DOCUMENTO DE PROPUESTA SOBRE EL FUTURO LEADER.

SUBGRUPO LEADER ESPAÑA.

El presente documento realizado por Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER), con el concurso y aportaciones de sus socios, y la colaboración de expertos en las diferentes materias que de manera directa o indirecta afectan al devenir de los Grupos de Acción Local (GAL), y al diseño y posterior implementación del programa LEADER, pretende ser una propuesta capaz de abrir un amplio debate sobre el futuro de este programa.

En primer término, desde REDER queremos reconocer al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en concreto a la Dirección General de Desarrollo Rural, que por medio de la Red Rural Nacional, se haya puesto en marcha el subgrupo LEADER, de forma que sea posible sentar en una misma mesa de trabajo y debate: los propios GAL, por medio de sus redes; las Autoridades de Gestión (AA.GG); las Autoridades de Pago (AA.PP); el propio Ministerio (MAPA), y la Red Rural Nacional (RRN), esta última como elemento catalizador de la consecución de los objetivos de este subgrupo.

La constitución de éste, supone una gran satisfacción para nuestra red ya que, no sólo da respuesta a una demanda ya realizada desde hace años, sino que también confirma la buena disposición de los agentes ya mencionados e implicados en el presente y en el futuro del medio rural de España.

De igual modo, por nuestra experiencia podemos afirmar que la participación de todos los agentes involucrados dará sus frutos. En este sentido, conviene señalar, que en los procesos de desarrollo rural y desarrollo local, el principal recurso es el capital humano. ¿De que nos sirve un medio rural ordenado territorialmente, conservado medio ambientalmente o tecnológicamente conectado, si sus protagonistas no están formados, animados, sensibilizados, capacitados, asesorados y financieramente apoyados? Nos referimos tanto a las personas que permanecen en el medio rural, como a aquellas que puedan llegar; bien en el ámbito de los agentes públicos, como en el de los privados; tanto de manera individual como colectiva; es decir a los agentes locales que participan del LEADER en cada territorio:

ayuntamientos, mancomunidades, empresas y sociedades mercantiles, asociaciones, cooperativas, fundaciones, sindicatos, etc....

1. Redefinición de LEADER

   Desde REDER, consideramos que la puesta en marcha de este subgrupo es una inmejorable oportunidad, no solo para intercambiar experiencias, sino también para reflexionar sobre lo que es y debe ser LEADER en el próximo periodo marco. En este sentido, desde nuestra red consideramos que es el momento de redefinir LEADER tomando como referencia la idea original que en su día conceptualizó la U.E, para desde ese punto de partida redelinear, conjunta y consensuadamente, lo que para los agentes implicados es LEADER y en qué sentido puede y debe contribuir a los procesos de desarrollo de los territorios rurales y a continuación, redefinir cuales son los elementos propios: técnicos, jurídicos, de procedimiento, etc…. que deben implementarse para el incremento de su eficacia y eficiencia.

2. Establecimiento de Competencias

   En segundo lugar consideramos necesario establecer, en el transcurso de este proceso, las competencias y atribuciones de los GAL, de las AA.GG y AA.PP, del propio Ministerio y de la RRN, y también de las propias redes.

El diseño y definición del Plan Estratégico PAC 2020-2027 (PE-PAC) que articulará la aplicación de la próxima PAC, y quizás lo que estratégicamente es más importante, el tiempo del que se dispone para realizar un buen diseño del futuro LEADER, nos invita a ser ambiciosos y aprovechar la oportunidad que se nos presenta para no quedarnos en un debate sobre el mecanismo de LEADER e incidir en su reposicionamiento conceptual.

En resumen, la presente propuesta es un documento de reflexión sobre lo que, en su vertiente conceptual y estratégica, debe ser LEADER y como debe aplicarse mejorando su eficacia y eficiencia.

Previamente a la definición de lo que, bajo el criterio y opinión de REDER, debe ser el futuro LEADER, convendría analizar una serie de aspectos, que sin duda, afectan y facilitan la definición del fututo programa.

- El despoblamiento de las zonas rurales, es un tema de actualidad para el conjunto no solo de la clase política, sino también de la opinión pública y debe convertirse en un elemento clave y estratégico para los GAL y en un objetivo tendencia de las futuras estrategias LEADER en cada territorio. En este sentido, y aunque curiosamente el fenómeno del despoblamiento se haya puesto de actualidad de manera mediática, conviene señalar que es una situación que durante los últimas décadas ha estado latente en el medio rural, de la que hasta la fecha sólo los GAL, con mayor o menor éxito, se han ocupado, siendo además los primeros en denunciar ante las administraciones competentes esta situación. En todo caso, y siendo pragmáticos, este es un debate en el que por fin se ha puesto el foco de atención ante la opinión pública, ahora lo que se requiere es un compromiso político, sustanciado en programas dotados de presupuestos concretos para frenar este proceso.

- El acceso a las NN.TT y la conectividad son sin duda el segundo elemento que, hasta la fecha, ha condicionado el desarrollo de las zonas rurales. Gran parte del futuro de los municipios rurales pasa por lograr, a corto plazo, una conectividad adecuada. Sin embargo, no sólo se trata de la accesibilidad a la red, sino también de la formación para su uso y para el aprovechamiento de las oportunidades de futuro y proyección que ofrece. Las NN.TT aportarán a las zonas rurales oportunidades y calidad de vida en el mundo global en el que hoy nos encontramos.

- Desde el punto de vista específico y singular de España, conviene señalar que las competencias y atribuciones, en lo referente al desarrollo rural, están transferidas a las CC.AA, lo que evidentemente aporta una gran disparidad, no sólo en la conceptualización de las políticas, sino también, en su implementación práctica. Quizás LEADER sea, del conjunto de las medidas de los PDR de las CC.AA, la más divergente, diferente, y por ende, menos homogénea a escala estatal.

- Para una correcta definición de la herramienta LEADER, como cualquier otro programa de intervención territorial, es necesario un mínimo análisis de su ejecución anterior, en este sentido el informe "LEADER en España, cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora" realizado por el Dr. Javier Espacia (Equipo UVERVAL,

Instituto interuniversitario de Desarrollo Rural, Universidad de Valencia) hace una fotografía muy clara y nítida de la situación del actual LEADER, contrastando la opinión de los agentes implicados, y mostrando de manera clara y meridiana las cuestiones de fondo y forma de LEADER que no están funcionando correctamente y que deben ser objeto de mejora. Supondría un lujo innecesario para la definición del nuevo programa LEADER, no sólo no interiorizar las conclusiones de dicho informe, sino también no aprovechar sus recomendaciones.

Estos cuatro elementos por si solos no reflejan las claves del medio rural al que el futuro LEADER debe aportar soluciones, pero si contextualizan, en cierta medida, la propuesta que REDER plantea.

Convendría, como paso previo a la definición de aspectos técnicos para el futuro programa, realizar una definición de LEADER, al objeto de reposicionar sus objetivos. Con este fin, una forma práctica de encontrar su esencia, es definir sus 10 características principales:

1. Participativo. El GAL, como sujeto del proceso de aplicación en el territorio de LEADER, es una estructura participativa, tanto en cuanto la propia población local manifiesta opiniones y establece las orientaciones sobre lo que considera debe ser el devenir de la comunidad rural. De igual modo, el elemento participativo en LEADER, lleva implícito el concepto ascendente, en relación a la implicación activa de la población en el diseño y ejecución de su propio desarrollo, lo que supone una aportación significativa de LEADER, ya que por el conocimiento de su realidad, garantiza la asunción de medidas adecuadas de manera priorizada.

2. Territorial. LEADER contempla su ámbito de actuación en un conjunto físico de realidades homogéneas, recursos locales similares y problemáticas comunes. LEADER contempla su territorio de actuación desde la perspectiva de sus recursos, y en especial desde la perspectiva de su población, ponderando su pasado, su presente y su futuro.

3. Estratégico. LEADER es una herramienta de desarrollo que emplea los recursos locales de carácter territorial y local con el objetivo de su propio desarrollo a lo largo de un periodo temporal, lo que supone la definición de medidas y acciones lógicas y priorizadas. Este carácter se sustancia en el propio documento de estrategia que los GAL elaboran con el concurso de los actores locales, y que por lo menos de manera teórica, debe servir de pauta y guía de aplicación para cada periodo marco.

4. Representativo. El nivel de representación de los GAL en su territorio supone su principal elemento de legitimación para asumir la responsabilidad de definir e implementar su propio desarrollo por medio de LEADER. Por todo ello, el nivel de representación es básico y fundamental, sirva como referencia cuantitativa que los GAL gestores de LEADER representan a más de 26.000 actores locales: empresas, ayuntamientos, cooperativas, sindicatos, etc. ... y que cada uno de los GAL, tienen de media el respaldo de más de 100 socios.

5. Integrador. LEADER contempla su territorio como un conjunto de recursos y realidades variadas, por lo que su acción considera todos los sectores sociales, culturales, de edad, de género, público, privado, etc. ...

6. Multisectorial. LEADER, en su faceta económica considera y potencia el conjunto de los sectores de la economía local y territorial, y cada una de las actividades que de manera directa e indirecta apoya, a su vez, generan actividad, crean riqueza y empleo.

7. Eficaz y eficiente. EI programa LEADER es una herramienta eficaz, dado que, a los largo de su historia ha demostrado ser capaz de cumplir los objetivos marcados. Nos referimos a los propios objetivos cuantitativos reflejados en niveles de inversión, creación de puestos de trabajo, etc..., y también a los objetivos cualitativos, referidos a los procesos de dinamización en los territorios rurales de aplicación. Sirva también como elemento demostrativo de su eficacia, su capacidad para movilizar recursos económicos, tanto en cuanto, por cada 1 € invertido bajo el método LEADER se movilizan 1,5 € de inversión privada.

8. Dinamizador. LEADER es una herramienta capaz de movilizar y sensibilizar el factor humano del territorio y de valorizar sus recursos endógenos (locales y territoriales) por medio de procesos que implican el aprendizaje, y el cambio de posturas pasivas y conformista hacia actitudes más proactivas.

9. Innovador. A pesar de los años y de la vigencia de programa LEADER, el efecto innovación sigue siendo un elemento nuclear, ya que supone para los territorios un motor de cambios y de adaptación. En el caso de LEADER, junto a la innovación vienen asociados elementos también sustanciales, como su carácter piloto y su efecto demostrativo y transferible, tanto en el ámbito de un mismo territorio, como entre diferentes realidades.

10. Cooperación. La cooperación en el ámbito LEADER se circunscribe en tres ámbitos diferentes y complementarios.

    - Cooperación a escala local: entre los agentes públicos y privados que coinciden en los mismos objetivos y comparten una misma estructura participativa.

    - Cooperación a escala territorial: entre diferentes territorios rurales que presentan las mismas dificultades o comparten recursos, y que por medio de proyectos comunes y aumento de su masa crítica, son capaces de acometer medidas y acciones que no sólo supongan el intercambio de experiencias, sino que también, diseñen e implemente soluciones conjuntas.

    - Cooperación a escala de red: por medio del flujo de información, de experiencias, de propuestas, y de opiniones capaces de reforzar el posicionamiento de cada GAL en su realidad territorial, y del conjunto de estos frente a la opinión pública y frente a las administraciones competentes.

Una vez analizadas las características o los principios que de manera teórica deben definir el programa LEADER, sería también conveniente destacar lo que a consideración de REDER no es LEADER, ni en este sentido desde nuestra Red consideramos que el mencionado programa no

puede y debe circunscribirse a una mera herramienta de concesión y tramitación de ayudas, perdiendo así su propia naturaleza.

Se enuncian a continuación los aspectos concretos y técnicos que en opinión de REDER deben articular el próximo programa LEADER:

Aspecto jurídico.

Como ya se ha apuntado en el presente documento, las competencias en materia de desarrollo rural, y por tanto en LEADER, son propias de cada CC.AA, ahora bien en la PE – PAC que definirá la aplicación de la futura PAC, también al igual que en el Acuerdo de Asociación del presente periodo marco, se incluirán una sería de criterios de obligado cumplimiento. En lo que se refiere a LEADER y en concreto a su componente jurídico, desde REDER y tras 28 años de vigencia del programa convenimos en que sería oportuno definir ciertas cuestiones que aclaren, de manera definitiva, su naturaleza jurídica, siempre en la encrucijada entre lo público y lo privado.

En primer término, y aunque sea un aspecto puramente identificativo, sería conveniente que se estableciera a escala nacional una misma denominación para el gestor del programa: Grupo de Acción Local, Grupo de Desarrollo Rural, etc...., la denominación es lo menos importante, pero una homologación terminológica aportaría claridad y serviría de elemento unificador a escala estatal.

Conviene recordar que los GAL gestores de LEADER, en su inmensa mayoría, son asociaciones sin ánimo de lucro, amparadas por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y por sus diferentes normativas de carácter autonómico. Aunque la figura de la Asociación sin Ánimo de Lucro evidentemente es la figura que mejor recoge la propia naturaleza operativa de LEADER; también la escasa definición de esta Ley, hace necesaria la incorporación de una serie criterios de carácter jurídico, que ya en numerosas convocatorias se han aplicado, como por ejemplo la representación de colectivos concretos, o la ponderación del voto.

En este sentido, más allá de la propia naturaleza del GAL, la clave se encuentra en su relación con la Administración, es decir, que función desempeña, y si se centra en la gestión de fondos públicos, cual es su responsabilidad, y por ende, la responsabilidad de los miembros de sus juntas directivas. En el actual periodo de programación existen tantos escenarios como CC.AA, es decir, cada A.G aplica un criterio diferente, considerando incluso en que ciertos casos, y tras más de *25* años de desarrollo del programa LEADER, que el GAL es el beneficiario del conjunto de la ayuda. Esta interpretación, en alguna CC.AA ha obligado, ante el riesgo de proyectos fallidos, a los GAL a solicitar avales a los promotores, o bien, a suscribir seguros de responsabilidad ante posibles y futuros conflictos con la Administración. En este particular desde REDER consideramos que el beneficiario de la ayuda LEADER es quién se beneficia de la misma, o dicho de otra manera, quien la recibe con carácter finalista, y en el caso de los GAL son estos sólo cuando se trate de expedientes y proyectos propios: gestión, cooperación, animación, promoción, etc. ...

De igual modo, si el beneficiario es quien se beneficia de la ayuda, también conviene señalar que en este caso debe ser la propia Administración la encargada de iniciar y desarrollar los procesos de reintegro para expedientes o proyectos fallidos por incumplimiento de condiciones de la ayuda LEADER. A este respecto, los documentos de los que disponemos del PE-PAC considerarán *"beneficiario a un organismo de derecho público o privado, una entidad con o sin personalidad jurídica o una persona física, responsable ya sea únicamente de iniciar y ejecutar operaciones* .... "

Este quizás sea uno de los principales problemas que de manera concreta y práctica afectan a los GAL gestores de LEADER por una falta de criterio jurídico, pero además, de esta situación de indefinición se derivan otros problemas, como los relacionados con el personal; la función y responsabilidad, en algunos casos, de los RAF (Responsable Administrativo y Financiero); o la dicotomía en la decisión de resolución de ayudas LEADER, entre el propio órgano de decisión del GAL y la A.G. Todas estas indefiniciones, que se han ido solventando a lo largo de los periodos de programación, deberían resolverse por medio de una definición jurídica clara, concreta y aplicable a cada CC.AA.

Además de la cuestión propia de la responsabilidad, la implementación del programa LEADER y el funcionamiento de los GAL, también están condicionados por la aplicación de otro tipo de normativas y legislación que de cara al futuro programa convendría aclarar, como por ejemplo: la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; la Ley de Subvenciones, tanto de ámbito estatal como autonómica; la Ley de Protección de Datos; o las propias normativas relativas a la fiscalidad de los GAL.

Al igual que se realizó en el cambio de periodo de programación anterior por medio del Estudio "Desarrollo Rural, Enfoque LEADER y Grupos de Acción Local, Análisis Jurídico (Autores profesores D. Tomas Prieto Álvarez, D. José M. de la Cuesta Sáenz y D. José M. Caballero Lozano) desde REDER se propone realizar un análisis de la situación jurídica de la aplicación LEADER en las diferentes CC.AA y elaborar una propuesta capaz de armonizar y homogeneizar esta situación de cara al próximo periodo marco.

El GAL como elemento dinamizador y protagonista en el marco del LEADER.

Anteriormente se han definido las características propias de LEADER, entre las que se encuentra su vocación animadora y de sensibilización de la población. En este sentido, y de cara al próximo periodo de programación, sería conveniente incidir en la necesidad de que el propio GAL pueda ser responsable de desarrollar acciones de carácter promocional, formativo, divulgativo, de difusión, animación, información y sensibilización a escala territorial y local. A este respecto conviene señalar que estas actuaciones en el programa LEADER tienen una consideración estratégica y por tanto, su desarrollo por parte del propio GAL responde a necesidades estratégicas que articulan el conjunto del territorio, o a necesidades de carácter local de valorización de un recurso o potencialidad. En la actualidad, no en todas las CC.AA los GAL tienen la libertad y la capacidad de diseñar e implementar este tipo de proyectos que para un desarrollo integral e integrado son imprescindibles. De la misma manera, este tipo de proyectos, que en su mayoría se consideran no productivos, deben poderse financiar hasta el 100 % ayuda pública.

Medidas del futuro programa LEADER.

Según se establece en los criterios para la definición del PE – PAC, el desarrollo local participativo (DLP) LEADER, tendrá tres medidas: ayuda preparatoria, ejecución de estrategias (incluida la cooperación) y gestión.

Medida ayuda preparatoria.

En este contexto, y reiterando que el programa LEADER es básicamente estratégico, y que su implementación debe realizarse, por lo menos, tomando como referencia un programa de actuación, es necesario realizar un esfuerzo para elaborar estrategias coherentes, bien planificadas y lo que es más importante, diseñadas con la participación de los agentes locales. Por ello, desde REDER entendemos necesario que en el PE – PAC se considere esta medida como de obligado cumplimiento y aplicación, para lo que se propone destinar un mínimo del 1 % del total del presupuesto de ayuda pública por territorio.

En relación al proceso de preparación de candidaturas, y a diferencia del inicio del presente periodo de programación, los GAL requerirán previamente de todos los elementos que con posterioridad sirvan de referencia para el desarrollo del programa LEADER, en concreto nos referimos a los regímenes de ayuda LEADER, que en muchas ocasiones no han estado definidos previamente a la convocatoria de los programas, y por ende, antes de la definición de las estrategias. Sirva como ejemplo, que en las propias estrategias se deben reflejar indicadores de impacto y seguimiento, que con posterioridad no pueden medirse ya que las operaciones no son elegibles, o que los proyectos tipo definidos, con posterioridad a la presentación de la estrategia y a su aprobación, no son subvencionables.

Desde REDER, al igual que al inicio del presente periodo de programación, se propone realizar un documento de régimen de ayudas LEADER de ámbito nacional que sirva de referencia a las diferentes A.G y A.T, y que como mínimo, sirva de pauta para que los GAL puedan preparar una estrategia coherente y aplicable, y que incluya la definición de tipos de proyecto, actividades e inversiones auxiliables, inversiones de carácter productivo y no productivo, criterios sobre gastos de gestión y animación, gastos correspondientes a los expedientes de cooperación, mecanismos de aprobación, proceso de tramitación, etc..

Medida ejecución de estrategias.

Reiterando e insistiendo que el LEADER es estrategia territorial, ***y*** valorando que los GAL son responsables de su aplicación, desde REDER consideramos una vulneración de la filosofía LEADER, el que los GAL tengan que remitir los proyectos a convocatorias de las A.G, que en la mayoría de los casos, temporalmente, no responden a criterios estratégicos. En este sentido, conviene realizar una reflexión que permita establecer entre los GAL, las A.G y A.P el mejor sistema de concesión de ayudas LEADER, pero siempre respetando la autonomía de los propios GAL, por lo que en adelante se propone, establecer a lo largo del periodo una propuesta lógica de compromiso y ejecución, articulada por medio de una o varias convocatorias para incluso diferentes tipologías de proyectos o beneficiarios.

De igual modo, en el caso de las operaciones o proyectos incluidos en la medida de ejecución de estrategias, y en concreto en los regímenes de ayuda, se debe definir claramente, además de lo que se considera proyecto productivo o no productivo, lo que se considera elegible o no. Desde REDER en este sentido siempre hemos manifestado que la mejor solución a esta situación es definir lo que no es auxiliable.

Medida de gestión.

Si, como hemos señalado en otras ocasiones, el incremento de la carga burocrática ha ido en aumento a lo largo del devenir del LEADER, a lo que añadimos el necesario reposicionamiento de la función de animación y sensibilización en los territorios rurales, es evidente que los GAL deben de disponer de un presupuesto de gestión dimensionado, que les permita por un lado, contar con un equipo técnico cualificado y con capacidad, y por otro lado, que este equipo pueda mantenerse en su totalidad, hasta la finalización del programa LEADER.

Desde REDER consideramos que los gastos derivados para la gestión del próximo programa LEADER no deben de ser inferiores al 25 % del total de la ayuda pública asignada a la medida de ejecución de proyectos.

Formación en LEADER.

Aunque las operaciones o proyectos de carácter formativo estén englobados en la medida de ejecución de estrategias, la formación, por ser la principal herramienta de trabajo con la población local, o dicho de otro modo, por ser la vía más directa para valorizar el recurso humano de los territorios, consideramos que requiere una reflexión en su conjunto.

Al igual que la cooperación, la formación que tan importante y estratégica fue a los inicios del LEADER ha pasado a ser residual, y en numerosos inexistente. Convendría insistir en su carácter estratégico. El desarrollo de la formación en LEADER es dificultosa y complicada, pero muy necesaria, ya que es la única manera de aumentar la cualificación profesional, y por ende, la competitividad de las empresas, y al mismo tiempo, el aumento de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. En este sentido, convendría reflexionar sobre si la formación en LEADER, extensible a la formación en el medio rural, debe ya superar las barreras de lo presencial, y abordar nuevas fórmulas aprovechando la Red, lo que evidentemente implicaría la adaptación de dichos expediente a los requerimientos de las A.G.

De igual modo, el escaso apoyo que los GAL prestan a la formación se debe a las restricciones establecidas en los diferentes regímenes de ayuda, en los que además de aplicar módulos de costes asimilados a líneas de formación propias de los PDR, en numerosas ocasiones, no se contemplan formaciones que no estén homologadas, lo que en el medio rural, por su propia idiosincrasia, es incomprensible.

Cooperación LEADER.

Dentro de la medida de ejecución de la estrategia se incluirá la submedida que hasta ahora hemos conocido como cooperación LEADER, que contendrá la cooperación intrarregional (GAL de una misma CC.AA), interregional (GAL de diferentes CC.AA) y trasnacional (GAL de diferentes países de la U.E). Sin duda, la actual cooperación LEADER es el ejemplo más visible de la pérdida paulatina de coherencia del programa. Convendría realizar a fecha de hoy un simple análisis del número de proyectos de cooperación presentados, aprobados y el tiempo medio trascurrido. La aplicación de tantos criterios como A.G de LEADER existentes hace de esta medida, tan exitosa en periodos anteriores, un reto difícil para los GAL que quieren

cooperar. En definitiva, la falta de unificación conceptual y operativa de esta medida cercena uno de los principios básicos del propio LEADER.

En este sentido, y desde un punto de vista justificativo, la cooperación de cara al próximo periodo marco debe suponer una herramienta de intercambio de experiencia, la búsqueda de fórmulas y propuestas para la resolución de problemas comunes y compartidos, o el desarrollo conjunto de recursos que pudieran, por su dimensión geográfica o conceptual, rebasar los límites territoriales de un GAL. En este sentido, desde REDER consideramos que el intercambio de experiencias por medio de la cooperación sigue siendo, junto al trabajo en red, una herramienta eficaz para vencer el aislamiento que en ocasiones afecta a los propios GAL.

Conviene señalar, que reconociendo el esfuerzo que en este sentido se ha realizado por parte de la RRN y de las A.G en la resolución de esta situación, de cara al futuro es necesario reformular la aplicación de esta submedida, para ello se deberá reflexionar sobre la conveniencia de que la responsabilidad, por lo menos en su ámbito interterritorial y trasnacional, repose en el propio Ministerio, o lo que la experiencia de este periodo de programación ha demostrado más complicado, que entre las A.G y A.P se apliquen los mismos criterios, mecanismos, plazos, porcentajes de financiación, etc. ... para la cooperación.

Desde REDER consideramos necesario que en la estrategia LEADER que se plantee en los diferentes territorios, se deben reflejar una serie de principios de cooperación que podrían complementar los objetivos de la misma, y que a efectos presupuestarios debería existir una submedida de cooperación intrarregional, y otra, interregional y trasnacional.

Definición de criterios territoriales y poblacionales.

Evidentemente el programa LEADER debe implementarse en territorios rurales que presenten una masa crítica suficiente capaz de garantizar su eficacia y eficiencia. En este sentido, al igual que al inicio de periodos de programación anteriores, convendría definir a escala nacional una serie de criterios comunes que integren el conjunto de las realidades territoriales de las diferentes CC.AA. A la hora de definir territorialmente el futuro ámbito de actuación del próximo LEADER, desde REDER consideramos que se debe de respetar el trabajo realizado a lo

largo de los últimos años en referencia a las positivas complicidades que se han desarrollado, y a los procesos de partenariado público - privado generados en los territorios. La experiencia demuestra que no resulta positivo modificar el mapa de los territorios de aplicación LEADER en cada cambio de periodo, y que esta situación solo genera confusión, tensiones territoriales y desconcierto entre los actores locales y pérdida de identidad local.

El criterio más adecuado para la definición de un territorio para la implementación LEADER es su homogeneidad (física, cultural, humana, económica, etc. ...), lo que sin duda supone el lógico sustento de la base de una estrategia lógica, común y compartida. Conviene señalar que en el actual periodo de programación la media de superficie de aplicación LEADER está en aprox. 1.700 klm2 por programa. En este sentido desde REDER consideramos, ya que con la información de la que disponemos del PE – PAC, no se establece limitación alguna, que si sería necesario definir una horquilla poblacional con un máximo de 150.000 habitantes y un mínimo de 8.000 habitantes, estableciendo en ambos casos excepcionalidades relacionadas con la configuración del criterio de masa crítica operativa, homogeneidad territorial y desarrollo histórico de la implementación LEADER. Conviene señalar que, en el tránsito entre el inicio del presente periodo de programación actual y el futuro numerosos territorios rurales habrán perdido el 10 % de su población, e incluso, algunos hasta el 15 % del conjunto de sus recursos humanos.

El criterio de las exclusiones territoriales de carácter municipal deberá definirse tomando como referencia la realidad poblacional de cada CC.AA, pero sin menoscabar el potencial rural de pedanías o de pequeños núcleos de población dependientes de municipios excluidos de la aplicación LEADER.

En el apartado de la aplicación territorial del LEADER convendría realizar una especial mención a la necesidad de reforzar las sinergias y relaciones entre los ámbitos rurales y urbanos, no sólo para aquellos territorios circundantes a capitales de provincia, sino para el conjunto de territorios que cuentan con municipios que por su población quedan excluidos, aunque siguen siendo el tractor del conjunto del territorio, y que evidentemente, la estrategia no debe ignorar.

Aplicación del multifondo.

Al igual que al inicio del presente periodo de programación, se abre el debate de la idoneidad de la aplicación del multifondo en LEADER para el próximo periodo marco. La experiencia nos demuestra que la propia administración no es muy partidaria de que un mismo gestor asuma la responsabilidad de gestionar más de un fondo, y muchísimo menos, un agente que no sea administración pública. Más allá de este criterio manifestado por la administración competente en otros fondos diferentes al FEADER, desde REDER, apoyados en las conclusiones del informe del Dr. Javier Esparcia, consideramos que conviene reforzar el posicionamiento del LEADER en el único ámbito del FEADER, tanto desde una perspectiva presupuestaria, como desde una perspectiva de funcionamiento y simplificación. La gestión de varios fondos, aunque teóricamente se presente sencilla y asequible, pudiera llegar a ser extremadamente compleja, ya que serían aplicables no sólo los criterios de una A.G, sino que, ya en el plano autonómico, cada departamento (ente responsable del fondo FEDER y FSE), establecería sus propios principios de aplicación. Como ya se ha recordado en algunos foros y reuniones, los GAL ya experimentaron la gestión del multifondo, pero también hay que recordar que esta circunstancia se dio en el periodo 2000-2006, y durante estos últimos años la propia gestión de fondos públicos se ha híper complicado.

En todo caso, convendría reafirmarse en la convicción de que el acceso al multifondo no garantiza ni asegura unos umbrales financieros mayores para los GAL. También los propios GAL deben reflexionar en relación a que el presupuesto total de ayuda pública disponible debe ajustarse, en primer término a su estrategia, y en segundo lugar, a la capacidad inversora de su territorio, más aun cuando vía FEADER se puedan financiar y subvencionar conceptualmente las mismas operaciones que con los otros fondos, siempre ajustadas a la realidad y dimensión de los proyectos incluidos en el LEADER.

Desde REDER consideramos que la articulación financiera del nuevo programa debe centrase exclusivamente en el fondo FEADER, y que otras estrategia conllevan riesgos, ya que pudiera darse la circunstancia de que se estableciera en el PE -PAC una cantidad mínima de obligado cumplimento de aplicación del LEADER, y que se reposara en las CC.AA vía aplicación del multifondo y de manera no obligatoria, un incremente presupuestario, lo que evidentemente dejaría a los GAL en un punto de partida de negociación financiera muy complicado. En

conclusión, en el aspecto de la aplicación del multifondo, desde nuestra red consideramos que, estratégicamente, es mejor intentar mejorar cuantitativamente y cualitativamente el encaje actual del LEADER exclusivo en el FEADER, y no contemplar escenarios y posibilidades inciertas.

Equilibrio entre los proyectos productivos y no productivos.

También desde nuestra red consideramos que, de cara al próximo periodo de programación, el programa LEADER debe definir claramente que supone un proyecto productivo o no, es decir, o bien por la naturaleza del promotor o bien, por la tipología, o por ambas, convendría establecer un criterio claro y homogéneo.

Para establecer un criterio lógico en este aspecto, quizás sería conveniente recordar que LEADER no es un programa cuyo principal objetivo sea la generación de empleo, ni siguiera el objetivo del propio fondo FEADER establece la generación de empleo como un fin prioritario, y ni muchísimo menos en el marco de la propia PAC. En este sentido, también hay que recordar que existen proyectos no productivos que directamente generan empleo, y que en gran parte de los casos, el resto de proyectos no productivos indirectamente generan o consolidan ese empleo. Así pues, desde REDER consideramos que debe existir un equilibrio lógico y justificado entre estas dos tipologías de proyectos.

En este sentido, también conviene recordar que las restricciones en la financiación de los proyectos no productivos, limita el acceso a proyectos de carácter municipal, que en muchos casos supone un elemento de participación importante en el seno de los GALs.

Ámbito Financiero.

En relación al ámbito financiero de la aplicación LEADER para el próximo periodo de programación desde REDER consideramos necesario establecer criterios comunes y homogéneos es los siguientes aspectos:

Establecimiento de un mínimo volumen de aportación pública para cada estrategia. Conviene señalar, que al igual que en otros aspectos de LEADER, en esta materia existe una gran disparidad entre las diferentes CC.AA, desde los aproximadamente 6.300.000 € de aportación

pública por GAL en Asturias, a los poco más de 2.400.000 € por GAL de la Comunidad Valenciana. También, al igual que existe una gran disparidad relativa al total de aportación de fondos públicos al LEADER por CC.AA, existe una gran divergencia en aportación ayuda pública vía LEADER por habitante: desde los aproximadamente 260 € por habitante de Asturias, hasta los 12 € de la Comunidad de Canarias. Evidentemente esta variedad en la aplicación de la aportación pública al LEADER viene en primer término relacionada con la ruralidad demográfica de los territorios por cada CC.AA, y en segundo lugar, por la importancia política que se confiere al LEADER como herramienta de desarrollo.

En este sentido desde REDER proponemos que se establezca la cantidad mínima de 5 M€ de ayuda pública total por programa o estrategia (en la actualidad la media del conjunto de GAL es de 4.417.000 **€),** de igual modo desde nuestra red consideramos que en el PE - PAC se debe establecer como mínimo el 15 % del conjunto de los fondos públicos destinados al desarrollo rural a la metodología LEADER.

De la misma manera, y valorando la importancia que LEADER va a asumir durante los próximos años en la lucha contra el fenómeno del despoblamiento en el medio rural, desde REDER proponemos que la tasa de cofinanciación nacional sea igual en el caso de las administraciones nacionales, es decir, nos referimos a que del conjunto del 100 % de la ayuda pública destinada a LEADER, el 80 % corresponda a la U.E por medio del fondo FEADER, mientras que el 20 % restante corresponda a partes iguales a las administraciones nacionales (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 10 %, y el porcentaje restante a cada CC.AA 10 %). Este planteamiento requerirá un importante esfuerzo a la Administración General de Estado, pero también conviene añadir que este esfuerzo le permitirá, en cierta medida, una mejor posición para acometer la homogenización de LEADER, al objeto de garantizar al conjunto de los ciudadanos del medio rural las mismas oportunidades.

Por último, y en relación a los aspectos financieros del LEADER y tomando como referencia su visión y vocación estratégica, desde REDER consideramos necesario que el presupuesto de ayuda pública total para cada estrategia se defina de manera temporal para todo el desarrollo del mismo, o dicho de otra manera, que los GAL dispongan de este presupuesto desde el primer momento, así podrán destinar los fondos de manera lógica aplicando criterios

establecidos en la estrategia que previamente ha sido definida por los agentes locales. La asignación de fondos públicos al LEADER bien por convocatorias anuales o por asignaciones vulnera el principio de coherencia, y en numerosas comunidades ha abocado a los GAL a convertirse en meros repartidores de ayudas, capaces de competir entre sí para que quien más compromete y ejecuta, más reciba.

En este contexto observamos que existe por parte de las A.G y A.P la permanente inquietud de la falta de compromiso en plazo para cumplir sus objetivos de ejecución de fondos comunitarios, pero debemos recordar que LEADER no es una medida, programa o metodología de inversión lineal temporal, sino que, insistimos, es estratégica, y que la experiencia demuestra que su implementación es exponencial, como todo proceso, lento en su inicio y satisfactorio al final.

Ahora bien, también la experiencia nos demuestra que debemos admitir que las propias A.G y A.P tienen su responsabilidad en la correcta aplicación temporal de los fondos públicos destinados para el LEADER. En este sentido desde REDER consideramos oportuno establecer criterios de eficacia y eficiencia a modo de incentivo, y para ello se proponen evaluaciones intermedias capaces de redistribuir, siempre y cuando se determine la incapacidad de ejecución, los fondos públicos entre aquellos territorios más dinámicos.

Por último, en lo que se refiere a los aspectos financieros, sería conveniente que los GAL pudieran tener acceso para sus promotores a los instrumentos financieros que cada CC.AA implementen en sus futuras estrategias, de tal manera que se garantizara bajo criterios de solvencia el derecho a préstamo.

Plazos.

A lo largo de la propia historia del LEADER, el intervalo entre periodos de programación siempre ha generado en primer término problemas de adaptación a las nuevas realidades normativas, pero también y quizás de manera más preocupante, ha generado retraso en la puesta en marcha de los programas. Para los territorios rurales un vacío temporal entre programas supone un freno en la dinámica de su proceso de desarrollo, de tal manera que

desacelerar al máximo el ritmo de presentación de proyectos obliga a los GAL a volver a iniciar en los territorios los procesos de animación e información. Pero, sin duda, lo más preocupante es que la población local no ha entendido nunca, y previsiblemente tampoco en este caso, que pudieran producirse retrasos, y que por ejemplo se repitan situaciones como en el actual periodo de programación de más varios años de retraso, contraviniendo el criterio establecido en el Acuerdo de Asociación sobre la obligatoriedad de tener las estrategias seleccionadas como máximo dos años después de haber sido aprobado cada PDR.

Valorando el criterio ya definido en los documentos de programación 2021-2027 en los que se establece que las A.G dispondrá de 12 meses desde la aprobación del PE-PAC para realizar una preselección, desde REDER consideramos que dicha preselección debe garantizar a los GAL poder operar en sus territorios con lo que ello conlleva, disponibilidad presupuestaria, régimen de ayudas aprobado, programa informático, equipos técnico seleccionados etc. ...

Por último en relación al cumplimiento de plazos en la puesta en marcha del nuevo programa LEADER, desde REDER animamos a las A.G de las diferentes CC.AA, en la medida en que la normativa nacional y comunitaria lo permita, a adelantar la definición de las herramientas propias del LEADER detalladas anteriormente, para ello desde nuestra red consideramos imprescindible que dicho trabajo se realice de manera coordinada y dialogada con las redes regionales de GAL.

Programa informático.

La implementación de un programa informativo, eficaz y útil no sólo para la gestión del LEADER, sino también para el desarrollo de la coordinación entre los GAL y su A.G, ha sido durante este periodo de programación uno de los elementos más controvertidos, tanto en cuanto su implementación en numerosos casos han supuesto serios retrasos en la aprobación de ayudas y tramitación de expedientes. En este sentido, desde REDER coincidimos plenamente y nos remitimos a las recomendaciones definidas en el apartado 29 del Informe "LEADER en España, Cambios Recientes, Situación Actual y Orientaciones para su Mejora" del Dr. Javier Esparza: "*No es asumible que en el momento actual los GAL puedan permitirse el no trabajar con herramientas adecuadas, potentes y eficaces ".*

Criterios de selección.

En relación a los criterios para la selección de estrategias, desde REDER consideramos que además de que existan a escala nacional unos elementos de valoración comunes, estos deben establecerse sobre tres ámbitos fundamentales y puntuables: territorio (P.ej. justificación de su homogeneidad, datos comparados en relación a la densidad, renta per cápita, etc.. infraestructuras y equipamiento) grupo de acción local (P.ej. nivel de representación, estructura y equipos técnicos, medios materiales, régimen estatutario, etc.) y estrategia (P.ej. calidad del diagnóstico, definición de objetivos, complementariedad, priorización sobre objetivos, definición de indicadores de impacto y seguimiento, valoración del proceso de consulta para la realización de la estrategia, etc..). En todo caso, los criterios de selección de estrategias deberán reflejarse de manera clara en las bases reguladoras y convocatorias que realicen las diferentes A.G.

Evaluación y seguimiento.

Desde REDER, nos resulta curioso comprobar la inexistencia de evaluaciones de carácter cualitativo y cuantitativo de la ejecución de LEADER, más allá de las propias realizadas para el conjunto de los PDRs. Si hemos definido que LEADER es la aplicación de una estrategia de carácter territorial, evidentemente es necesario medir su eficacia y eficiencia tomando como referencia los objetivos planteados inicialmente.

En este sentido, también conviene señalar que con el planteamiento actual de LEADER es muy complicado, por no decir imposible, realizar una evaluación clara y concreta, tanto en cuanto en la mayoría de los casos las estrategias planteadas y luego aprobadas no se aplican, por lo que tampoco los indicadores reflejados son válidos. Por ejemplo, si el presupuesto reflejado para el desarrollo de las actuaciones planteadas no es aprobado, la única evaluación que puede plantearse en el caso del LEADER es el reflejo de datos de carácter cuantitativo como resultado de la aplicación de los fondos públicos: nivel de inversión, compromiso, tipología de beneficiarios, puestos de trabajo generados, etc....

Al igual que en el caso del programa informático, coincidimos en las conclusiones y recomendaciones definidas en el apartado 28 del Informe "LEADER en España, Cambios Recientes, Situación Actual y Orientaciones para su Mejora "del Dr. Javier Esparcia. *"Este (sistema de seguimiento y evaluación) debería ser, cuando menos, altamente aconsejable, si bien debería valorarse que fuese incluso obligatorio durante el próximo periodo de programación ".*

Conclusiones.

A modo de resumen del presente documento de propuesta, desde REDER realizamos una serie de propuestas concretas.

- El próximo programa LEADER debe servir a los GAL como elemento de reafirmación en la lucha contra el despoblamiento, en primer término en su trabajo de frenar el éxodo poblacional, y en segundo lugar, en el diseño y puesta en marcha de mecanismos de atracción de nuevos pobladores.
- El próximo programa LEADER debe fomentar el empleo de las NN.TT como un elemento de vital importancia para el sostenimiento y el futuro de sus territorios.
- Jurídicamente, el próximo programa LEADER debe basarse en principios solidos que definan que es un GAL, y que garanticen el buen hacer y responsabilidad de estos frente a terceros.
- El futuro programa LEADER debe diseñarse y aplicarse bajo criterios de homogeneidad territorial, es decir, debe existir a escala nacional un mismo esquema básico de implementación LEADER.
- El futuro programa LEADER debe contar con una dotación presupuestaria por estrategia no inferior a 5 M€, de los cuales un mínimo del 25 % se destinará a funcionamiento, y un mínimo del 2,5 % a animación y sensibilización, y un mínimo del 1 % a fase de ayuda preparatoria con carácter obligatorio. De igual modo, se solicita que el 15 % del total de ayuda pública destinada al desarrollo rural se aplique por medio del LEADER en las diferentes CC.AA.