 2007-2013 es obligatorio comprobar el carácter razonable de los costes del proyecto (artículo 26, letra d), del Reglamento (CE) n° 1975/2006).

54.

Teniendo en cuenta la amplia variedad de proyectos Leader, puede que sea difícil juzgar factores *a priori*, como el grado de rentabilidad, y, al mismo tiempo, garantizar que se logren los resultados deseados.

56.

Por su parte, las autoridades públicas representadas en los GAL (municipios), y que suponen hasta el 50 % de los miembros de dichos grupos, están sujetas al control democrático. Además, en algunos Estados miembros, los GAL tienen la consideración de entes públicos (por ejemplo, en Francia).

Para el período actual de programación, de conformidad con el artículo 62, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1698/2005, los GAL tienen la obligación de tener la capacidad de gestionar fondos públicos.

La Comisión está de acuerdo en que es necesario un elevado grado de transparencia y que los GAL sean capaces de demostrar que han seguido de manera coherente los oportunos procedimientos.

Sin embargo, en la gran mayoría de Estados miembros se han adoptado normas sobre los procedimientos internos relativos a la transparencia de las decisiones por las que se evite el conflicto de intereses o los recursos. El grupo focal sobre el «enfoque ascendente» del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural ha venido recogiendo diversos tipos de procedimientos de este tipo en un proyecto de informe que se pondrá pronto a disposición del público.

Respuesta conjunta a los apartados

57-58:

La Comisión considerará revisar la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» en el sentido de una mayor clarificación del respeto de los principios básicos en materia de selección de proyectos (transparencia, igualdad de trato, aplicación de criterios de selección objetivos o comunicación de las decisiones) sobre la base de las buenas prácticas recogidas.

59.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 56.

60.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 16 y 56.

Se necesitan los procedimientos apropiados para evitar casos reales de conflictos de interés. La Comisión considerará seguir ofreciendo orientación sobre las normas relativas a los conflictos de intereses en la «Guía sobre la aplicación del eje Leader».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

61.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 60.

Las organizaciones miembros de los grupos de acción son organizaciones de las zonas rurales de base local, representativas y activas. Es, por lo tanto, normal que una proporción de proyectos se originen en estas organizaciones. La exclusión de estos proyectos constituiría un obstáculo importante a una aplicación acertada de la estrategia de desarrollo local.

Sin embargo, los Estados miembros tienen que asegurarse de que no hay ningún conflicto de interés.

Recuadro 13.

La Comisión está de acuerdo con el principio de que los miembros de los comités decisorios no deberían participar en la adopción de decisiones en situaciones en las que tengan un «interés común» con el promotor del proyecto.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 60.

Recuadro 14.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que deberían existir unas normas claras sobre los conflictos de intereses, que deberían cumplirse en la adopción de la decisión de financiación de un proyecto.

63.

Leader+ se ha aplicado en 15 Estados miembros, y una medida tipo Leader +, en 6 Estados miembros adicionales. Los modelos de aplicación utilizados en los Estados miembros varían considerablemente.

La calidad de una estrategia (objetivo, prioridades, seguimiento y evaluación) no puede evitar, en sí misma, situaciones de conflicto de intereses. La Comisión ya ha contestado en los apartados anteriores (56 a 61) por lo que se refiere a la necesidad de normas sobre conflicto de intereses de los GAL como parte del mecanismo de aplicación de la estrategia.

64.

Por término medio los costes de funcionamiento son limitados y representan el 15 % de la ayuda pública a la estrategia de desarrollo local. Este porcentaje está debajo del límite superior del 20 % establecido en el artículo 38 del Reglamento (CE) n° 1974/2006.

Contar con personal local en oficinas locales no lleva necesariamente a una evaluación más rápida de los proyectos. Por otra parte, la presencia de personal local no convierte en obsoletos los trámites burocráticos, que siguen siendo necesarios para la buena gestión financiera.

65.

El objetivo de la ejecución local del programa es mejorar su aplicación (por ejemplo, mejor orientación de la ayuda, asistencia a los beneficiarios). La proximidad de GAL que asistan e informen a los potenciales beneficiarios acelera la preparación de las solicitudes.

Las tareas de los GAL no suponen una adición o duplicación de tareas, sino una delegación de tareas, que no se llevan a cabo en el programa (control, selección del proyecto y pago en ciertos programas de desarrollo rural). Los costes de los controles relacionados con verificaciones *in situ* pueden ser inferiores si los realizan por los entes locales.

No hay suficientes pruebas de retrasos adicionales derivados de la metodología Leader. Hay diversos modelos de aplicación de Leader en la UE que implican tareas adicionales más allá de la tarea básica de selección del proyecto (aprobación del proyecto y/o pago de reclamaciones en 39 programas en el período actual). Los GAL con autonomía financiera y administrativa, en general, aplican procedimientos más cortos.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 64.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

66.

En Leader+ no había ninguna obligación de distinguir los costes de promoción de los administrativos. En el período actual hay que hacer esta diferenciación. Hay una definición de la promoción y de la adquisición de competencias en la «Guía sobre la aplicación del eje Leader», que será objeto de ulterior clarificación.

67.

Las observaciones formuladas en el apartado 67 deben considerarse a la luz del ejemplo positivo sobre los costes de funcionamiento mencionado en el apartado 68.

Los GAL húngaros que actuaban en virtud de la medida tipo Leader+ 2004-2006 se centraron más en el desarrollo de capacidades, al ser nuevo el enfoque Leader en ese país.

69.

Los Estados miembros deciden sobre las responsabilidades concretas de los GAL de conformidad con el principio de subsidiariedad, adaptándolas a su sistema y práctica administrativos. En la UE hay diversos modelos de aplicación de Leader, que suponen tareas adicionales para los GAL más allá de la tarea básica de selección del proyecto (aprobación del proyecto y/o pago de reclamaciones en 39 programas en el actual período de programación).

70.

Véanse las respuestas de la Comisión al apartado 64 y al subtítulo subsiguiente.

La Comisión es consciente de que se dan casos en los que los requisitos de aplicación establecidos por los Estados miembros no responden a una proporción razonable entre el tamaño del proyecto y la exigencia de rendición de cuentas. Los Estados miembros ya han planteado la cuestión en el actual período de programación y están buscando las soluciones adecuadas a estos casos conjuntamente con la Comisión.

La Comisión está también apoyando el intercambio de buenas prácticas a este respecto, en particular en el marco del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Sin embargo, la Comisión y los Estados miembros tienen que garantizar una buena gestión de la ejecución del programa, lo que inevitablemente lleva a una cierta carga administrativa para los GAL.

Recuadro 15.

GAL de Hungría. Durante Leader+ (medida tipo Leader+) la aplicación del enfoque Leader era completamente nueva en Hungría.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

71.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 64 a 70.

Aparte de la decisión de los Estados miembros sobre las responsabilidades concretas de los GAL, el tratamiento de los expedientes por parte de estos grupos debe contemplarse a la luz del proceso de desarrollo de capacidades. Cuantas más posibilidades ofrezcan los Estados miembros a los GAL en términos de formación, más fácil será la interacción con las autoridades.

La Comisión y los Estados miembros no han sido lo suficientemente exigentes a la hora de compartir la responsabilidad con los GAL respecto de la limitación del potencial valor añadido del enfoque Leader. No han adoptado las medidas suficientes para limitar los costes y riesgos

Para el actual período de programación 2007-2013 se han incluido las disposiciones legales necesarias en el Reglamento Feader⁷ y sus disposiciones de aplicación.

Por otra parte, la Comisión ha proporcionado orientación a los Estados miembros en la fase de diseño y aprobación del programa a través de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader», en la que se incluye específicamente asesoramiento sobre el valor añadido potencial de Leader, es decir, cobertura de todos ejes, innovación, enfoque integrado y territorial.

Además, la Comisión pidió un enfoque estratégico respecto de Leader en los planes estratégicos nacionales. Al mismo tiempo, se permitió que los Estados miembros optaran por diferentes soluciones en cuanto al ámbito de aplicación del método Leader en función de la experiencia específicamente existente de GAL y de las necesidades identificadas en sus análisis.

La Comisión contribuye de forma continua a mejorar los procedimientos de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros a través de su prestación de asesoramiento y orientación, así como mediante recomendaciones derivadas de sus auditorías y, en su caso, de la aplicación de correcciones financieras.

La Comisión continuará tomando las iniciativas necesarias para mejorar la aplicación de la metodología Leader habida cuenta de todos los elementos que acrediten dicha necesidad.

Véanse también las respuestas de la Comisión al apartado 7 y al título anterior al apartado 65.

⁷ Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

72.

El valor añadido de Leader está muy condicionado por las autoridades del programa, cuya principal responsabilidad es definir unas normas adaptadas al enfoque Leader, formar a los grupos de acción para que adquieran las cualificaciones necesarias y animarlos a utilizar todo el potencial de Leader.

El eje Leader exige, en particular, normas especiales de subvencionabilidad que permitan el apoyo a proyectos innovadores, integrados y territoriales.

La Comisión y los Estados miembros (autoridad de gestión y GAL) están en el período actual llevando a cabo una significativa revisión para definir mejor el papel de los GAL, el papel del desarrollo de capacidades, los criterios de subvencionabilidad y una repartición más clara de las tareas entre autoridades de gestión y GAL. Este proceso se lleva a cabo de manera constructiva y cooperativa en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural («grupos focales» en el subcomité Leader).

Varias autoridades de programa ya han propuesto enmiendas sustanciales al diseño del eje Leader en sus programas de desarrollo rural (a través de modificaciones al PDR). Estas enmiendas incluyen mejoras a las deficiencias observadas por el Tribunal en los programas de desarrollo rural auditados.

73.

La buena gestión financiera de Leader en su conjunto es un principio clave que debe observarse. La Comisión ejecutó auditorías en 37 de los 73 programas de Leader+ durante el período de programación 2000-2006. La Comisión está auditando medidas Leader+ y Leader en el marco de su programa global de auditoría, teniendo en cuenta sus riesgos específicos, y está formulando recomendaciones cuando es necesario y aplicando correcciones financieras en casos justificados.

El contexto en que Leader se estaba y se está aplicando ha evolucionado desde 2000, especialmente y sobre todo debido al diferente diseño de la aplicación a lo largo de los distintos períodos de financiación. Esto, a su vez, implica que muchos Estados miembros han tenido que adaptar su estructura administrativa para la aplicación de Leader.

La Comisión continuará tomando las iniciativas necesarias para mejorar la aplicación del método Leader habida cuenta de todos los elementos que acrediten dicha necesidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

76.

El 14 de abril de 2000 la Comisión, de conformidad con el artículo 21, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1260/1999, adoptó orientaciones en las que se describen los objetivos, el ámbito de aplicación y las modalidades de aplicación de la iniciativa de desarrollo rural Leader+. Estas orientaciones se utilizaron como documentos de referencia para la aprobación de los programas.

77.

El hecho de que un Estado miembro no haya fijado requisitos para algunos aspectos específicos no conduce automáticamente a que la eficacia de la actuación del GAL resulte insuficiente. Algunos GAL fijan estos requisitos a la hora de aplicar la estrategia local, garantizando un buen rendimiento sin un alto grado de control de las autoridades de gestión.

La Comisión proporcionará más orientación para hacer frente a los riesgos mencionados por el Tribunal.

78.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 49.

79.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que hay que hacer esfuerzos sobre la calidad de las estrategias de desarrollo local.

El seguimiento y la evaluación de los resultados de las estrategias de los GAL es un punto delicado en algunos Estados miembros. La raíz podría encontrarse en el carácter distintivo de Leader en comparación con los métodos de aplicación tradicionales.

La Comisión proporcionará a los Estados miembros una orientación más específica sobre cómo supervisar más correctamente, evaluar y mejorar las estrategias y sus resultados respectivos.

80.

La preparación de un nuevo período de financiación tuvo que empezar cuando aún no estaba muy avanzada en muchos Estados miembros la aplicación de los programas Leader+ y de la medida tipo Leader+.

Además, la experiencia de integrar una iniciativa comunitaria innovadora era completamente nueva para la Comisión y los Estados miembros. La integración de Leader es un proceso que reduce la influencia de la Comisión en el contenido del programa y en el que, para la gestión de programa, un enfoque local específico tiene que coexistir con normas comunes estándar.

La Comisión está acompañando atentamente el debate a este respecto a través de su participación en los comités de seguimiento, el Comité de Desarrollo Rural y, a través de la Red Europea de Desarrollo Rural. Una de las principales tareas de la Red Europea de Desarrollo Rural a este respecto es aprender las lecciones de la integración, identificando los obstáculos y la buena práctica.

81.

Por lo que se refiere a los costes de funcionamiento se ha incluido en la legislación para el actual período de programación un límite máximo del 20 % de la ayuda pública a la estrategia de desarrollo local sobre la base de las lecciones aprendidas de los períodos anteriores y habida cuenta de los diferentes modelos de aplicación Leader.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los costes subvencionables se definen en los artículos 59 y 63, letra c), del Reglamento (CE) n° 1698/2005. Además, el punto 5.3.4.3 del anexo II del Reglamento (CE) n° 1974/2006 prevé que los programas de desarrollo rural deben proporcionar una previsión indicativa de los gastos que se dedicarán a costes de funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción, permitiendo una supervisión financiera de estos costes.

Los costes de funcionamiento están ligados a la administración básica y a la gestión financiera del programa y deberían separarse claramente de las actividades de promoción y adquisición de capacidades. Según la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» la promoción requiere recursos y capacidades de comunicación adicionales distintos de los necesarios para las funciones financieras y administrativas.

Para el período actual, y a pesar del techo del 20 %, por término medio solo se ha programado para costes de funcionamiento el 15 % de la ayuda pública a estrategias de desarrollo local.

La Comisión considerará una mayor clarificación de la demarcación exacta entre costes de funcionamiento y costes de promoción y la prestación de orientación adicional sobre la aplicación del principio del carácter razonable mediante una actualización de La «Guía sobre la aplicación del eje Leader».

82.

La Red Europea de Desarrollo Rural es un factor de la aplicación eficaz de la política de desarrollo rural y de la mejora del rendimiento global del eje Leader. La Comisión cree que la red es la herramienta más apropiada para avanzar mediante el análisis, el intercambio de información, la identificación de buenas prácticas y las actividades de apoyo a la evaluación (artículo 67 del Reglamento (CE) n° 1698/2005).

83.

La Comisión está trabajando permanentemente con los Estados miembros, en particular a través de la Red Europea de Desarrollo Rural (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 72 y 80). Cuando lo considere apropiado, adoptará iniciativas adicionales para mejorar aún más la aplicación de Leader.

84.

El artículo 63, letra a), y el artículo 64 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 establecen que la ayuda concedida en el marco del eje Leader se destinará a la aplicación de estrategias de desarrollo local con vistas a alcanzar los objetivos de uno o varios de los tres ejes. El artículo 64 ofrece la posibilidad de utilizar los criterios de subvencionabilidad de las medidas predefinidas sobre el ámbito de los proyectos subvencionables, pero no pretendía limitar la aplicación a las medidas predefinidas. La restricción a medidas generales en ciertos programas de desarrollo rural representa de hecho una limitación potencial de las posibilidades que Leader ofrece a los proyectos innovadores e integrados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde finales de 2009 varios Estados miembros pretenden modificar sus programas para mejorar la aplicación efectiva del método Leader permitiendo más flexibilidad gracias a la introducción de medidas integradas o especiales. En gran medida, se trata de una consecuencia de los debates impulsados por la Comisión en el marco del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural.

Conviene asimismo destacar que la subvencionabilidad de operaciones fuera de las medidas se aplica en otros Estados miembros.

La Comisión considerará el ajuste del marco jurídico durante el período actual, en caso de ser necesario, o la revisión de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» para mejorar la orientación que se ofrece a los Estados miembros por lo que se refiere a la financiación de proyectos (innovadores) fuera del catálogo de medidas.

85.

Se permitió que los Estados miembros optaran por diferentes soluciones en cuanto al ámbito de aplicación del método Leader en función de la experiencia específicamente existente en el GAL y de las necesidades identificadas en sus análisis.

El enfoque de integración abre Leader a todos los ejes. Los Estados miembros pueden optar por limitar Leader al eje 3. Sin embargo, el ámbito del eje 3 es muy amplio. Abarca tanto la calidad de vida como la economía rural en su conjunto fuera de las actividades agrícolas y forestales. Además, las medidas relacionadas con los objetivos de los ejes 1 y 2 no son siempre necesarias para alcanzar los objetivos de la estrategia local.

Leader está disponible como herramienta para los tres ejes en la mayoría de los programas de desarrollo rural. Solamente 21 programas de 90 se confinan a la aplicación del eje 3.

Recuadro 17.

Aunque es verdad que las posibilidades de mejorar la competitividad de los sectores vitivinícola y oleícola podría verse potencialmente restringida, es posible a través del eje 3 apoyar, por ejemplo, la diversificación de actividades no agrícolas ligadas a estos sectores, así como dar apoyo a la creación y al desarrollo de microempresas. Algunas actividades ambientales son subvencionables dentro de las medidas del eje 3.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 85.

86.

Son posibles las modificaciones del programa para tener mejor en cuenta las necesidades de Leader.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 84 y 85.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

88.

Un procedimiento de selección competitivo se ve reforzado por la presencia de criterios de selección cualitativos además de los criterios mínimos de subvencionabilidad/exclusión en los programas del Estado miembro. Los criterios de selección cualitativos sobre la homogeneidad y el contenido de las estrategias permiten una evaluación comparativa de las solicitudes sin ser exclusivos, facilitando la selección de una gama amplia de grupos. En el contexto de la aprobación del programa la Comisión comprobó la lista de criterios de selección objetivos que incluían la presencia de criterios de selección cualitativos.

89.

Los GAL tienen que cumplir los requisitos mínimos enunciados en el artículo 62, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n° 1698/2005 por lo que se refiere al contenido de la estrategia de desarrollo local. Además de estos requisitos mínimos, se da prioridad a varias características de Leader (por ejemplo, relevancia de la estrategia para la zona, calidad de la asociación, innovación) que deberían asimismo garantizar cierto nivel de calidad.

Recuadro 18.

En Francia los GAL los selecciona un comité de selección regional, presidido por el Prefecto y el Presidente Regional. Sus decisiones se basan en el análisis de un comité de expertos. En algunos casos la calidad de algunas propuestas de los GAL se califica en un primer momento como insuficiente, pero, después de una orientación y un apoyo específicos, se mejoran las propuestas, que son finalmente aceptadas. Este proceso coincide completamente con la prioridad horizontal de desarrollo rural de la mejora de la gobernanza⁸ y el impulso de la Comisión a los Estados miembros para el desarrollo de la capacidad local de cooperación, la promoción y el fomento de la adquisición de competencias, lo que puede contribuir a la movilización del potencial local y que forma parte de las directrices estratégicas comunitarias.

90.

El procedimiento de selección detallado se define al nivel nacional conforme al principio de subsidiariedad. El Estado miembro tiene que decidir, después de recibir las propuestas, sobre la necesidad de exigir la mejora de las estrategias. En algunos Estados miembros/regiones la selección se organizó en dos rondas para otorgar a los nuevos GAL un plazo más largo que les permitiera preparar la estrategia o, a los que fueron rechazados en la primera ronda, presentar una estrategia local de desarrollo mejorada (por ejemplo Eslovaquia, Baviera-DE).

⁸ Cuarta prioridad de las Directrices estratégicas comunitarias para el período de programación 2007 a 2013 según lo establecido en la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006: «Los recursos que se asignen al eje 4 (Leader) deben contribuir (...) también al objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El valor de la estrategia de desarrollo local se debe evaluar en el contexto local concreto de una zona rural específica.

Además, la Comisión evaluará las posibilidades de mejorar las estrategias existentes a partir del concepto de gestión compartida y de las responsabilidades de los Estados miembros.

91.

Las actividades en virtud de Leader fueron aprobadas por la Comisión sobre la base de los requisitos legales, tal como se establecen en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, y de las directrices estratégicas comunitarias por las que se definen las prioridades comunitarias para la política de desarrollo rural.

En el contexto de la aprobación del programa, la Comisión ha examinado los elementos clave contemplados en el anexo 2 del Reglamento (CE) nº 1974/2006⁹. Sin embargo, otros elementos adicionales de gestión de Leader tuvieron que ser definidos por las autoridades de gestión después de la aprobación del programa.

⁹ El Reglamento (CE) nº 1974/2006 establece obligaciones claras que deben ser respetadas por la Comisión para la aprobación de los programas de desarrollo rural:

- Procedimiento y calendario de selección de los grupos de acción local, con indicación de los criterios objetivos de selección y número indicativo previsto de grupos de acción local, así como porcentaje previsto de territorios rurales cubiertos por estrategias de desarrollo local.
- Justificación para la selección de las zonas cuya población queda fuera de los límites enunciados en el artículo 37, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1974/2006.
- Procedimiento de selección de operaciones por parte de los grupos de acción local.
- Descripción de los circuitos financieros aplicables a los grupos de acción local.
- Cooperación interterritorial o transnacional.
- Procedimiento, calendario y criterios objetivos de selección de proyectos de cooperación interterritorial y transnacional.
- Funcionamiento del GAL, adquisición de capacidades y promoción territorial.
- Límite que se aplicará al capítulo del presupuesto del GAL destinado al funcionamiento de los grupos de acción local.
- Previsión indicativa de los gastos contemplados en el artículo 59, letras a) a d), del Reglamento (CE) nº 1698/2005 que se dedicarán a la adquisición de capacidades y promoción dentro del eje Leader.

92.

Más allá de los requisitos legales mencionados en el apartado 91, la Comisión también dio importancia a criterios cualitativos adicionales.

Sin embargo, en un sistema de gestión compartida, la aplicación de tales criterios es una responsabilidad de las autoridades del programa en cada Estado miembro.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

93.

La Comisión no comparte la evaluación del Tribunal. Las actividades en virtud del eje Leader fueron aprobadas por la Comisión sobre la base de los requisitos legales, tal como se establecen en el Reglamento (CE) n° 1698/2005, y de las directrices estratégicas comunitarias por las que se definen las prioridades comunitarias para la política de desarrollo rural. De este modo, la Comisión examinó los elementos clave contemplados en el anexo 2 del Reglamento (CE) n° 1974/2006. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 91.

La Comisión tiene pruebas de que algunos Estados miembros han mejorado o están mejorando sus programas de desarrollo rural para reforzar la aplicación efectiva del método Leader permitiendo una mayor flexibilidad gracias a la introducción de medidas integradas o especiales. En gran medida, ésta es una consecuencia de los debates en la Red Europea de Desarrollo Rural y de los grupos focales creados sobre el «enfoque ascendente» y la «innovación».

Por ejemplo, Francia propuso en junio de 2010 una nueva submedida para que Leader integrara los proyectos que no caían dentro del ámbito de la medida existente.

Dada la diversidad de estructuras jurídicas o de apoyo de los grupos de acción, hay que dejar a los Estados miembros los requisitos referentes a la composición y apertura de dichos grupos, más allá de lo que se impone en el artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

La Comisión y los Estados miembros no pueden demostrar el valor añadido obtenido con la aplicación de enfoque Leader y todavía no han evaluado los riesgos y costes adicionales implicados

Leader era un enfoque innovador respecto del cual originariamente existían herramientas limitadas de evaluación. Con el tiempo los métodos utilizados han ido evolucionando, en parte debido a las actividades de la Comisión, y siguen haciéndolo. Sin duda es posible ir mejorando y la Comisión está finalizando un documento de trabajo¹⁰ sobre el análisis de las repercusiones de Leader, pero evaluaciones previas han destacado la aportación de Leader e identificado sus repercusiones. Un contratista externo está llevando a cabo una evaluación *a posteriori* de Leader+.

En el ámbito de las evaluaciones de programa se incluye la evaluación de los costes adicionales; la evaluación considera los resultados y repercusiones de los programas, al examinar, entre otras cosas, su eficiencia (óptima relación entre recursos empleados y resultados obtenidos). La capacidad de los evaluadores para ello, por lo que se refiere a Leader, se ha seguido desarrollándose conjuntamente con el desarrollo de las metodologías innovadoras.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.

¹⁰ Captar las repercusiones de Leader y las medidas para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, proyecto de documento de trabajo 4, de 21 de junio de 2010, Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

94.

La Comisión está de acuerdo con este enfoque, que se está aplicando ya. Leader está incorporado al período 2007-2013, por lo que las actividades Leader se incluyen en los informes anuales sobre el estado de ejecución (abril), y los indicadores de seguimiento incluyen los resultados de las actividades llevadas a cabo en virtud de Leader. El sistema de evaluación implantado para los programas de desarrollo rural también abarca a Leader. La posibilidad de complementar el marco común de seguimiento y evaluación con indicadores al nivel nacional está siendo objeto de consideración.

96.

Uno de los resultados clave de la evaluación intermedia fue que nos encontrábamos en una fase demasiado temprana en el proceso de programación para identificar las repercusiones de Leader. Muchos GAL acababan de empezar a aplicar sus estrategias.

Un contratista externo está llevando a cabo en la actualidad una evaluación *a posteriori* de Leader+, en la que se analizarán las repercusiones obtenidas durante la totalidad del período de programación. El informe final debería estar disponible antes de que finalice 2010.

...pero hay pocas pruebas sobre la eficacia de los programas Leader en la realización de los objetivos de desarrollo rural o el valor añadido del enfoque Leader

Según lo mencionado anteriormente, cuando se llevó a cabo la evaluación intermedia de Leader+, muchos programas de GAL concretos se encontraban en una fase muy temprana de aplicación. Esta evaluación se concentró, por lo tanto, en el establecimiento de Leader+, la selección de los GAL, etc. Se espera que la evaluación *a posteriori* en curso proporcione información sobre la eficacia de Leader+ en relación con los objetivos y el valor añadido del enfoque Leader.

97.

En la elaboración de los datos de seguimiento de Leader+ se tuvo en cuenta la dificultad de obtener suficientes datos de Leader II.

En cuanto al período actual, la información básica la proporciona el marco común de seguimiento y evaluación. Además, una evaluación *a posteriori* de Leader+ está actualmente en curso (véase la respuesta al apartado 96).

Por otra parte, la Comisión ha concluido recientemente un proyecto de documento de trabajo final con orientaciones a los Estados miembros y a los evaluadores sobre cómo mejorar específicamente la evaluación del impacto de Leader en las zonas rurales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

98.

La supervisión y la evaluación de las políticas socioeconómicas han evolucionado constantemente desde el establecimiento de los fondos estructurales. Un paso adelante significativo para la política de desarrollo rural de 2007-2013 fue el establecimiento del marco común de seguimiento y evaluación, que, por primera vez, ofreció un marco coherente para su uso por todos los Estados miembros. Para el período 2007-2013, Leader se ha integrado, es decir, ya no se aplica a través de programas separados, sino que es un componente obligatorio de los programas de desarrollo rural, incorporado como el 4º eje de todos los programas. Está por lo tanto sujeto a las mismas normas de aplicación y al mismo sistema de seguimiento y evaluación que las demás actividades de desarrollo rural financiadas por la UE. Los primeros resultados de la aplicación del marco común de seguimiento y evaluación figuran en los informes anuales sobre la situación de la ejecución (abril) y la primera información sobre el impacto de los programas se ofrecerá en los informes intermedios que han de presentarse a la Comisión antes del 31 de diciembre de 2010.

99.

Las evaluaciones intermedias para Leader+ se llevaron a cabo en una fase del ciclo del programa en la que, en muchos casos, era demasiado temprano para identificar el impacto económico. Esta evaluación se concentró, por lo tanto, en el establecimiento de Leader+, la selección de los GAL, etc. Se espera que la evaluación *a posteriori* de Leader+, actualmente en curso, proporcione más información sobre el efecto agregado del programa en todas las fases del ciclo.

100.

Las pruebas, aunque sean exhaustivas, no deben considerarse como insuficientes.

Los informes intermedios de evaluación de Leader+ no indican que el propio método no sea efectivo, sino que los factores ligados a la manera en que es aplicado influyen en el éxito o fracaso final del programa local. Allí donde el método se aplicó efectivamente se han identificado efectos positivos. Una vez más debe recordarse que Leader, como enfoque innovador para desbloquear el potencial local, tenía naturalmente que tener éxitos y fracasos en su aplicación y que el valor del enfoque radica no solo en la medición de los éxitos, sino en tener en cuenta las razones de los fracasos en el futuro.

102.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 97, 99 y 100.

103.

El seguimiento y la evaluación deberían tener en cuenta los costes de aplicación y de gestión y evaluar el éxito o fracaso global de la estrategia del GAL. Leader tendrá éxitos y fracasos en la ejecución del proyecto. Sería imposible identificar y apoyar proyectos innovadores «de alto nivel» si solamente se apoyaran proyectos poco arriesgados, por lo que cierta proporción de proyectos fallidos es inevitable y no una indicación de fracaso sistemático. El éxito o el fracaso deberían, por lo tanto, juzgarse según la estrategia del GAL.

Se hace referencia a estos problemas en diversos puntos en las evaluaciones (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 94 a 102).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

105.

La Comisión realizó auditorías en 37 de los 73 programas de Leader+ durante el período de programación 2000-2006. Se han auditado más de una vez 13 programas.

Por lo que se refiere a Leader+ Francia, después de la auditoría de 2005 se realizó una auditoría de seguimiento en 2006. Los problemas que se habían abordado durante la auditoría de 2005 y a los que se refiere el Tribunal no fueron efectivamente seguidos de ninguna corrección financiera, puesto que no había indicios directos de pérdida financiera para el Fondo. Una corrección financiera, sin embargo, está en curso para este programa debido a deficiencias de control por lo que se refiere a la aplicación del artículo 4 (controles administrativos e *in situ*) y del artículo 9 (controles de la autoridad pagadora) del Reglamento (CE) n° 438/2001.

Por lo que se refiere a la auditoría en Portugal, la Comisión formuló algunas recomendaciones en su carta de resultados en 2005 para la mejora del sistema de control por lo que se refiere a los problemas de «conflicto de intereses» y al «carácter razonable de los costes de proyecto propuestos». Se recomendó a las autoridades portuguesas que garantizaran la introducción en las normas procedimentales de los grupos de acción de disposiciones específicas relativas a los posibles conflictos de intereses. El Estado miembro contestó por lo que se refiere al problema del conflicto de interés: «Las nuevas instrucciones publicadas en junio de 2006 ya establecen que cualquier persona con un interés personal en un caso debe abstenerse de votar. Por lo que se refiere a las solicitudes que implican a terceros, que no formen parte de la unidad decisoria sino que sean miembros del GAL, no se considera necesario aplicar esta norma puesto que se considera que la unidad decisoria es independiente y se compone de varios miembros.» Por lo que se refiere al carácter razonable de los costes se recomendó lo que sigue: «Sobre la base de los principios de buena gestión financiera (conforme a lo dispuesto

en el artículo 38, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1260/99), se recomienda que se pidan varias ofertas (por ejemplo, tres) (por ejemplo, por encima de cierta cantidad de gastos) y/o que los precios declarados se comparen con los precios estándar de referencia, que deberían documentarse.» El Estado miembro contestó del siguiente modo: «Con respecto a las ofertas, debería tenerse en cuenta que los GAL por regla general solicitan más de una oferta, pero no siempre se han cuidado de presentar pruebas de estas comparaciones. Sin embargo, las instrucciones para los proyectos de los propios grupos de acción ya requieren que se cumplan las reglas generales de contratación pública para pequeñas cantidades y se respete la ley nacional DL 197/1999 (que estipula las normas para la contratación pública de servicios) para las cantidades por encima de los 200 000 EUR. Con todo, se reforzarán estas instrucciones a los GAL.» Sobre la base de la respuesta del Estado miembro la Comisión concluyó que no había ningún riesgo inmediato para el fondo y decidió no aplicar una corrección financiera.

107.

La Comisión reconoce que en algunos casos la documentación de los controles era insuficiente. Sin embargo, una documentación insuficiente no implica automáticamente que no se haya realizado ningún control.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

108.

La Comisión considerará revisar la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» a fin de proporcionar más orientación sobre las buenas prácticas a este respecto en el futuro.

109.

La evaluación *a posteriori* en curso de Leader+ está abordando el efecto de peso muerto. Éste es un problema que se evalúa mejor *a posteriori* sobre la base de encuestas y análisis comparativos y no depende del seguimiento de los datos recogidos durante el período (véase la nota 34 a pie de página del Tribunal).

Por lo que se refiere a la nota 33 a pie de página del Tribunal, el hecho de que un proyecto pudiera haber seguido adelante a falta de financiación de Leader no significa necesariamente que hubiera tenido el mismo éxito sin el beneficio del asesoramiento y apoyo prestados a lo largo del proceso Leader.

Sin embargo, en la práctica, suele ser muy difícil predecir si el proyecto podría realizarse sin ayuda. Ello puede depender de características específicamente inherentes al proyecto. Sería preciso encontrar un razonable equilibrio entre el riesgo de peso muerto y las especificidades de un proyecto.

110.

Tras la identificación de algunos problemas específicos (no sistemáticos) relacionados con la transparencia, el informe de evaluación final de Leader II (p. 246) recomendó un incremento de la formación y unas orientaciones más claras para los GAL sobre este tema.

Recuadro 19.

Primer extracto. El equilibrio real del poder dentro del GAL viene determinado por los contextos cultural e institucional, local y regional.

El riesgo de que los GAL puedan ser dominados por el sector institucional se contempla en el artículo 62, apartado 1, letra

b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005, que requiere que, como mínimo, el 50 % de las asociaciones locales debe componerse de agentes económicos y sociales, de la sociedad civil, etc.

Esta condición es un logro importante, habida cuenta de la importancia de la contrapartida de financiación pública en la aplicación de Leader.

Segundo extracto. Las evaluaciones intermedias para Leader+ se llevaron a cabo en una fase del ciclo del programa en la que, en muchos casos, era demasiado temprano para evaluar los problemas de gestión mencionados por el Tribunal. Es probable que los informes intermedios de evaluación se centren en problemas que surgen en las tempranas fases de aplicación, de modo que quizá no sea sorprendente que en dichos informes se aborden de manera destacada cuestiones como la burocracia y el nivel de autonomía y su efecto en una aplicación efectiva. Se espera que la evaluación *a posteriori* de Leader+ actualmente en curso proporcione más información sobre los problemas de gestión más importantes.

Al mismo tiempo, uno de los grupos focales del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural está discutiendo el papel de los comités decisorios en la gestión del programa y otros temas relacionados con la aplicación del enfoque ascendente en el actual período de programación. Los resultados también se discutirán con los Estados miembros en el Comité de Desarrollo Rural para alcanzar el efecto deseado de la aplicación del enfoque Leader.

111.

Véanse las respuestas y los comentarios a los apartados 64-71.

La evaluación *a posteriori* de Leader+ evaluará la eficiencia y eficacia de los diversos sistemas de aplicación utilizados por los Estados miembros (que, entre otras cosas, imponen diversas cargas a los GAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

y, por lo tanto, han de afectar a los costes de funcionamiento). La «burocracia excesiva» mencionada en la síntesis de las evaluaciones intermedias hace referencia a los sistemas de gestión de programa impuestos por las autoridades de programa, que, en algunos casos, fueron considerablemente más allá de los requisitos intrínsecos del método Leader.

112.

Las lecciones de las evaluaciones previas de Leader contribuyen a la satisfacción de las necesidades de los programas actuales. Los actuales indicadores de seguimiento responden a una adaptación de los indicadores previos y se basan en la jerarquía de los objetivos que facilita el análisis y la comunicación de los objetivos del programa y muestra cómo las intervenciones locales deben contribuir a los objetivos estratégicos globales.

113.

El informe de síntesis de las evaluaciones intermedias de Leader+ propuso establecer un conjunto de indicadores para toda la UE, reducir sustancialmente las preguntas de evaluación, ofrecer orientación sobre los métodos de seguimiento de los indicadores y crear un marco de evaluación mediante un grupo de trabajo consultivo. Se siguieron todas estas recomendaciones en el establecimiento del marco común de seguimiento y evaluación.

El marco común de seguimiento y evaluación se concluyó y se presentó a las delegaciones de los Estados miembros en el Comité de Desarrollo Rural en diciembre de 2006 con la suficiente antelación a la aprobación de los programas para que los Estados miembros pudieran preparar por adelantado la implantación de las estructuras apropiadas.

Se han proporcionado a los Estados miembro orientaciones globales explícitas sobre cómo establecer y utilizar el sistema del marco común de seguimiento y evaluación. Además, se mantiene un diálogo permanente con ellos para mejorar el marco.

El seguimiento de todo ello se realiza en la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural, que incluye a expertos del Estado miembro y se ve apoyada por un servicio de ayuda que trabaja permanentemente sobre los problemas relacionados con la evaluación.

El indicador de base para Leader es el porcentaje de población cubierto por el GAL para medir el objetivo de gobernanza (capacidad local de elaborar y aplicar estrategias de desarrollo local) según lo establecido por las orientaciones estratégicas comunitarias.

Otros indicadores de Leader del marco común de seguimiento y evaluación se limitan en coherencia con el enfoque adoptado de simplificar el sistema de seguimiento en comparación con Leader+ e incluir Leader en el enfoque global. Los indicadores de seguimiento de Leader+ eran numerosos en comparación con los que se aplican al eje Leader, pero, por otra parte, no se relacionaban con los objetivos políticos globales de la UE durante el período 2000-2006.

En general los efectos se analizan a lo largo del proceso de evaluación.

Respecto del objetivo de gobernanza, los indicadores de seguimiento pueden suponer una aportación útil, pero no son suficientes para evaluar este objetivo. Esta es una de las razones por las que se ha elaborado un documento de orientación sobre la captación de los efectos de Leader¹¹. Hace referencia a la gobernanza, entre otras, en las páginas 26-29 y 49-50, incluyendo los indicadores de impacto propuestos.

La eficacia y el valor añadido del enfoque Leader se analizan a través de la evaluación. Los costes de funcionamiento directos de los GAL a los que se aplica la financiación pública de Leader son conocidos y están recogidos.

¹¹ Véase la nota 3 a pie de página de las respuestas de la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

114.

La Comisión espera que el concepto elegido para el período actual, según lo explicado en su respuesta al apartado previo 113, aporte una mejor evaluación del enfoque Leader. Además, el grupo de trabajo temático de la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural puede proporcionar orientación adicional.

En este sentido, la Comisión ha concluido recientemente la versión final de un documento de trabajo sobre la evaluación de los efectos de Leader en las zonas rurales¹². La primera versión del documento de trabajo se entregó a los Estados miembros en abril de 2010, cuando el trabajo sobre las evaluaciones intermedias se encontraban en una fase temprana. El documento proporciona detalles de los métodos y fuentes de datos sugeridos para evaluar cada uno de los indicadores relativos a las preguntas de evaluación y no se basan en los datos de seguimiento del marco común de seguimiento y evaluación, sino que utiliza otros métodos evaluativos, como triangulación, encuestas, estudios de casos, grupos muestra, análisis del multiplicador, series de datos derivados, etc. Este documento de orientación ofrecerá la oportunidad de realizar ajustes en el proceso de seguimiento y evaluación.

Sin embargo, hay límites a los requisitos de recogida de datos de los GAL. Las diferencias entre estrategias no permiten la recogida de la misma información en todos los GAL, puesto que la aplicación de una estrategia local se centra en los procesos. Hay que limitar la evaluación individual para respetar la relación entre los costes y la eficiencia del propio proceso de evaluación.

¹² Véase la nota 3 a pie de página de las respuestas de la Comisión.

115.

La Comisión está de acuerdo en que todas las especificidades del enfoque Leader deben aplicarse en la mayor medida posible para maximizar el efecto de desarrollo en el territorio, pero recuerda que el elemento central del enfoque Leader no son los proyectos individuales sacados del contexto local, sino la aplicación de la estrategia de desarrollo local completa.

Tal como lo menciona el Tribunal en su definición del valor añadido del enfoque Leader, este incluye una mejor identificación de las necesidades y soluciones locales, más compromiso de los agentes y un mayor margen para la innovación. Además, supone la creación de capacidades locales, que conducen a una mayor actividad de desarrollo local, a la puesta en común de los recursos locales, al establecimiento de redes que permitan el aprendizaje mutuo y a un enfoque integrado para abordar complejos problemas económicos y sociales. El proceso de desarrollo de las capacidades es un elemento clave en la aplicación de Leader.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

116.

Las organizaciones miembros de los grupos de acción son organizaciones de las zonas rurales de base local, representativas y activas. La Comunicación de la Comisión sobre Leader+¹³, que era el documento de referencia para los programas nacionales y regionales de Leader+, señala en su punto 12: «Dichos grupos deben estar compuestos por un conjunto equilibrado y representativo de los interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio». Los interlocutores son una mezcla de entidades públicas e interlocutores representativos de la sociedad civil. Estos interlocutores son también los principales autores de las estrategias y en la mayoría de los casos representan una amplia parte de la población del territorio. Es, por lo tanto, normal que una proporción de proyectos se originen en estas organizaciones miembros. Los miembros de los grupos de acción pueden desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia de desarrollo local.

Durante las negociaciones que llevaron a la aprobación de los programas de desarrollo rural para el período 2007-2013 la Comisión examinó el principio de que se incluyera, como mínimo, un 50 % de representantes de la sociedad civil en las asociaciones, de acuerdo con el artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005. Este requisito se aplica para la adopción de decisiones.

Con todo, la Comisión considerará revisar las orientaciones existentes para evitar cualquier malentendido.

Además de esto, la Comisión considerará impulsar una política de asociación más abierta al nivel de los GAL en el diseño de la política posterior a 2013.

¹³ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones, sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+).

En relación con la innovación o la interacción entre diversos sectores, se anima a los GAL a presentar estrategias locales de desarrollo local innovadoras, pero la innovación es uno, entre otros, de los criterios de selección de los GAL. La innovación, por lo tanto, no está necesariamente presente en todos los proyectos apoyados. No es, por otra parte, realista que la mayoría de los proyectos Leader+ deban ser innovadores.

En opinión de la Comisión, los proyectos individuales pueden financiarse a través de Leader en la medida en que contribuyan a la consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 16, 21-22 y 34 a 38.

117.

El papel central de las estrategias de desarrollo local para aplicar el eje Leader se refleja en la creación de una medida específica «aplicación de estrategias de desarrollo local». En virtud de Leader+ éste era también el caso con su «Acción 1: Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente»

Leader se aplica a través de estrategias de desarrollo local apoyadas por las oportunas medidas. Los Estados miembros son responsables tanto de la calidad de las estrategias de desarrollo local seleccionadas como de garantizar el respeto de los requisitos de aplicación, entre otros, las estrategias de evaluación y seguimiento.

El éxito de la estrategia depende del valor de los proyectos individuales aceptados. Los GAL son actores clave a la hora de garantizar la calidad de los proyectos seleccionados sobre la base de criterios objetivos relacionados con los objetivos globales de la estrategia.

Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para asegurar la aplicación de los principios básicos del enfoque Leader y la consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo local.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

118.

La Comisión está de acuerdo en que es necesario un elevado grado de transparencia y que los GAL sean capaces de demostrar que han seguido de manera coherente los oportunos procedimientos.

La Comisión considerará revisar la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» en el sentido de una mayor clarificación del respeto de los principios básicos en materia de selección de proyectos (transparencia, igualdad de trato, aplicación de criterios de selección objetivos o comunicación de las decisiones) sobre la base de las buenas prácticas recogidas.

Las organizaciones miembros de los grupos de acción son organizaciones de las zonas rurales de base local, representativas y activas. Es, por lo tanto, normal que una proporción de proyectos se originen en estas organizaciones miembros. La exclusión de estos proyectos constituiría un obstáculo importante a una aplicación acertada de la estrategia de desarrollo local.

Sin embargo, los Estados miembros tienen que asegurarse de que no hay ningún conflicto de intereses.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 56 a 61, y a 117.

119.

La Comisión examinará a fondo la cuestión del comienzo de la subvencionabilidad del proyecto, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque armonizado en toda la financiación comunitaria en régimen de gestión compartida.

Teniendo en cuenta la amplia variedad de proyectos Leader, puede que sea difícil juzgar factores *a priori*, como el grado de rentabilidad, y, al mismo tiempo, garantizar que se logren los resultados deseados.

120.

La Comisión no considera que los costes de aplicar Leader sean necesariamente sustanciales.

La política de desarrollo rural se aplica en régimen de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros, respetándose el principio de subsidiariedad. La aplicación de Leader se complementa con la característica obligatoria específica de que una parte significativa de las tareas de gestión se transfiere al nivel local.

Las tareas de los GAL no suponen una adición o duplicación de tareas, sino una delegación de tareas, que no se llevan a cabo en programa (control, selección del proyecto y pago en ciertos programas de desarrollo rural).

Por término medio los costes de funcionamiento son limitados y representan el 15 % de la ayuda pública a la estrategia de desarrollo local. Este porcentaje está por debajo del límite del 20 % establecido en el artículo 38 del Reglamento (CE) n° 1974/2006.

No hay suficientes pruebas de retrasos adicionales derivados de la metodología Leader. Hay diversos modelos de aplicación de Leader en la UE que implican tareas adicionales más allá de la tarea básica de selección del proyecto (aprobación del proyecto y/o pago de reclamaciones en 39 programas en el período actual). Los GAL con autonomía financiera y administrativa, en general, aplican procedimientos más cortos.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 7, y 64 a 71.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

121.

Por lo que se refiere a la aplicación del enfoque Leader en el actual período de programación, la Comisión ha adoptado un conjunto global de medidas dirigidas a fomentar, aún más, las buenas prácticas y la correcta gestión financiera:

- los principios esenciales del enfoque Leader se han establecido en el marco jurídico pertinente;
- se ha proporcionado la orientación en la fase de diseño y la aprobación del programa a través de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader»;
- se han establecido «grupos focales» en el subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural con el mandato de examinar las cuestiones relacionadas con la aplicación. La Red Europea de Desarrollo Rural continúa con el intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos entre los agentes implicados en la aplicación del enfoque Leader, que ya eran una prioridad de Leader II y de Leader+ (entonces con sus Observatorios europeos Leader II y Leader+).

La Comisión y los Estados miembros (autoridad de gestión y GAL) están en el período actual llevando a cabo una significativa revisión para definir mejor el papel de los GAL, el papel del desarrollo de capacidades, los criterios de subvencionabilidad y una repartición más clara de las tareas entre autoridades de gestión y GAL. Este proceso se lleva a cabo de manera constructiva y cooperativa en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural («grupos focales» en el subcomité Leader).

Además, la Comisión realizó auditorías en 37 de los 73 programas de Leader+ para el período de programación 2000-2006. La Comisión está auditando medidas Leader+ y Leader en el marco de su programa global de auditoría, teniendo en cuenta sus riesgos específicos, y está formulando recomendaciones cuando es necesario y aplicando correcciones financieras en casos justificados.

El contexto en que Leader se estaba y se está aplicando ha evolucionado desde 2000, especialmente y sobre todo debido al diferente diseño de la aplicación a lo largo de los distintos períodos de financiación. Esto, a su vez, implica que muchos Estados miembros hayan tenido que adaptar su estructura administrativa para la aplicación de Leader.

La Comisión continuará tomando las iniciativas necesarias para mejorar la aplicación de la metodología Leader habida cuenta de todos los elementos que acrediten dicha necesidad.

Leader requiere una capacidad administrativa en las autoridades para hacer frente a la especificidad de su método. Los Estados miembros que se adhirieron a la UE después de 2004 no pudieron beneficiarse de los tres períodos de programación de la iniciativa comunitaria. La Comisión es consciente de esta falta de experiencia: para estos países con menos experiencia se organizaron seminarios de formación TAIEX (instrumento de asistencia técnica de preadhesión) sobre el método Leader. La acción de la Red Europea de Desarrollo Rural también contribuirá al intercambio de experiencias sobre la práctica administrativa necesaria para aplicar Leader.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 72, 73, 91 y 113.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

122.

La Comisión observa mejoras en la aplicación de Leader en muchos Estados miembros y no puede, por lo tanto, compartir la conclusión del Tribunal.

Por otra parte, la Comisión está convencida de que los esfuerzos realizados en el actual período de programación conjuntamente con los Estados miembros para trabajar sobre problemas y soluciones contribuirán significativamente a reforzar, aún más, la aplicación global del enfoque Leader.

Recomendación 1

- a) La Comisión examinará a fondo la cuestión del comienzo de la subvencionabilidad de los proyectos, teniendo en cuenta la necesidad de un enfoque armonizado en toda la financiación comunitaria en régimen de gestión compartida.
- b) La Comisión prestará una orientación adicional a este respecto en una actualización de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» aún para el actual período de programación.
- c) Ya existen las normas en el marco jurídico actual. El artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005 estipula que, a efectos de la adopción de decisiones, los representantes de la sociedad civil deberán representar como mínimo el 50 % de las asociaciones locales.

Sin embargo, la Comisión reconoce que la enumeración de los principios podría ser más específica. La Comisión se planteará revisar la orientación existente para aclarar aún más el cumplimiento obligatorio de la regla del «doble quórum» que se aplicará a la composición de los GAL a efectos de la adopción de decisiones.

123.

Los Estados miembros tienen que asegurarse de que no existe ningún conflicto de interés en virtud del enfoque de gestión compartida. Los procedimientos de adopción de decisiones y los criterios de selección que deben aplicar los GAL no forman parte del programa, sino que son parte de la aplicación local evaluada por la autoridad de gestión en el momento de la selección del grupo de acción. Los Estados miembros pueden también aplicar normas comunes para todos los GAL establecidos al nivel nacional.

Recomendación 2

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que, por lo que se refiere al proceso de adopción de decisiones, debería haber normas claras sobre conflicto de intereses, que deben cumplirse estrictamente.

El artículo 61, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1698/2005 establece que, a efectos de la adopción de decisiones, los agentes económicos y sociales, así como otros representantes de la sociedad civil, deberán representar como mínimo el 50 % de las asociaciones locales.

La Comisión también promoverá las buenas prácticas a través de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» y pedirá a los Estados miembros que ofrezcan y comprueben unas garantías eficaces.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

124.

La «integración administrativa» del enfoque Leader se ha investigado por el subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural. El 20 de mayo de 2010 se presentaron los informes preliminares de los grupos focales con sus recomendaciones.

Podrían difundirse a los Estados miembros buenas prácticas y recomendaciones concretas a través de una actualización de la «Guía sobre la aplicación del eje Leader».

Recomendación 3

Siempre son posibles las modificaciones de los programas de desarrollo rural para mejorar la aplicación de las estrategias locales.

Además, la «Guía sobre la aplicación del eje Leader» puede revisarse para mejorar la orientación a los Estados miembros por lo que se refiere a la financiación de proyectos (innovadores) fuera del catálogo de medidas.

Desde finales de 2009 varios Estados miembros pretenden modificar sus programas para mejorar la aplicación efectiva del método Leader fundamentalmente permitiendo más flexibilidad gracias a la introducción de medidas integradas o especiales. En gran medida, se trata de una consecuencia de los debates impulsados por la Comisión en el marco del subcomité Leader de la Red Europea de Desarrollo Rural.

125.

Las actividades en virtud del eje Leader fueron aprobadas por la Comisión sobre la base de los requisitos legales, tal como se establecen por el Reglamento (CE) n° 1698/2005, y de las directrices estratégicas comunitarias por las que se definen las prioridades comunitarias para la política de desarrollo rural.

En el contexto de la aprobación del programa la Comisión ha examinado los elementos clave contemplados en el anexo 2 del Reglamento (CE) n° 1974/2006. Sin embargo, otros elementos adicionales de gestión de Leader tuvieron que ser definidos por las autoridades de gestión después de la aprobación del programa. Véase la respuesta al apartado 91.

El procedimiento pormenorizado de selección de las estrategias de desarrollo local se define en el Estado miembro de conformidad con el principio de subsidiariedad. Los GAL tienen que cumplir los requisitos mínimos enunciados en el artículo 62, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n° 1698/2005 por lo que se refiere al contenido de la estrategia de desarrollo local.

Además, los Estados miembros deberían aprobar una estrategia de desarrollo local en el contexto local de la zona rural específica.

Recomendación 4

Los informes intermedios de evaluación previstos para finales de 2010 incluirán recomendaciones de modificaciones del programa de desarrollo rural para ajustar el contenido del programa a los objetivos. La Comisión aprovechará esta oportunidad para debatir la aplicación del eje 4 con los Estados miembros y, en especial, la posibilidad de mejorar la calidad de las estrategias de desarrollo local y su aplicación a través, entre otras cosas, de una mejora del seguimiento y de la evaluación de los GAL.

Se contempla, en particular, la recogida y difusión de buenas prácticas sobre el seguimiento de los GAL a través de la Red Europea de Desarrollo Rural y sobre la evaluación en el contexto de la Red Europea de Evaluación del Desarrollo Rural.

Recomendación 5

En el contexto de la aprobación del programa para el actual período de programación en régimen de gestión compartida, la Comisión ha examinado los elementos clave contemplados en el anexo 2 del Reglamento (CE) n° 1974/2006. Sin embargo, otros elementos adicionales de gestión de Leader deben ser definidos por las autoridades de gestión después de la aprobación del programa de conformidad con el principio de subsidiariedad.

126.

La evaluación intermedia de Leader+ tuvo lugar en una fase temprana de la aplicación de la estrategia de los GAL. Sin embargo, la evaluación *a posteriori* de Leader+, actualmente en curso, que presentará su informe final hacia finales de 2010, está considerando las cuestiones de la eficacia y la eficiencia de los gastos etc. Es normal que la eficacia y eficiencia de los instrumentos políticos se evalúen *a posteriori*. Esta evaluación forma parte del ciclo de evaluación de políticas estándar.

La oportuna información contenida en la evaluación *a posteriori* de Leader+ servirá de base para el trabajo ulterior de la Comisión sobre el enfoque Leader.

Hay que considerar las limitaciones inherentes al desarrollo local a la hora de identificar y difundir normas y procedimientos sencillos que atenúen los posibles riesgos y garanticen una gestión financiera fiable.

Recomendación 6

Existe un diálogo permanente con los Estados miembros para mejorar la aplicación del enfoque Leader a través del subcomité Leader de la Red Europea del Desarrollo Rural. La Comisión ha establecido asimismo un diálogo con los Estados miembros por lo que se refiere a la mejora del marco común de seguimiento y evaluación, incluidos los indicadores de seguimiento de Leader. La Comisión ha concluido recientemente la versión final de un documento de trabajo sobre la evaluación de los efectos de Leader en las zonas rurales.

Las diferencias entre estrategias no permiten la recogida de la misma información en todos los GAL, puesto que la aplicación de una estrategia local se centra en los procesos. Hay que limitar la evaluación individual para respetar la relación entre los costes y la eficiencia del propio proceso de evaluación.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial n° 5/2010
Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 100 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-884-3

doi:10.2865/30572

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

LEADER ES UN ENFOQUE PARA EJECUTAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (GAL), LO CUAL IMPLICA COSTES Y RIESGOS ESPECÍFICOS PERO PERSIGUE OBTENER UN VALOR AÑADIDO DEL ENFOQUE ASCENDENTE Y ASOCIATIVO. EN ESTE INFORME EL TRIBUNAL HACE CONSTAR QUE LOS GAL APLICARON EL ENFOQUE LEADER DE UN MODO QUE LIMITÓ EL POTENCIAL DE VALOR AÑADIDO Y CONCEDIERON SUBVENCIONES A PROYECTOS SIN ATENDER DEBIDAMENTE A CRITERIOS DE EFICIENCIA. LOS PROCEDIMIENTOS NO SIEMPRE FUERON TRANSPARENTES Y NO DEMOSTRABAN SUFICIENTEMENTE QUE LOS GAL ADOPTASEN SUS DECISIONES DE MANERA OBJETIVA, AL MARGEN DE CUALQUIER CONFLICTO DE INTERESES. LA COMISIÓN AÚN NO HA DEMOSTRADO LA EFICACIA O EFICIENCIA DEL GASTO EFECTUADO, NI EL VALOR AÑADIDO ALCANZADO MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER, NI EL GRADO EN QUE SE HAN MATERIALIZADO LOS RIESGOS CONOCIDOS NI LOS COSTES REALES DE LA EJECUCIÓN.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-884-3



9 789292 078843