

ANÁLISIS DEDICADO A LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA COMISIÓN EUROPEA QUE ANUNCIAN LA FUTURA REFORMA DEL PRESUPUESTO DE LA UE, INCLUIDA LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC), DESDE LA PERSPECTIVA DEL FUTURO FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (GAL)

I. Introducción

1. Este análisis está dedicado a las propuestas de documentos destinados a regular el funcionamiento de los fondos de la UE en las perspectivas financieras 2028-2034, a saber:
 - Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece el Fondo Europeo para la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y las zonas rurales, pesqueras y marítimas, la prosperidad y la seguridad para el período 2028-2034 y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2023/955 y el Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509;¹
 - Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen las condiciones de ejecución de la ayuda de la Unión a la política agrícola común para el período comprendido entre 2028 y 2034²;
 - Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, incluido el de Cooperación Territorial Europea (Interreg), y el Fondo de Cohesión como parte del Fondo establecido en el Reglamento (UE) [...] [PNR] y se establecen las condiciones [para la ejecución de la ayuda de la Unión al desarrollo regional de 2028 a 2034³.

Los documentos mencionados se han analizado desde la perspectiva de los cambios propuestos que afectarán al funcionamiento de los grupos de acción local que⁴ actualmente aplican estrategias de desarrollo local⁵ cofinanciadas por fondos de la UE, en particular mediante planes estratégicos elaborados por los Estados miembros en el marco de la política agrícola común.⁶

¹ En lo sucesivo: «Reglamento por el que se crea el Fondo».

² En lo sucesivo: «Reglamento de aplicación de la PAC».

³ En lo sucesivo: «Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión».

⁴ En lo sucesivo: «GAL».

⁵ En lo sucesivo: «LDS».

⁶ En lo sucesivo: «CAP».

2. Los documentos analizados han sido publicados por la Comisión Europea y actualmente están siendo revisados por los Estados miembros de la UE, que presentarán observaciones y propuestas de modificación. Dada la importancia de estos documentos para los grupos de acción local, es esencial que los comentarios presentados por los Estados miembros reflejen la perspectiva de los GAL y que estos grupos, individual o colectivamente, aboguen por la inclusión de modificaciones que aborden sus necesidades y experiencias.

Para que esto sea posible, es necesario un conocimiento profundo de los reglamentos propuestos, que vaya más allá de las disposiciones que rigen directamente el futuro estatuto de los GAL. *Siendo realistas, es poco probable que sea eficaz abogar por cambios que contradigan los supuestos y objetivos básicos expresados en los proyectos de documentos. Los GAL no tienen una posición suficientemente fuerte, ni siquiera en el marco de la PAC, **para alterar radicalmente la dirección de los reglamentos propuestos.***

3. Las propuestas analizadas se encuentran todavía en una fase relativamente temprana de desarrollo y, sin duda, serán objeto de revisiones. Contienen errores tanto editoriales como lógicos⁷. Su contenido sin duda evolucionará. ***Sin embargo, la experiencia pasada sugiere que estos cambios no anularán la lógica subyacente y los principios clave adoptados por la Comisión Europea en la preparación de las propuestas.*** La Comisión Europea podrá aprobar e incorporar a los textos jurídicos finales propuestas de modificación bien razonadas, para las que los GAL consigan obtener el apoyo de las administraciones nacionales y otras partes interesadas, y que se ajusten a los principios generales expresados en los proyectos de Reglamento.
4. Las propuestas analizadas no responden a la pregunta de cuánta financiación recibirá España (o cualquier otro país) en las nuevas perspectivas financieras, ni qué parte de la asignación total se dedicará a la iniciativa LEADER. El primero puede abordarse en otros documentos de la UE actualmente en estudio. Este último se determinará durante el desarrollo y la negociación del principal documento nacional de programación, el Plan de Asociación Nacional y Regional (que se analiza más a fondo en este análisis). Sin embargo, hacer hincapié en el papel de LEADER y vincular este enfoque a los objetivos clave esbozados en los documentos analizados puede dar lugar a una mayor asignación de fondos para los grupos de acción local.

⁷ Por ejemplo, en el artículo 4 del Reglamento por el que se crea el Fondo falta el punto 1 —la numeración comienza con el punto 2— y las definiciones de «hito» y «objetivo» en los puntos 11 y 12 son idénticas, lo que hace imposible distinguir entre los dos términos. Esto constituye un claro error legislativo, ya que no es admisible asignar la misma definición a dos conceptos distintos.

II. Nuevo marco financiero plurianual 2028-2034: la lógica de la ejecución de los fondos de la UE en las nuevas perspectivas financieras

1. En las últimas décadas, los fondos de la UE con dotaciones asignadas a nivel nacional han desempeñado un papel clave en el apoyo a la consecución de los objetivos más importantes de la Unión y sus políticas comunes. Los fondos de la UE han contribuido a la cohesión económica, territorial y social, han garantizado un nivel de vida digno para la comunidad agrícola y han facilitado el acceso a alimentos asequibles. En los últimos años, también han participado en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.
2. El modelo anterior de financiación de estos aspectos de la vida pública y la economía se basaba en la coexistencia de varios fondos, la mayoría de los cuales se asignaban previamente a los Estados miembros. Cada fondo estaba regulado por un reglamento separado de la Unión. Dentro de un fondo determinado, cada Estado miembro preparó documentos nacionales de programación (programas/planes operativos) en los que se definía la forma en que se utilizarían los recursos asignados a ese Estado miembro. Estos documentos nacionales de programación se sometieron posteriormente a la aprobación de la Comisión Europea.

Como resultado, en la UE varios cientos de programas/planes (los documentos analizados se refieren a aproximadamente 540) regían simultáneamente el uso de los fondos de la UE. Cada programa tenía normas separadas, y aunque algunas reglamentaciones eran comunes, incluso dentro de un solo Estado miembro era difícil establecer un enfoque uniforme para cuestiones análogas relacionadas con el uso y la contabilidad de los recursos europeos.

Los documentos comentados modifican significativamente este enfoque.

3. La Comisión Europea ha reconocido las deficiencias del modelo actual de regulación de las ayudas dentro de la UE. Sin duda, era complejo, y la dispersión de programas e intervenciones aumentó la burocracia y facilitó el despilfarro de recursos públicos (diferentes programas financiados por la UE apoyaron operaciones que condujeron a objetivos contradictorios, como señalaron los organismos de la Unión en otros documentos). Así pues, se vio obstaculizada la aplicación de una política coherente centrada en resultados concretos.
4. Los reglamentos en cuestión tienen por objeto desarrollar normas más sencillas, unificadas y, al mismo tiempo, más flexibles para el funcionamiento de los fondos de la UE. En sus documentos, la Comisión Europea hace hincapié en la necesidad de abordar *«la complejidad, las deficiencias y la rigidez del sistema actual y de maximizar los efectos de cada euro gastado»*, garantizando al mismo tiempo la capacidad del presupuesto para responder a las realidades cambiantes.
5. Para alcanzar estos objetivos, **la iniciativa prevé la agrupación de dotaciones asignadas a nivel nacional en un único fondo, denominado Fondo Europeo de Cohesión Económica, Territorial, Social, Agrícola y Rural, de Pesca y de Prosperidad y Seguridad Marítimas.**⁸ Su funcionamiento

⁸ En lo sucesivo: «El Fondo».

se registrará por un único Reglamento, que establecerá, *entre otras cosas*, las normas relativas a las tareas, los objetivos prioritarios, la organización y la agrupación de:

- los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión;
 - instrumentos de la PAC;
 - instrumentos de la Política Pesquera Común;
 - instrumentos financiados por la subasta de derechos de emisión en el marco de los regímenes de comercio de derechos de emisión establecidos en virtud de la Directiva 2003/87/CE, destinados a abordar las consecuencias sociales de la introducción del régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera, con respecto a los hogares, las microempresas y los usuarios vulnerables del transporte;
 - apoyo a las capacidades de seguridad y defensa
- todo ello dentro de un único Fondo.

6. La creación de un Fondo único tiene por objeto **pasar de la situación actual, en la que operan en paralelo casi 540 programas en toda la UE, a un modelo en el que solo se aplicarán veintisiete planes de asociación nacionales y regionales y un único plan Interreg (a escala de la UE)**, con un amplio ámbito de subvencionabilidad y un conjunto uniforme de normas.

Esto significa que, como suponen los reglamentos analizados, **cada Estado miembro elaborará un plan de asociación nacional y regional**⁹ que regule el uso de los recursos del Fondo. Este plan describirá qué instrumentos y de qué manera se propone utilizar el Estado miembro en cuestión. Abarcará lo que hasta ahora se ha regulado en varios programas nacionales. Por ejemplo, ya no habrá un plan estratégico nacional de la PAC separado ni un programa operativo para la pesca y la acuicultura. Un único documento (el Plan) regulará el uso de los fondos de la UE en un Estado determinado.

Según la Comisión Europea, esto reducirá los costes administrativos a todos los niveles, facilitará el acceso a la financiación para las empresas de la UE (incluidas las pymes), las autoridades locales y los promotores de proyectos, al tiempo que se mantendrá la atención en la reducción de las disparidades regionales.

7. Esta solución significa que la regulación global del uso de los fondos de la UE en toda la Unión se incluirá en el **Reglamento por el que se crea el Fondo**. Aunque también se adoptarán **reglamentos adicionales** que regulen la concesión de ayudas en el marco de políticas comunes específicas (como los otros dos documentos comentados, el **Reglamento de aplicación de la PAC y el Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión**), su ámbito de aplicación y su papel serán más limitados que en las perspectivas financieras anteriores.

Para el sector agrícola, este enfoque implica una mayor integración de las intervenciones de la PAC con otras políticas y fondos de la UE, pasando de la estructura actual de dos fondos a un marco común.

8. Este enfoque también se refleja en el contenido y la jerarquía de los actos jurídicos. Por ejemplo, a primera vista, el proyecto de Reglamento de aplicación de la PAC comentado es

⁹ En lo sucesivo: «El Plan».

considerablemente más corto que el Reglamento actualmente vinculante que rige el uso de los fondos de la UE en el marco de la PAC, a saber, el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas relativas a la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC) y financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1305/2013 y (UE) n.o 1307/2013. **El proyecto de Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión consta únicamente de 15 artículos.**

Esto se debe al hecho de que los reglamentos dedicados a políticas específicas deben regular solo los principios de las intervenciones respectivas dentro de una política determinada, mientras que muchas cuestiones que afectan directamente a la aplicación de la PAC figuran en el Reglamento por el que se crea el Fondo.

9. Por lo que se refiere a la jerarquía de los actos, el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece el siguiente orden (confirmado también en el considerando 8 del proyecto de Reglamento): **en caso de duda sobre la aplicación del Reglamento por el que se crea el Fondo y de los reglamentos sectoriales, prevalecerán las disposiciones del Reglamento por el que se crea el Fondo.**

Se trata de una disposición muy importante. En los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE, una de las normas de excepción comúnmente aplicadas —es decir, las normas que establecen la jerarquía de normas— es el principio *lex specialis derogat legi generali* (una disposición específica tiene prioridad sobre una disposición general). Sin embargo, en el presente asunto se ha optado por una solución diferente: **Se da prioridad a las disposiciones generales contenidas en el Reglamento por el que se crea el Fondo sobre las disposiciones específicas que deben incluirse en los reglamentos sectoriales**, incluidos el Reglamento de aplicación de la PAC y el Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión.

Esta disposición determina no solo cómo resolver los posibles conflictos entre los dos Reglamentos. **También debe interpretarse como orientación que los reglamentos sectoriales no deben contener normas contrarias al Reglamento por el que se crea el Fondo y, en particular, deben contener el menor número posible de excepciones a los principios expresados en dicho Reglamento.**

10. Desde la perspectiva de las posibles demandas de los GAL, esto significa que las observaciones presentadas a los proyectos de Reglamento no pueden limitarse únicamente al Reglamento de aplicación de la PAC, incluso si los GAL han basado hasta ahora sus operaciones exclusiva o principalmente en medidas de apoyo al desarrollo rural y la agricultura. Por el contrario, **los GAL deberían centrar sus esfuerzos de presión en la redacción adecuada del Reglamento por el que se crea el Fondo**, ya que, como se indicará más adelante en este análisis, la redacción actual de este Reglamento puede hacer imposible la aplicación de estrategias de desarrollo local si se financiaran únicamente en el marco de la PAC.
11. El nuevo período de programación comienza el **1 de enero de 2028**. Se espera que los **Estados miembros presenten sus planes a la Comisión para su aprobación a finales de enero de 2028**. Naturalmente, esto sólo será posible una vez que concluyan los trabajos legislativos sobre el proyecto de reglamento objeto de examen.

12. Como se desprende del análisis anterior, el alcance de los asuntos cubiertos por el Fondo y el Plan será muy amplio, lo que tendrá sus implicaciones tanto en términos de la elaboración posterior de las disposiciones del Reglamento por el que se crea el Fondo, como posteriormente en el diseño del Plan. Estos documentos atraerán el interés no solo de las entidades de un único sector, sino esencialmente de todos los grupos de beneficiarios de toda la Unión y de todos los fondos existentes anteriormente. *Para los Grupos de Acción Local, esto significa, en mi opinión, una lucha mucho más difícil para defender sus intereses, dada la multitud de entidades que potencialmente presentan sus comentarios.* En consecuencia, puede resultar crucial que los GAL busquen aliados (tanto a nivel nacional como de la UE), es decir, entidades de otros sectores de la economía que estén interesadas en una redacción similar de las disposiciones o en hacer hincapié en aquellos aspectos de los proyectos de Reglamento que sean beneficiosos para ellos.
13. El Reglamento por el que se crea el Fondo, en su artículo 2, apartado 1, establece los objetivos específicos que debe perseguir el Fondo. Algunos de ellos corresponden a objetivos que LEADER ha perseguido, directa o indirectamente, hasta la fecha. Estos objetivos específicos incluyen:
- 1) apoyar el atractivo de los territorios con el fin de garantizar el derecho de permanencia, en particular:
 - apoyar estrategias integradas de desarrollo urbano y rural, incluido el apoyo a los servicios y las infraestructuras territoriales,
 - apoyo al turismo, incluido su desarrollo sostenible;
 - 2) reforzar la cohesión social apoyando a las personas y reforzando las sociedades de la Unión y el modelo social de la Unión mediante:
 - apoyar el empleo, la igualdad de acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y de alta calidad y la movilidad laboral,
 - aumentar la oferta de mano de obra y mejorar la educación y el aprendizaje permanente, en particular promoviendo la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional,
 - promover la igualdad de oportunidades para todos (...), reforzar la inclusión social (...), así como apoyar las inversiones en infraestructuras sociales,
 - facilitar el acceso a los servicios y las infraestructuras conexas, incluida su modernización, digitalización, atención a la infancia y cuidados de larga duración,
 - abordar los retos del cambio demográfico en la UE, incluida la escasez de mano de obra y las disparidades intergeneracionales y regionales;
 - 3) mantener la calidad de vida en la Unión:
 - apoyar unos ingresos justos y adecuados para los agricultores y su competitividad a largo plazo, incluida la posición de los agricultores en la cadena de valor,
 - mejorar el atractivo y el nivel de vida en las zonas rurales, incluido el acceso a la asistencia sanitaria, unas condiciones de trabajo justas y el apoyo al relevo generacional,
 - mejorar la preparación de los agricultores para hacer frente a las crisis y los riesgos,
 - aumentar el acceso al conocimiento y la innovación y acelerar las transiciones digital y ecológica para el desarrollo del sector agroalimentario.

Por lo tanto, desde la perspectiva del GAL, parece adecuado, por una parte, abogar por reforzar el papel y la asignación de recursos vinculados a los objetivos específicos antes mencionados y buscar entidades que también apoyen dichos cambios, y, por otra, **garantizar que el instrumento LEADER se tenga en cuenta en las medidas que contribuyan a la consecución de estos objetivos.**

14. En la práctica, el nuevo enfoque también significa que, para los GAL, **las cuestiones más importantes se decidirán ya en una fase relativamente temprana de las negociaciones entre el Estado miembro y la Comisión Europea.** De hecho, ya en la redacción del Reglamento por el que se establece el Fondo se establecerán las normas que determinan la posibilidad y la forma de seguir funcionando de los GAL en toda la UE, y en la fase de aprobación por la Comisión del plan de un Estado miembro, se decidirá en qué medida operarán en ese Estado.

No habrá posibilidad de modificar estas normas en una fase posterior de las negociaciones, ya que no se negociarán planes separados (por ejemplo, para la PAC).

15. Por lo tanto, **es fundamental que los GAL participen desde el principio en los trabajos de elaboración y ejecución del Plan,** utilizando los mecanismos previstos en el Reglamento por el que se crea el Fondo.

Así pues, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento establece que cada **Estado miembro organizará y aplicará una asociación global de conformidad con su marco institucional y jurídico y teniendo en cuenta las especificidades de los capítulos de que se trate.**

El Estado miembro debe implicar a dicha asociación en la preparación del plan. Por lo tanto, es aconsejable que los Grupos de Acción Local garanticen su representación en esta asociación.

En una fase posterior, es igualmente importante garantizar una representación adecuada de los GAL en el **Comité de seguimiento,** en particular porque este Comité también debería incluir a los socios que participaron en la elaboración del Plan¹⁰. **Entre las competencias de este Comité figurarán, entre otras, la aprobación de propuestas de modificación del Plan y la aprobación de las estrategias de desarrollo territorial a que se refiere el artículo 75 del Reglamento por el que se crea el Fondo.**¹¹ Una fuerte presencia de los GAL en este Comité puede obstaculizar, en la fase de ejecución del Plan, la introducción de modificaciones en este documento que serían perjudiciales para los GAL.

16. El Reglamento por el que se crea el Fondo hace hincapié en un gasto más rápido y eficaz de los recursos, vinculando el desembolso de fondos a los Estados miembros a los avances en la ejecución de las acciones, en lugar de al reembolso de los costes subvencionables.

También establece mecanismos de protección destinados a salvaguardar el Estado de Derecho y a garantizar la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE a lo largo de todo el proceso¹² de aplicación. Esto facilitará el bloqueo de los pagos a un Estado miembro si, según la evaluación de la Comisión Europea, se infringen en él las normas europeas del Estado de Derecho (como en los recientes casos de Polonia o Hungría, en los que la Comisión hizo tales intentos). Esto podría significar una mayor influencia de la Comisión Europea sobre un Estado

¹⁰ Artículo 55, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento por el que se crea el Fondo.

¹¹ Artículo 56, apartado 2, letras a) y e), del Reglamento por el que se crea el Fondo. En mi opinión, esta última competencia del Comité de seguimiento requiere una mayor aclaración, ya que el procedimiento de selección de las estrategias de desarrollo local no se ha definido claramente en el presente Reglamento.

¹² Considerando 27 del Reglamento por el que se crea el Fondo.

miembro para que se ajuste a sus orientaciones, incluida la suspensión de la financiación para la aplicación de estrategias de desarrollo local, incluso si las violaciones del Estado de Derecho afectan a ámbitos no relacionados con los GAL.

17. El Reglamento por el que se crea el Fondo también prevé la asignación gradual de recursos a los Estados miembros a lo largo del período de programación, una revisión más fácil de los planes y el establecimiento de una reserva a escala de la UE (el «Mecanismo de la UE»), lo que crea una flexibilidad adicional para adaptarse a las nuevas prioridades y crisis.

La vinculación del desembolso de fondos por parte de la Comisión a los Estados miembros con hitos, objetivos y resultados acordados y predefinidos que abarquen todo el período de ejecución de las acciones subvencionadas tiene por objeto contribuir a los pagos periódicos a los Estados miembros. Para facilitar este proceso, los Estados miembros podrán presentar solicitudes de pago hasta seis veces al año.¹³

Con el fin de simplificar la financiación y reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, también se anima a los Estados miembros a aplicar la misma forma de reembolso de costes que se aplica a los pagos de la Comisión al Estado miembro, o a utilizar costes unitarios estándar, cantidades a tanto alzado o financiación a tipo fijo.

Además, el Reglamento por el que se crea el Fondo establece que cada Estado miembro debe llevar a cabo una **revisión intermedia** de su plan de asociación nacional y regional (considerando 38). Esta revisión debe contener una propuesta global de modificación del Plan, basada en los avances en la ejecución, las principales conclusiones de las evaluaciones pertinentes y una revisión de los costes totales estimados de las acciones cubiertas por el Plan. También debe brindar la oportunidad de tener en cuenta nuevos retos o posibles crisis.

18. Todo esto significa que, aunque las normas sobre la utilización de los recursos se establecerán en un futuro próximo, el importe de los fondos asignados a un determinado Estado miembro —así como la parte de dicho importe que se dedicará a un determinado tipo de intervención— puede ser objeto de modificaciones durante el período de programación.

En caso de rendimiento deficiente en la ejecución del Plan, incumplimiento de los indicadores acordados o aparición de retos o vulneraciones del Estado de Derecho no identificados previamente, será posible reasignar recursos dentro de un plan nacional determinado y retirar de un Estado miembro los recursos que sean innecesarios o se utilicen indebidamente.

19. En la práctica, esto es especialmente importante porque, en la situación de un Fondo único cuyos recursos están destinados a financiar aspectos tan diversos del funcionamiento de los Estados miembros como la PAC (incluido Leader), la política social, el desarrollo de la ciencia o las necesidades de la industria de la defensa, estas posibles transferencias pueden tener consecuencias más graves y pueden producirse con más frecuencia que en períodos de programación anteriores. *El proyecto de disposiciones permite, por ejemplo, reasignar los recursos inicialmente asignados a LEADER durante la ejecución del Plan con el fin de apoyar, por ejemplo, las necesidades de política energética de un Estado miembro o las necesidades derivadas de una crisis migratoria. Esta es, por supuesto, una situación hipotética, pero frente a los acontecimientos repentinos experimentados por toda la Unión en los últimos años, no puede descartarse.*

¹³ Considerando 25 del Reglamento por el que se crea el Fondo.

Esta flexibilidad del Plan, combinada con el riesgo de reasignar fondos inicialmente destinados a los GAL a necesidades más apremiantes, aboga por respaldar que el instrumento LEADER funcione con arreglo a los mecanismos más sencillos posibles para la selección de las operaciones y la financiación de su ejecución, y por que la selección de las estrategias de desarrollo local en un Estado miembro se lleve a cabo lo antes posible. De lo contrario, debido al bajo nivel de desembolso de fondos y a los retrasos en la consecución de los indicadores acordados, Leader puede convertirse en una fuente natural de la que se retirarán recursos para financiar otras políticas de la UE.

20. Con el fin de garantizar la continuidad del desembolso de los fondos de la UE, los considerandos del Reglamento por el que se crea el Fondo hacen hincapié en la necesidad, en la gestión de los recursos, de recurrir en la medida de lo posible a las estructuras existentes, con la participación activa de las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes, que se espera que desempeñen un papel clave en el diseño, la gestión, la ejecución y el seguimiento de las acciones financiadas con cargo al Fondo.¹⁴

Los GAL deben hacer hincapié en esta declaración de la Comisión Europea y presentarse como parte de las estructuras existentes con tradiciones y experiencia de largo alcance.

¹⁴ Considerando 22 del Reglamento por el que se crea el Fondo.

III. La PAC en los nuevos documentos: cuestiones clave para los GAL

1. Como se ha indicado en la sección anterior, las normas de aplicación de la PAC se han regulado tanto en el Reglamento por el que se crea el Fondo como en el Reglamento de aplicación de la PAC. Esto también se aplica a las disposiciones pertinentes desde la perspectiva de los GAL.
2. Para que los GAL sigan funcionando, una disposición clave puede ser el artículo 4 del Reglamento por el que se crea el Fondo, que establece la definición de los términos más importantes utilizados en el presente acto. **Particularmente significativa es la definición de «beneficiario»** que figura en el artículo 4, apartado 3.¹⁵

Según esta definición, se entiende por beneficiario una persona física o jurídica, así como una unidad organizativa sin personalidad jurídica, que es responsable de iniciar o iniciar y ejecutar una operación en el marco del Plan. Sin embargo, la letra c) de esta disposición establece que el **beneficiario en el marco de la PAC es: “agricultor”**, definido como:

- (i) *una persona física o jurídica cuya explotación esté situada en la Unión y cuya actividad principal sea la actividad agrícola de conformidad con los criterios definidos por los Estados miembros de conformidad con el presente Reglamento; o*
- (ii) *persona física o persona jurídica cuya actividad principal no sea la agricultura, pero que ejerza al menos un nivel mínimo de actividad agrícola, tal como lo definan los Estados miembros.*

El artículo 4, apartado 22, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece además que los Estados miembros pueden establecer en sus planes una definición de «actividad agrícola», que constituye un componente de la definición anterior de «agricultor».

Sin embargo, como se desprende de dicha disposición, la definición de «actividad agrícola» debe centrarse en la producción de productos agrícolas o en el mantenimiento de tierras agrícolas, entendidas como tierras utilizadas para la actividad agrícola.¹⁶

3. Esta interpretación de la definición de beneficiario en el marco de la PAC **tiene implicaciones muy graves para los GAL**. Esto significa que, en principio, **solo los agricultores definidos anteriormente podrán ser beneficiarios de estrategias locales si estas estrategias se financian únicamente con recursos de la PAC**.

Aunque este enfoque parece coherente con la intención —expresada en los considerandos del Reglamento por el que se crea el Fondo— de orientar los recursos del Fondo con mayor precisión a ámbitos específicos que requieren apoyo y de evitar solapamientos entre diferentes intervenciones, supondría, no obstante, una revolución en la lógica de la aplicación de las estrategias de desarrollo local. Suponiendo que se mantenga esta definición de beneficiario y que

¹⁵ Nota bene, la numeración de este artículo es incorrecta: falta el punto 1.

¹⁶ Cabe señalar que las directrices dirigidas a los Estados miembros en este artículo, según las cuales se espera que definan la «actividad agrícola» y la «superficie agrícola», contienen un defecto lógico. La definición de la primera se refiere a la segunda (la actividad agrícola se define como el mantenimiento de las superficies agrícolas), mientras que la definición de la segunda se basa en la primera (una superficie agrícola es aquella en la que se lleva a cabo la actividad agrícola). Esto constituye un ejemplo clásico de explicar lo desconocido por medio de lo desconocido (*ignotum per ignotum*).

la Comisión Europea confirme la exactitud de la interpretación anterior, **la aplicación de estrategias locales financiadas únicamente con recursos de la PAC será muy difícil, si no imposible.**

En la actualidad, la actividad de los GAL y la aplicación de sus estrategias se han basado en un enfoque integrado: los GAL, incluidos los que solo utilizan recursos de la PAC, reunieron a entidades de diferentes sectores de la economía, así como a autoridades públicas y ONG, ya que la estrategia incluía una «oferta» para cada uno de estos grupos. Entre los beneficiarios de las operaciones podrían figurar no solo los agricultores, sino también los empresarios que operan en el ámbito de la estrategia, las autoridades públicas o las ONG.

Mientras tanto, **con arreglo a la citada disposición, si en un Estado miembro determinado el plan aprobado por la Comisión prevé el uso del enfoque Leader únicamente en el marco de la PAC, la anterior estrategia «amplia» dejará de ser posible en la práctica. Los empresarios, las ONG o las autoridades públicas no podrán beneficiarse de estas estrategias «agrícolas».** Por consiguiente, **también será difícil esperar que los representantes de estas entidades participen en las actividades de los GAL,** incluida la evaluación de las operaciones en el marco de la aplicación de estrategias. Esto plantea la cuestión de cómo se garantizará el cumplimiento de la norma del artículo 76, apartado 3, letra c), del Reglamento por el que se crea el Fondo, que exige que ningún grupo de interés pueda ocupar una posición dominante en el proceso de toma de decisiones.

4. Este enfoque también parece **incoherente** con las hipótesis del Reglamento de aplicación de la PAC. En la parte introductoria del proyecto de documento analizado (*Contexto de la propuesta*), se afirma que la PAC «contribuye a la cohesión y al derecho de estancia fomentando una economía rural diversa y resiliente en las zonas rurales, apoyando, por ejemplo, las oportunidades empresariales, el agroturismo, las infraestructuras y la bioeconomía a través de sus estrategias LEADER». Es difícil entender qué tipo de infraestructura se entiende aquí si el alcance de la ayuda se limita únicamente a los agricultores, cuyo principal interés no es invertir en infraestructura local (normalmente esta tarea pertenece a las autoridades públicas).

IV. Cuestiones pertinentes para los GAL en el proyecto de Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión

1. El proyecto de Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión menciona cuestiones pertinentes para los grupos de acción local solo brevemente, y de una manera que dista mucho de ser satisfactoria desde su perspectiva.
2. En la parte contextual del proyecto (que no tiene fuerza legislativa) dedicada a los antecedentes de la propuesta legislativa, los autores hacen hincapié en que el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión funcionarán** en estrecha complementariedad con otras políticas cubiertas por los planes de asociación nacionales y regionales, apoyando así las sinergias entre estas políticas. Las intervenciones en virtud del presente Reglamento deben, entre otras cosas, reducir las disparidades regionales dentro de los territorios y entre ellos, también entre zonas urbanas, rurales, costeras y escasamente pobladas.

Esto se ha reflejado, por ejemplo, en el artículo 4 del Reglamento, que establece que, en vista de la necesidad de abordar los retos a los que se enfrentan las regiones y zonas desfavorecidas, incluidas las zonas rurales, los Estados miembros y las regiones deben, **cuando proceda**, definir un enfoque integrado para abordar los retos demográficos o las necesidades específicas de las regiones y zonas a que se refiere el presente apartado, en sus planes de asociación nacionales y regionales, de conformidad con los artículos 72 a 74 [desarrollo local y urbano integrado]¹⁷ del Reglamento por el que se crea el Fondo. Este enfoque integrado puede incluir el compromiso de asignar financiación específica a tal fin y puede establecerse en capítulos específicos del plan de asociación nacional y regional.

Al analizar esta disposición, cabe señalar que la expresión categórica «debería *definirse*» se ha suavizado con la expresión «cuando **proceda**», que **en la práctica deja a la discreción del Estado miembro si, en el marco de la política de cohesión y desarrollo regional, se aplicarán instrumentos de desarrollo territorial integrado, incluido el DLP (desarrollo local participativo).**

3. El considerando 9 del proyecto de Reglamento subraya que **se considera necesario apoyar el desarrollo territorial integrado para** abordar de manera más eficaz los retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, incluidas las zonas urbanas funcionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de apoyar los vínculos urbano-rurales. Las medidas que reflejen este enfoque deben establecerse en los capítulos pertinentes de los planes de asociación nacionales y regionales. Sin embargo, **lo que es muy significativo es que el comienzo de este considerando se refiere únicamente a «promover el desarrollo urbano sostenible», omitiendo por completo el desarrollo rural.**

Este considerando está vinculado, *entre otras cosas*, al artículo 5 del Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión, que exige a los Estados miembros que apoyen **estrategias integradas de desarrollo urbano**. Estas estrategias deben centrarse en el desarrollo sostenible y en abordar los

¹⁷ Parece que la referencia a los artículos 72 a 74 del Reglamento por el que se crea el Fondo es incorrecta. Lo más probable es que se refiera a los artículos 74 a 76 de dicho Reglamento.

retos medioambientales, energéticos y climáticos, en particular en la transición justa hacia una economía limpia, climáticamente neutra y resiliente de aquí a 2050, prestando especial atención a la vivienda, la pobreza, el patrimonio cultural y el uso de las tecnologías digitales para la innovación y la eficiencia energética, apoyando el desarrollo de zonas urbanas funcionales, **así como los vínculos urbano-rurales.**

4. Sin embargo, no se ha establecido ningún requisito obligatorio para la aplicación de instrumentos similares que abarquen las zonas rurales. A este respecto, parece que la decisión se dejará en manos de los Estados miembros o las regiones, de conformidad con la redacción del artículo 4 del Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión.

V. LEADER en las nuevas perspectivas financieras

1. Los Reglamentos objeto de revisión prevén la existencia de instrumentos de cooperación territorial en el nuevo período de programación, incluido Leader. El título XI del Reglamento por el que se crea el Fondo describe tipos específicos de ayuda. También contiene disposiciones relativas tanto al desarrollo local participativo¹⁸ —instrumento que funcionó con ese nombre en el período 2014-2020 y que se refería al funcionamiento de los grupos de acción local (GAL)— como a LEADER, que en períodos de programación anteriores estaba estrechamente vinculado a los GAL que operaban en el marco de la PAC.

El Reglamento sobre la aplicación de la PAC también incluye disposiciones dedicadas a Leader; sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, estas disposiciones se refieren únicamente a la PAC y deben interpretarse en consonancia con los principios establecidos en el título XI del Reglamento por el que se crea el Fondo.

Además, las referencias al DLP y a LEADER están dispersas en varias secciones de los Reglamentos objeto de revisión. **Sin embargo, los artículos 74 a 77 del Reglamento por el que se crea el Fondo y el artículo 18 del Reglamento sobre la aplicación de la PAC (dado el carácter obligatorio de Leader dentro de la PAC, como se analizará más adelante) son las disposiciones clave para el funcionamiento de los GAL en el próximo ejercicio financiero.** Dado que el DLP, en virtud del Reglamento del FEDER y del Fondo de Cohesión, es en la práctica un instrumento opcional, como se describe en la sección anterior, en la parte posterior de este análisis se han omitido referencias más amplias a sus disposiciones (que a este respecto son bastante superficiales).

2. La observación general del autor de este análisis es que las disposiciones relativas al DLP en el período de programación anterior se redactaron de manera más lógica y transparente: El artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/1060 establece las principales características del DLP y la forma de su financiación; En el artículo 32 se describen los requisitos de las estrategias de desarrollo local y su proceso de selección; El artículo 33 se dedicaba a los GAL, a sus funciones y competencias; y el artículo 34 especificaba a qué fondos del DLP podrían asignarse.

Las disposiciones propuestas no se caracterizan por tal lógica y claridad, lo que las hace más difíciles de entender. **No hay ninguna disposición que especifique los requisitos estrictamente relacionados con el contenido de LDS (estrategia de desarrollo local) y el procedimiento para su selección.** También es difícil determinar la relación precisa entre el DLP y LEADER (véase más adelante en el análisis) y definir el papel exacto de los GAL en el proceso de aplicación de la EDL. En opinión del autor, estas cuestiones requieren una aclaración en las fases posteriores del proceso legislativo.

Naturaleza obligatoria del DLP y el LEADER y sus consecuencias

3. La cuestión más importante para los GAL desde la perspectiva de los proyectos de Reglamento es si las futuras disposiciones prevén el funcionamiento continuado de los GAL y, más

¹⁸ En lo sucesivo: «DLP».

concretamente, si los Reglamentos objeto de revisión prevén la aplicación obligatoria del DLP (LEADER) por parte de los Estados miembros.

En este contexto, cabe señalar que el Reglamento por el que se crea el Fondo no contiene ninguna disposición que introduzca el carácter obligatorio del instrumento de DLP. El artículo 74, apartado 1, utiliza la frase: «Los *Estados miembros podrán establecer cooperaciones y prestarles apoyo*». Esta redacción significa que un Estado miembro puede, pero no está obligado a, ejecutar la ayuda de la UE a través de este instrumento.

4. Sin embargo, el considerando 14 del proyecto de Reglamento de aplicación de la PAC establece que, a fin de apoyar la transformación social, económica, medioambiental y digital de las zonas rurales, los Estados miembros «deben **garantizar el apoyo a Leader**». Leader también figura en el artículo 5 de dicho Reglamento como uno de los mecanismos de intervención en el marco de la PAC.

Este considerando se refleja en el artículo 18, apartados 1 y 2, del Reglamento de aplicación de la PAC, que establece que *los Estados miembros apoyarán a LEADER en la preparación y aplicación de las estrategias de desarrollo local de LEADER*. Estas disposiciones también estipulan que los Estados miembros apoyarán la iniciativa LEADER **al menos en las zonas rurales que se enfrenten a dificultades específicas**, tal como se definen en sus planes nacionales.

5. Teniendo en cuenta la redacción utilizada en el Reglamento de aplicación de la PAC («debe *garantizar*», «deberá *proporcionar*») y en el Reglamento por el que se crea el Fondo, debe suponerse que los redactores prevén el **carácter obligatorio del instrumento LEADER dentro de la PAC, mientras que en otras políticas de la UE el instrumento no es obligatorio, aunque puede introducirse** (véase el artículo 4 del Reglamento del FEDER y del Fondo de Cohesión mencionado anteriormente).
6. Por lo que se refiere a la aplicación obligatoria de LEADER en la PAC, el artículo 18, apartado 2, del Reglamento de aplicación de la PAC establece que **los Estados miembros están obligados a apoyar el enfoque LEADER al menos en las zonas rurales que se enfrentan a dificultades específicas, tal como las definen los Estados miembros en sus planes**. Queda pendiente la cuestión de cómo se definirán estas zonas rurales con dificultades específicas. Sin embargo, a *primera vista*, esto significa que LEADER no tiene que aplicarse en todas las zonas rurales de un país. El artículo 18, apartado 2, incluso sugiere que un Estado miembro designe dichas zonas con dificultades específicas y se abstenga de aplicar Leader en las restantes.

También sigue pendiente la cuestión de si tal solución (restringir la ayuda de LEADER en el marco de la PAC solo a determinadas zonas rurales) es beneficiosa para los GAL. Esto dependerá sin duda tanto del presupuesto asignado al instrumento en el Plan como de si el instrumento también se aplicará en el marco de otras políticas de la UE. En el caso de un bajo presupuesto asignado a LEADER, un ámbito limitado de ayuda dedicado exclusivamente a los agricultores (véanse las consideraciones sobre la definición de beneficiario de la PAC más arriba), y la ausencia de este instrumento en otras políticas, insistir en que LEADER cubra la superficie máxima de las regiones rurales significaría presupuestos muy limitados para la aplicación de las estrategias (EDL), que además solo podrían apoyar a un grupo reducido de beneficiarios. No parece tener mucho sentido.

7. El apoyo a través de Leader en el marco de la PAC debe dirigirse a las empresas emergentes, el desarrollo de capacidades de transformación, la diversificación de las actividades agrícolas, incluido el agroturismo, la venta directa de productos agrícolas y la innovación, tal como se establece en el artículo 18, apartado 2, del Reglamento de aplicación de la PAC. Otros tipos de operaciones no se incluyen (pero aparentemente pueden incluirse) en el instrumento LEADER.

Cabe señalar la ausencia de operaciones que puedan beneficiar a entidades no agrícolas, lo que, sin embargo, es coherente tanto con la definición antes mencionada de beneficiario de la PAC (artículo 4, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo) como con el artículo 18, apartado posterior, que establece que la ayuda de Leader debe centrarse en aquellos ámbitos de desarrollo rural que aporten valor añadido a los agricultores y propietarios forestales, como la transformación social, medioambiental, digital y económica de las zonas rurales, la mejora del bienestar de los residentes rurales y el refuerzo del capital social.

Por lo tanto, lo anterior indica, en mi opinión, **que, aunque LEADER sigue siendo obligatorio en el marco de la PAC, su ámbito de aplicación se ha reducido en comparación con el período de programación actual.**

Si un Estado miembro no prevé en su plan que el DLP también se aplique en el marco de la política de cohesión y desarrollo regional para cubrir las zonas rurales (véase el artículo 4 del Reglamento del FEDER y del Fondo de Cohesión), puede resultar que no solo se obstaculizará la aplicación de las EDL, sino que la creación de una asociación multisectorial estable y sólida no será posible en absoluto.

Ring-fencing (financiación)

8. La segunda cuestión de interés natural para los GAL es la denominada ring-fencing, es decir, **la determinación de un nivel mínimo de fondos** que deben asignarse en el marco del Plan al instrumento de DLP (LEADER en el marco de la PAC).

A este respecto, cabe señalar que los **documentos revisados no contienen disposiciones que especifiquen un nivel mínimo de recursos financieros que los Estados miembros deban asignar en sus planes a estos instrumentos.**

En el actual período de programación, dicha asignación mínima para Leader en el contexto de los planes estratégicos de la PAC se establece en el artículo 92 del Reglamento (UE) 2021/2115. Establece que al menos el 5 % de la contribución del Feader al plan estratégico se reservará a Leader. Como se ha mencionado, ninguno de los proyectos de reglamento objeto de examen contiene una disposición similar. Por lo tanto, la redacción propuesta de las disposiciones significa que, incluso si un Estado miembro asigna una determinada cantidad a Leader en su plan, puede ser inferior (o superior) al 5 % anterior de los fondos de la PAC. Además, en el curso de la ejecución del Plan, estos fondos pueden reducirse (o aumentarse), especialmente porque otras disposiciones del Reglamento por el que se crea el Fondo incluyen incentivos para la gestión activa de carteras dentro del Plan.

9. **Desde el punto de vista de los GAL, parece razonable pedir la introducción de un nivel mínimo de fondos que se asignará a Leader en el marco del Plan.** Este límite podría introducirse, por

ejemplo, en el artículo 14 o el artículo 20 del Reglamento de aplicación de la PAC. **Sin embargo, esta demanda puede resultar muy difícil de lograr.** Los límites financieros resultantes de las disposiciones mencionadas anteriormente se basan en una lógica diferente a la del ring-fencing en períodos de programación anteriores (no se refieren a instrumentos específicos, como el DLP, sino a necesidades particulares que el Fondo debe abordar). **Además, esta «asignación rígida» del Fondo, en forma de asignaciones específicas para el instrumento LEADER, sería contraria al objetivo general de la Comisión de garantizar una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos del Fondo.**

Tareas y competencias de los GAL y ámbito de aplicación de la EDL

10. Otra cuestión es la aplicación del DLP en el marco de los proyectos de Reglamento, a saber, qué requisitos institucionales establece el legislador para estos instrumentos y cuáles son las características y el papel de los GAL. Esto se regula en los artículos 74, 76 y 77 del Reglamento por el que se crea el Fondo.

Las disposiciones anteriores están redactadas de tal manera que es difícil entender con precisión cómo pretende la Comisión regular el funcionamiento de los GAL en el próximo período de programación. En opinión del autor, estas disposiciones requieren corrección o aclaración.

11. En primer lugar, el artículo 74, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece que los Estados miembros pueden prestar apoyo a la cooperación en los ámbitos que en él se enumeran. En la letra b), uno de estos «ámbitos» se indica como «DLP, **incluido LEADER**». En virtud del apartado 2 del presente artículo, la cooperación a que se refiere el apartado 1 (incluidos, entre otros, el DLP y LEADER) debe implicar al menos a dos agentes y contribuir a la consecución de uno de los objetivos específicos establecidos en el artículo 3 del presente Reglamento.

El artículo 74, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo podría sugerir que LEADER constituye un tipo o método de aplicación del DLP (como ha sido el caso hasta ahora, cuando el término LEADER se utilizó en el contexto del DLP en el marco de la PAC).¹⁹

Sin embargo, los artículos siguientes pueden sugerir que el DLP y el LEADER son, de hecho, instrumentos separados (es decir, que LEADER no es simplemente el nombre con el que opera el DLP dentro de la PAC). Esto se debe a que el artículo 76 del Reglamento por el que se crea el Fondo está dedicado al DLP, mientras que el artículo 77 se refiere exclusivamente a LEADER, como se desprende de los títulos de estos dos artículos y del hecho de que el artículo 77, apartado 1, se refiere explícitamente únicamente al instrumento LEADER mencionado en el artículo 18 del Reglamento de aplicación de la PAC. Al mismo tiempo, estas dos disposiciones están redactadas de tal manera que no está claro si existe necesariamente alguna conexión entre ellas, a saber, que el artículo 77 es una especificación o continuación del artículo 76, o que el artículo 77 establece requisitos específicos para el DLP aplicado en el marco de la PAC. También cabe mencionar que el artículo 22, apartado 2, letra h), inciso i), del Reglamento por el que se crea el Fondo, al describir

¹⁹ Esto se declaró explícitamente en el considerando 30 del Reglamento 2021/1060, que se refería al «desarrollo local participativo, denominado Leader en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)». Del mismo modo, el artículo 3, apartado 15, del Reglamento 2021/2115 establecía que el término Leader utilizado en dicho Reglamento significa «desarrollo local participativo a que se refiere el artículo 31 del Reglamento (UE) 2021/1060».

los requisitos del Plan, establece que este debe «contribuir de manera efectiva a promover el uso de las intervenciones basadas en la cooperación a que se refiere el artículo 74, **incluido el desarrollo local participativo**, u otras herramientas territoriales, incluidas las estrategias de transición justa y especialización inteligente, **así como LEADER** a que se refiere el artículo 77 [LEADER]»; — lo que sugiere que el DLP y LEADER son, de hecho, dos instrumentos diferentes.

La relación entre el DLP y LEADER, y más concretamente entre los artículos 76 y 77 del Reglamento por el que se crea el Fondo, en opinión del autor, **requiere una aclaración en una fase posterior del proceso legislativo**. Esto es esencial para determinar qué requisitos establece el legislador de la UE para el instrumento LEADER, si difieren de los aplicables al DLP o si, como en el período de programación anterior, LEADER es simplemente la designación para el DLP aplicado en el marco de la PAC.

12. En cuanto a un análisis detallado del artículo 76 del Reglamento por el que se crea el Fondo, cabe señalar que establece las normas sobre las que los Estados miembros deben aplicar el DLP. En general, se trata de normas ya familiares para los GAL del actual período de programación (e incluso anterior), pero contienen ciertas diferencias que deben destacarse.

De conformidad con el artículo 76, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo, el desarrollo local participativo debe:

- a) centrarse en las zonas subregionales, rurales y costeras;²⁰
- b) ser diseñados y aplicados por grupos de acción local compuestos por representantes de partes interesadas locales públicas y privadas, en los que ningún grupo de interés único controle la toma de decisiones;²¹
- c) se llevarán a cabo mediante estrategias de conformidad con el artículo 75 [Desarrollo territorial y urbano integrado], que apoyen las características innovadoras en el contexto local, la creación de redes y la cooperación con otros agentes territoriales.²²

Por lo tanto, lo anterior es casi idéntico a las normas vigentes en el actual período de programación.

13. A su vez, el artículo 76, apartado 2, del Reglamento por el que se crea el Fondo especifica a qué apoyo del DLP debe asignarse. Esto incluye:

- a) desarrollo de capacidades y acciones preparatorias de apoyo al desarrollo de estrategias;²³
- b) preparación y ejecución de las operaciones seleccionadas en el marco de las estrategias, incluidas las acciones²⁴ de cooperación;

²⁰ En la actualidad, el artículo 31, apartado 2, letra a), del Reglamento 2021/1060 se refiere simplemente a las zonas «por debajo del nivel regional».

²¹ Una disposición similar al artículo 31, apartado 2, letra b), actualmente aplicable del Reglamento 2021/1060.

²² Una disposición similar al contenido combinado del artículo 31, apartado 2, letras c) y d), del Reglamento 2021/1060.

²³ Actualmente, el equivalente es el artículo 34, apartado 1, letra a), del Reglamento 2021/1060, que se refiere al «desarrollo de capacidades y acciones preparatorias en apoyo del desarrollo y la futura aplicación de la estrategia», por lo que las disposiciones propuestas omiten acciones relacionadas con la «futura aplicación de la estrategia».

²⁴ Actualmente, el equivalente es el artículo 34, apartado 1, letra b), del Reglamento 2021/1060, que se refiere a «la ejecución de operaciones, incluidas las actividades preparatorias y las actividades de

- c) gestión, seguimiento y evaluación de las estrategias y su animación, incluida la facilitación de los intercambios entre las partes interesadas y la comunicación de la estrategia y el papel de la Unión.²⁵

Esta disposición no difiere sustancialmente del artículo 34, apartado 1, del Reglamento 2021/1060, que se aplica en el actual período de programación.

14. El artículo 76, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece las competencias exclusivas de los GAL relacionadas con la preparación y aplicación del DLP. Estos incluyen:
- a) preparar la estrategia de desarrollo local;
 - b) desarrollar la capacidad de los agentes locales para desarrollar y ejecutar operaciones;
 - c) elaborar un procedimiento y unos criterios de selección no discriminatorios y transparentes, que eviten los conflictos de intereses y garanticen que ningún grupo de interés único controle las decisiones de selección.
 - d) la selección de las operaciones;
 - e) supervisar los avances hacia la consecución de los objetivos y evaluar la aplicación de la estrategia;
 - f) comunicación de la estrategia de desarrollo local y del papel de la Unión en su apoyo.

Esta disposición requiere un análisis más profundo. **Se diferencia del artículo 33, apartado 3, del Reglamento 2021/1060, que actualmente define las tareas asignadas exclusivamente a los GAL.** El proyecto de Reglamento no enumera entre las competencias futuras de los GAL la «preparación y publicación de convocatorias de propuestas», ni la «fijación del importe de la ayuda y presentación de las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la admisibilidad antes de la aprobación», tal como se contempla en el artículo 33. En su lugar, se ha añadido una nueva tarea, a saber, comunicar la EDL y el papel de la Unión, una tarea que antes no se definía expresamente en el Reglamento 2021/1060, pero que en la práctica ya se había llevado a cabo, dadas otras disposiciones y documentos de concesión de subvenciones.

Por lo tanto, el proyecto de disposiciones priva a los GAL de algunas competencias importantes: en particular, la preparación de convocatorias de propuestas: en el marco de esta tarea, los GAL podrían determinar de forma independiente determinadas condiciones, lo que les permitiría seleccionar las operaciones más adecuadas para su SUD y determinar las necesidades locales. Los GAL tampoco podrán fijar el importe de la ayuda ni influir en su determinación. Esto limita el papel de los GAL en el proceso de selección de operaciones a la mera evaluación de los proyectos con arreglo a los criterios establecidos y (parece, aunque no se indica explícitamente) su cumplimiento general de la EDL.

cooperación, seleccionadas en el marco de la estrategia»; por lo tanto, la disposición propuesta también incluye apoyo relacionado con la preparación de las operaciones, pero omite cuestiones relativas a la cooperación.

²⁵ Actualmente, el equivalente es el artículo 34, apartado 1, letra c), del Reglamento 2021/1060, que se refiere a «la gestión, el seguimiento y la evaluación de la estrategia y su animación, incluida la facilitación de los intercambios entre las partes interesadas»; por lo tanto, la disposición propuesta también incluye la comunicación de la estrategia y el papel de la Unión.

Los propios GAL deben evaluar si este cambio es beneficioso o no. Por un lado, significa la pérdida de competencias importantes; por otra parte, puede acercar sus tareas a las asignadas en el período 2007-2013, cuando los GAL podían centrarse en evaluar las operaciones en términos de cumplimiento de su estrategia y los criterios que habían desarrollado, mientras que en los dos últimos períodos de programación su papel se parecía más al de un *organismo cuasi administrativo*. *La experiencia polaca (como ejemplo) muestra que competencias como la verificación del cumplimiento de las operaciones con las condiciones de subvencionabilidad establecidas por la autoridad de gestión son una carga importante para los GAL, que requieren conocimientos detallados y un amplio aparato administrativo, mientras que los errores tienen consecuencias negativas, tanto en términos de reputación como financieros.*

15. El artículo 76, apartado 4, del Reglamento por el que se crea el Fondo prevé la posibilidad de que los GAL ejecuten operaciones en el marco de la EDL, siempre que garanticen una separación adecuada de funciones (el punto aquí parece ser que los GAL seleccionarían y ejecutarían al mismo tiempo operaciones, lo que naturalmente implica un conflicto de intereses, que los GAL deben evitar mediante el desarrollo de procedimientos adecuados). Esto corresponde al artículo 33, apartado 5, actualmente aplicable del Reglamento (UE) 2021/1060 y puede constituir la base jurídica para la ejecución de operaciones propias de los GAL o proyectos de cooperación en el marco de la EDL (siempre que el Estado miembro prevea esta posibilidad).
16. Volviendo por un momento al artículo 76, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo (mencionado anteriormente), merece atención otra cuestión importante. Dejando de lado las similitudes con la redacción del actual artículo 31, apartado 2, del Reglamento 2021/1060, lo que resulta desconcertante es la referencia en la letra c) al artículo 75 en el contexto de las estrategias.

El artículo 75 del Reglamento por el que se crea el Fondo se titula «*Desarrollo territorial y urbano integrado*» y no se refiere exclusivamente al DLP.²⁶ Esto sugiere que los SUD entran dentro de una categoría más amplia de documentos estratégicos, que deben cumplir las condiciones descritas en esta disposición. Sin embargo, los requisitos establecidos en el artículo 75, apartado 3, para estas estrategias no se ajustan a lo que hasta ahora ha caracterizado al DLP y a Leader.

El artículo 75, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece que las estrategias aplicadas en virtud del presente artículo (y, por tanto, también las estrategias aplicadas por los GAL en el marco del instrumento de DLP) «se ejecutarán **bajo la responsabilidad de las autoridades u organismos territoriales o urbanos pertinentes, que seleccionarán o participarán en la selección de las operaciones**».

Por lo tanto, esta disposición introduce la **supervisión y la responsabilidad de las autoridades públicas en la aplicación de las estrategias, incluida su participación directa en la selección de proyectos**. Es difícil conciliar este requisito con el artículo 76, apartado 1, letra b), del Reglamento por el que se crea el Fondo, que a su vez reitera la conocida norma de los dos períodos de programación anteriores de que **ningún grupo de interés puede dominar la toma de decisiones a nivel de los GAL**. No está clara la relación entre estas dos disposiciones y la forma en que se supone que debe aplicarse la LDS «*bajo la responsabilidad de las autoridades territoriales o urbanas pertinentes*».

²⁶ Artículo 75, apartado 1: *El apoyo al desarrollo territorial se basará en estrategias integradas de desarrollo territorial, también a través del desarrollo local participativo (...).*

Por lo tanto, la medida en que el artículo 75 del Reglamento por el que se crea el Fondo, en particular el apartado 3 de dicho artículo, se aplica en el contexto del DLP, requiere aclaración y, en su caso, modificación. **En mi opinión, se trata de una cuestión que los GAL deberían subrayar con firmeza.** De lo contrario, las autoridades públicas recibirán una disposición que les permita ejercer una influencia vinculante en la aplicación de la SUD. Al mismo tiempo, esto dará lugar a dudas interpretativas en la fase de diseño de las normas nacionales para la aplicación del DLP. Parece que el actual Reglamento 2021/1060 ha adoptado una solución mejor: el artículo 32 de dicho Reglamento regula exhaustivamente el contenido de la EDL y establece normas para su selección, y es indudable que se aplica exclusivamente al DLP.

17. Como se ha indicado anteriormente, el artículo 77 del Reglamento por el que se crea el Fondo se refiere exclusivamente al instrumento LEADER, tal como se menciona en el artículo 18 del Reglamento de aplicación de la PAC. Establece las normas aplicables a las operaciones de financiación en el marco de este instrumento.

De conformidad con sus disposiciones, las ayudas concedidas en el marco del enfoque Leader estarán sujetas a los siguientes requisitos:

- a) el uso de opciones de costes simplificados será obligatorio para los costes de funcionamiento de los grupos de acción local de Leader;
- b) la ayuda a los proyectos llevados a cabo de conformidad con las estrategias de desarrollo local de LEADER que no exceda de 20 000 EUR se concederá en forma de cantidades a tanto alzado y podrá diferenciarse con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios;
- c) el apoyo a la creación de empresas rurales para actividades no agrícolas en las zonas rurales podrá concederse en forma de cantidades a tanto alzado de hasta un máximo de 100 000 EUR y diferenciarse con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios;
- d) se fomentará el uso de opciones de costes simplificados para los proyectos ejecutados en el marco de las estrategias de desarrollo local de LEADER;

También establece que la ayuda puede cubrir los costes de preparación de la EDL, los costes de ejecución de las operaciones o una combinación de estos.

Los actos analizados no definen los detalles de la contabilización de las «opciones de costes simplificados» o las cantidades a tanto alzado.

18. La disposición anterior requiere un comentario más amplio, relacionado con la incertidumbre antes mencionada sobre la relación entre el DLP y LEADER.

Si ha de seguir siendo como ha sido hasta ahora —a saber, que LEADER es simplemente el nombre con el que se aplica el DLP dentro de la PAC—, debe señalarse que las **facilidades de financiación enumeradas anteriormente solo se aplicarían al uso de los fondos de la PAC.** Si, en el marco de la EDL, también se dispusiera de fondos de otras políticas, estas simplificaciones no se aplicarían (aunque posiblemente el Estado miembro podría tener la facultad discrecional de aplicarlas, pero esto no está claro). Tal solución parece ilógica y contraria al principio general expresado en los considerandos del Reglamento por el que se crea el Fondo, que consiste en armonizar las normas de financiación de las operaciones con cargo al Fondo, no multiplicar las excepciones a las normas y reducir las cargas administrativas.

Mientras tanto, la solución adoptada significaría que, en función de la finalidad para la que se conceda la ayuda en virtud de la LDS y del beneficiario al que vaya destinada, se aplicarían normas de financiación diferentes a las operaciones. También significa que si, hipotéticamente, los costes de funcionamiento de los GAL no solo se cubrieran con fondos de la PAC, se aplicarían normas contables diferentes en función del «bolsillo» del Plan del que procedan los recursos. Tal solución parece muy poco práctica.

VI. Conclusiones

- A. En las próximas perspectivas financieras se espera una simplificación y armonización significativas de la programación y ejecución de las operaciones. Está previsto que haya un único Fondo que cubra el apoyo a una serie de políticas, incluida la PAC. Por lo tanto, cada Estado miembro elaborará un plan (en lugar de, como en la actualidad, múltiples programas operativos) que cubra el uso de los recursos del Fondo, incluidos los asignados a la financiación de la PAC.
- B. La aplicación del Plan en los Estados miembros será más flexible que antes. Varios mecanismos del Reglamento por el que se crea el Fondo proporcionan instrumentos que permiten la reasignación de recursos —retirarlos de los ámbitos de ayuda en los que no son necesarios o no contribuyen a la consecución de los objetivos fijados— y reasignarlos a otros ámbitos.
- C. Las disposiciones exigen la aplicación obligatoria del instrumento LEADER dentro de la financiación de la PAC. La aplicación de este instrumento en el marco de otras políticas no es obligatoria.
- D. No hay un anillo de seguridad para LEADER. Los Estados miembros determinarán de forma independiente en su plan la cantidad de financiación que se asignará al instrumento de DLP y a Leader en el marco de la PAC.
- E. La relación entre el DLP y LEADER sigue siendo poco clara debido a los términos utilizados de manera incoherente en el Reglamento por el que se crea el Fondo y al hecho de que algunas disposiciones del presente Reglamento se aplican exclusivamente a LEADER dentro de la PAC, a pesar de que regulan cuestiones esenciales para la aplicación de los SUD, independientemente de la fuente de financiación.

Merece la pena pedir que se aclare la relación entre el DLP y LEADER para evitar interpretaciones divergentes de las disposiciones a nivel nacional.

- F. El ámbito de aplicación de las EDL aplicadas por los GAL en el marco de la PAC se verá significativamente limitado debido a la limitación de la definición de beneficiario dentro de la PAC únicamente a un agricultor, tal como se define en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo. Si la aplicación del DLP por parte de un Estado miembro solo es posible a partir de los recursos de la PAC (y no, por ejemplo, de los fondos de la política de desarrollo regional), dicha definición de beneficiario obstaculizará, si no impedirá, el establecimiento o el mantenimiento de una asociación tripartita. Dentro de LEADER, no será posible apoyar a los beneficiarios que no sean agricultores.

Por lo tanto, es necesario supervisar el trabajo sobre la definición de beneficiario de la PAC con el fin de evitar un estrechamiento excesivo del grupo subvencionable o, alternativamente, garantizar que el Estado miembro prevea la aplicación del DLP dentro de los instrumentos regulados en los Reglamentos del FEDER y del Fondo de Cohesión, también en las zonas rurales.

- G. En ausencia de delimitación y con el riesgo de que se asignen menos recursos al instrumento LEADER que en la actualidad, existe el riesgo de reducir la cobertura territorial del país por parte de la red pac también teniendo en cuenta que el artículo 18, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC indica que la ayuda debe prestarse «al menos» a las zonas rurales con dificultades específicas identificadas en el plan nacional.

- H. Los artículos 74 a 77 relativos al DLP y a LEADER requieren una modificación o, al menos, una aclaración por parte de la Comisión Europea, ya que son menos claros que los reglamentos actuales. Por ejemplo, la relación entre el DLP y LEADER sigue siendo poco clara [no existe ninguna disposición análoga al artículo 3, apartado 15, del Reglamento (UE) 2021/2115], así como la coherencia entre el artículo 76, apartado 1, letra b), y el artículo 75, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo.
- I. El artículo 75, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo sugiere que las autoridades públicas tendrán una mayor influencia que antes en la aplicación de los SUD, incluida la selección de las operaciones.
- J. Las competencias de los GAL previstas en el artículo 76, apartado 3, del Reglamento por el que se crea el Fondo se definen de manera más estricta en comparación con las competencias actualmente establecidas en el Reglamento (UE) 2021/1060. Los GAL no tienen competencia para preparar y publicar convocatorias de propuestas ni para determinar el importe de la ayuda a las operaciones.
- K. En el marco de LEADER se prevén simplificaciones significativas en la financiación de los SUD. Sin embargo, lo más probable es que las opciones de costes simplificados en el marco de Leader solo se apliquen a los fondos de la PAC. Cuando un plan nacional prevea la financiación de la aplicación de la SUD no solo con cargo a la PAC, existirá el riesgo de una doble contabilidad.
- L. Los GAL deben participar activamente en el proceso de preparación del Plan y supervisar su aplicación, de modo que puedan tenerse en cuenta sus intereses. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo establece que la preparación del plan debe incluir una asociación organizada por el Estado miembro de que se trate. Esta asociación debería incluir, entre otros, representantes de la sociedad civil. También debe invitarse a los socios que participen en la preparación del plan a participar en el comité de seguimiento (artículo 55, apartado 1, del Reglamento por el que se crea el Fondo).
- M. Es aconsejable establecer asociaciones intersectoriales duraderas con entidades ajenas a la agricultura para reforzar la influencia de los GAL en la forma del Plan y salvaguardar la posibilidad de ejecutar proyectos de otras políticas de la UE.