



Bruselas, 1.7.2024
SWD(2024) 171 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN

**Evaluación del impacto de Leader en el objetivo general «Equilibrio
Desarrollo territorial»**

{SWD(2024) 170 final}

Context

Uno de los principales objetivos de la UE es reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Política Agrícola Común (PAC) contribuye a un desarrollo territorial equilibrado a través de una serie de medidas, entre ellas LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale).

Durante 30 años, LEADER, el enfoque ascendente de desarrollo rural con un método participativo y estratégico claro, ha sido operativo y se ha extendido a las zonas rurales de toda Europa.

El presente documento contiene los resultados de la evaluación de la medida Leader en los programas de desarrollo rural para 2014-2022, tal como se establece en el Reglamento (UE) n.o 1303/2013 y en el Reglamento (UE) n.o 1305/2013. La evaluación examina, en particular, cómo LEADER contribuye al desarrollo local y cuál es su valor añadido en términos de aumento del capital social, la gobernanza local y los resultados de los proyectos en la Europa rural.

Los resultados intermedios de esta evaluación ya han contribuido al debate político sobre la programación, el seguimiento y la evaluación de Leader en la PAC 2023-2027 y servirán de base para los debates políticos posteriores a 2027.

Enfoque Leader para el desarrollo local en pocas palabras

El enfoque Leader para el desarrollo local se caracteriza por siete principios. Los grupos de acción local (GAL), asociación de partes interesadas privadas y públicas, diseñan y aplican sus estrategias para sus territorios subregionales. Estas estrategias tienen objetivos locales específicos que reflejan las necesidades y el potencial territorial, y deben contener elementos de innovación a nivel local. También se fomenta la cooperación con otros territorios, tanto dentro como fuera del Estado miembro, junto con la creación de redes para el desarrollo de capacidades, la comunicación y el intercambio de mejores prácticas.

Existe un alto grado de subsidiariedad en la ejecución de Leader. Los Estados miembros y las regiones establecen sus propios sistemas de gobernanza multinivel para Leader. Los GAL realizan algunas tareas básicas de selección de proyectos para sus estrategias, pero dependen de otras organizaciones, como las autoridades de gestión y los organismos pagadores, en particular para los pagos y los controles. Los sistemas de gobernanza varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

Los Estados miembros de la UE están legalmente obligados a asignar al menos el 5 % de su financiación para el desarrollo rural a Leader. La asignación del Fondo de Desarrollo Rural de la UE con este fin es de 8 500 millones EUR para la EU-27 y el Reino Unido, hasta un total de 12 360 millones EUR (2014-2022) al añadir cofinanciación pública nacional y complementos públicos voluntarios adicionales. También pueden añadirse otros fondos de la UE, pero su contribución efectiva a las estrategias multifondo es solo del 25 %.

A septiembre de 2023, la utilización media de los fondos era del 63 %. El período de ejecución continúa hasta finales de 2025. Debido al largo período de prelación, la mayor parte del gasto de Leader se produce hacia el final del ciclo de actuación. La absorción es muy variable entre los Estados miembros y las regiones.

Hay 2 894 GAL en la Europa rural que cubren una población rural de 170 millones (62 %). En la práctica, el importe medio de la financiación pública asignada a cada estrategia local es, por

término medio, de 4 millones EUR para todo el período de nueve años.

Eficacia

Leader ha contribuido al desarrollo social y económico territorial equilibrado de la UE a pequeña escala. Sus efectos pueden observarse a nivel local, pero son difíciles de discernir a nivel más regional o nacional debido a su naturaleza, recursos limitados y ámbito de acción.

Leader ha creado casi 60 000 puestos de trabajo. Existe un gran número de proyectos Leader (120 000 finalizados hasta 2021) que abarcan una amplia gama de objetivos de desarrollo local y diversificación de las actividades económicas, transferencia de conocimientos, cadenas de valor cortas para los productos locales y muchos otros.

Leader también ha contribuido a importantes activos intangibles como el capital social (cooperación entre las partes interesadas locales, confianza, voluntad de trabajar en pos de objetivos comunes y empoderamiento de los agentes locales), la gobernanza local (mejor adaptada a las necesidades locales, participación de los agentes locales en la toma de decisiones, ayuda a los beneficiarios potenciales, vínculos más amplios con las administraciones regionales o nacionales) y la mejora de los resultados de los proyectos (animar y apoyar a los agentes y beneficiarios locales, promover la innovación en las zonas rurales y fomentar la cooperación y los vínculos entre los sectores económicos y entre las partes interesadas).

La evaluación pone de relieve que la plena aplicación de las siete características del método Leader es fundamental para maximizar estos activos intangibles. Por el momento, la aplicación de los principios sigue siendo mixta entre los GAL de la UE (en particular para la innovación y la cooperación).

Eficiencia

La eficiencia de Leader es satisfactoria, aunque existen variaciones sustanciales entre los Estados miembros y las regiones. A primera vista, Leader conlleva mayores costes administrativos en comparación con otras medidas de desarrollo rural. Esto se debe en gran medida a los costes de funcionamiento y animación que deben pagarse directamente a los GAL (un máximo del 25 % del valor de la estrategia de desarrollo local).

Sin embargo, la evaluación muestra que estos costes generan un valor sustancial. En primer lugar, animan a las comunidades locales y, a menudo, atraen a los beneficiarios, que de otro modo no se beneficiarían de la financiación. Los GAL también asesoran a los solicitantes, lo que supone un claro ahorro de tiempo para los solicitantes, mejores proyectos y aprobaciones más rápidas. Las partes interesadas locales activas en los GAL mejoran sus capacidades, pero, lo que es más importante, están facultadas para tomar decisiones. Además, las instituciones asociadas a la gobernanza multinivel tienen menos carga y trabajo para los proyectos Leader en comparación con medidas similares de desarrollo rural. Las economías de escala también operan, y los GAL con presupuestos más grandes tienen costos de funcionamiento y animación relativamente más bajos.

Las administraciones regionales y nacionales y la UE han realizado importantes esfuerzos de simplificación. Sin embargo, hay margen de mejora al ampliar el uso de opciones de costes simplificados,¹ simplificar los procesos administrativos y la asignación de tareas y mejorar las

¹Las opciones de costes simplificados pueden adoptar la forma de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios y a tanto alzado.

capacidades de los recursos humanos.

Coherencia

Leader es coherente con otras medidas de los programas de desarrollo rural y las políticas de la UE para promover el desarrollo territorial en las zonas rurales. Leader ha creado sinergias y complementa otros instrumentos de la PAC que apoyan el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. Leader ha trabajado especialmente bien con los Fondos Estructurales de la UE y ha permitido a las comunidades locales acceder a otras iniciativas de la UE (por ejemplo, INTERREG). Sin embargo, podrían crearse nuevas sinergias entre las políticas ampliando el uso de enfoques de financiación múltiple.

Valor añadido y pertinencia

Leader sigue siendo pertinente para los objetivos de la PAC y, en particular, para su objetivo de desarrollo territorial equilibrado y zonas rurales dinámicas. En muchos casos, Leader se dirige específicamente a zonas económicamente desfavorecidas, periféricas o remotas o que albergan comunidades vulnerables. Las partes interesadas consideran que Leader es un elemento clave para una estrategia a largo plazo para las zonas rurales como parte de la visión de la UE de las zonas rurales en 2040 y sigue siendo pertinente para los objetivos de la PAC 2023-2027. En el nuevo período de programación 2023-2027, los Estados miembros han asignado a Leader muchos más recursos que el mínimo legal (7 % en lugar del mínimo legal del 5 %).

Además, las partes interesadas y las administraciones consideran que LEADER es el instrumento para abordar las necesidades de las comunidades rurales mediante la participación de las comunidades locales en un desarrollo local participativo. Leader es una forma de comunicar la UE a los ciudadanos rurales «en la mesa de la cocina». Además, las partes interesadas y los ciudadanos perciben Leader como un auténtico producto de la UE, sin el cual las zonas rurales estarían en peores condiciones.

Lecciones aprendidas

La contribución de Leader debe evaluarse en función de su **dimensión local** y de los escasos recursos que se le asignan (2 % del presupuesto de la PAC). **Leader ofrece pequeños proyectos**, por lo que las medidas complementarias (PAC, otras medidas de la UE o nacionales) son esenciales para hacer frente a los retos de muchas zonas rurales de la UE.

El valor añadido de Leader, como la creación de capital social, el refuerzo de la gobernanza local **y la ejecución de proyectos mejorados, debe ser objeto de mayor atención política** por parte de las partes interesadas de Leader. La planificación, el seguimiento y la evaluación de Leader deben buscar el valor añadido de Leader, incluidos sus beneficios intangibles.

En el futuro pueden explorarse normas más favorables a la innovación (por ejemplo, requisitos menos estrictos sobre la durabilidad y el éxito de los proyectos) para **promover proyectos más innovadores a través de Leader**. La innovación es arriesgada por definición y esto debe reflejarse en los sistemas de entrega. La mejora de los vínculos de Leader con los ecosistemas de investigación e innovación también podría aumentar el potencial de las innovaciones locales.

La cooperación es una fuente de aprendizaje e intercambio de conocimientos para las comunidades locales. **La creación de redes a nivel regional, nacional y de la UE ofrece un**

sumas. Permiten el reembolso de los gastos con arreglo a métodos predefinidos basados en el proceso, reduciendo la carga administrativa tanto para las autoridades de gestión como para los beneficiarios.

gran valor y debe animarse a todos los GAL a participar en ella.

Todavía hay algunos ámbitos de mejora para **una mayor simplificación y reducción de la carga administrativa y las complejidades**, en particular en el mecanismo de ejecución y la gobernanza multinivel. Sin embargo, se trata en gran medida de una cuestión de los Estados miembros y las regiones. Además, **deben estudiarse más a fondo las formas de simplificación de la financiación múltiple LEADER/DLP y la cooperación.**

En algunos Estados miembros, la absorción de la financiación sigue siendo un problema. Podrían dirigirse a ellos acciones específicas como el aprendizaje entre iguales y el intercambio de buenas prácticas.

Es necesario fomentar y supervisar mejor la participación de los jóvenes y las mujeres en los órganos decisorios de Leader.

En la **PAC 2023-2027 se han seguido mejorando las enseñanzas extraídas de los resultados intermedios de esta evaluación, seguimiento y evaluación.** Se ha demostrado que el concepto de valor añadido LEADER es un buen enfoque para evaluar LEADER. A este respecto, los Estados miembros comunicarán los datos pertinentes a nivel de zona de los GAL y se estudiarán formas prácticas de evaluar el valor añadido de Leader, en particular con las redes de la PAC.