

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Contribución del CDR a la nueva Agenda Territorial, con especial énfasis en el desarrollo local participativo

(2020/C 39/05)

Ponente: Radim SRŠEŇ (CS/PPE), miembro de la Asamblea Regional de Olomouc**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. pide una asimilación mucho mayor de los instrumentos territoriales [desarrollo local participativo (DLP), inversiones territoriales integradas (ITI), etc.] en los Estados miembros y asignaciones obligatorias en todos los fondos con el fin de cumplir la Agenda Territorial renovada y los objetivos de cohesión;
2. subraya que la política de cohesión y la cohesión territorial están vinculadas y que no podrá existir una verdadera política de cohesión si no se tiene en cuenta debidamente la cohesión territorial;
3. recuerda que el CDR fue la primera institución de la UE en presentar una propuesta específica sobre cómo aplicar el DLP ⁽¹⁾. En la actualidad, el CDR sigue considerando que el desarrollo local participativo integrado y de financiación múltiple puede definirse mejor como un concepto holístico centrado en los retos y el potencial de las regiones de cualquier tipo, urbanas, rurales, urbano-rurales o funcionales;
4. pide que la Agenda Territorial posterior a 2020 refuerce la dimensión territorial en una gama más amplia de políticas y que fomente de forma activa más visiones o estrategias territoriales ascendentes, lo cual debe ser coherente con un marco más amplio;
5. destaca que los instrumentos territoriales como el DLP o las inversiones territoriales integradas son medidas para «acercar Europa a los ciudadanos» que han demostrado su eficacia. Los logros de la iniciativa Leader o el DLP han demostrado que los grupos de acción local (GAL) son capaces de defender los valores europeos si se les reconoce como motores locales de cambio y desarrollo a nivel local, regional y nacional. Además, con la participación activa de todas las partes interesadas locales y la ciudadanía, el DLP puede atender a las necesidades europeas utilizando medios locales, por lo que contribuye a reforzar la legitimidad de la UE. Asimismo, la iniciativa Leader o el DLP también representan un poderoso instrumento para aplicar los objetivos de desarrollo sostenible a nivel local. Por tanto, el CDR pide mayores ambiciones y el desarrollo de los instrumentos locales a nivel local, regional, nacional y europeo durante el período posterior a 2020;
6. destaca que, en sus intervenciones, los instrumentos territoriales integrados deberían seguir las características y necesidades específicas de las regiones, tal y como se definen en sus estrategias integradas ascendentes, y no limitarse a duplicar las medidas y la concentración temática y territorial de los programas operativos que financian dichos instrumentos;
7. pide que la Agenda Territorial posterior a 2020 refuerce tanto los vínculos entre el medio rural y el urbano como los distintos tipos de territorio en general, en la medida en que el desarrollo regional y local es un mero aspecto y requiere un enfoque holístico e integrado;
8. destaca que, efectivamente, la Agenda Territorial 2020 ha logrado resultados, gracias principalmente a la política de cohesión disponible a través de sus medios y financiación, que ha introducido, en todos los niveles de gobernanza, el enfoque de base local y la participación de las comunidades locales en la creación y aplicación de medidas locales sostenibles. No obstante, aún existe margen de mejora: en particular, debe mejorarse su visibilidad a nivel subnacional (a través del DLP, las inversiones territoriales integradas, la AECT, la cooperación territorial europea, etc.), debe reforzarse la influencia del enfoque territorial en la elaboración general de políticas de la UE y las políticas nacionales han mejorado la aplicación de la Agenda Territorial como tal;
9. considera que la Agenda Territorial renovada supone una oportunidad para presentar un discurso nuevo y positivo para el futuro de la UE y el desarrollo equilibrado de todos los territorios. Se debe poner a disposición de los ciudadanos y el público general un documento exhaustivo y comprensible que establezca visiones para su futuro y que refleje las auténticas necesidades y temas que deben abordarse. Se les debe garantizar que nadie se quedará atrás y que todo el mundo tendrá las mismas oportunidades de tener una vida digna, sin importar su lugar de residencia;

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «El desarrollo local participativo», Bruselas, 29 de noviembre de 2012, ponente: Graham Garvie, CDR1684-2012, COTER-V-031 (DO C 17 de 19.1.2013, p. 18).

10. pide unos vínculos más sólidos entre la política de cohesión y la Agenda Territorial en todas las fases de programación, aplicación y supervisión de los programas, y señala la importante necesidad de superar la separación geográfica y sectorial actual de los fondos de la UE. No obstante, los Estados miembros deben garantizar que la dimensión territorial y las especificidades locales se tienen en cuenta en el proceso del Semestre Europeo a través de una consulta adecuada con los agentes locales a la hora de definir prioridades nacionales;
11. subraya la capacidad del DLP para movilizar e implicar a las comunidades locales, incluidos los entes locales y regionales, los interlocutores sociales y civiles y el sector privado. A través de un enfoque participativo, consiste en mantener la coherencia de las estrategias de desarrollo local con los cambios en las condiciones locales (cohesión social, migración, agrupaciones regionales, economía ecológica, cambio climático, soluciones inteligentes, tecnología, etc.), así como adaptarlas a estos;
12. destaca el papel del DLP para impulsar la credibilidad de la política de cohesión mostrando que es posible ejecutar conjuntamente fondos distintos de la UE de una manera integrada y eficaz;
13. observa que el CDR aún respalda la idea de que la Agenda Territorial posterior a 2020 no debe ser un documento nuevo, ya que la actual Agenda Territorial 2020 sigue siendo válida en aspectos importantes;
14. considera que la Agenda Territorial posterior a 2020 es esencial para abordar las desigualdades entre lugares y las personas que viven en ellos a través de medidas adaptadas, por ejemplo, el desarrollo territorial integrado;
15. destaca la importancia de mejorar la coordinación y la creación de redes entre todas las autoridades y partes interesadas que aplican y financian la Agenda Territorial a nivel europeo, nacional, regional y local. Una mejor coordinación y un principio de asociación sólido son esenciales para conseguir un impacto eficaz de la Agenda Territorial. La coordinación de la Agenda Territorial en la República Checa, Suecia, Austria y otros Estados miembros es un ejemplo de buena práctica en este ámbito;
16. subraya la necesidad de tener más en cuenta las estrategias de desarrollo territorial integrado con el fin de dirigir mejor las inversiones en la región siguiendo sus prioridades. El diseño de estrategias de desarrollo territorial integrado que aplican una amplia variedad de programas operativos en los Estados miembros debe centrarse en las necesidades de los ciudadanos y no solo debe comunicarse a los ciudadanos, sino que, en particular, es necesario comunicarse «con» los ciudadanos;
17. destaca la necesidad de hacer un uso flexible y simple de la aplicación de los instrumentos territoriales integrados que pueda adaptarse al territorio y respete una metodología que favorezca un enfoque ascendente basado en la asociación y la animación, así como en el papel de las estrategias locales de desarrollo territorial. Las posibles soluciones pasan por unas opciones de costes simplificados, un modelo de aplicación simple para los instrumentos territoriales (un programa operativo nacional, una autoridad de gestión), soluciones de ventanilla única, un conjunto común de normas sencillas definidas a nivel de la UE para evitar la sobre-regulación (un conjunto de herramientas de DLP, una asesoría clara que defina la estructura de estrategias, procesos de aprobación, uso del fondo principal, evaluación, etc.), etcétera;
18. observa el potencial de las soluciones informáticas para simplificar y automatizar la recopilación de datos a escala nacional y local. Hay que desarrollar sistemas informáticos contando con una verdadera participación de todas las partes interesadas y orientados a facilitar la estrategia general de simplificación de los Fondos EIE a todos los niveles;
19. pide una transición suave de las estructuras de aplicación de la Agenda Territorial entre los períodos de programación de la UE con el fin de eliminar el riesgo de pérdida de conocimientos, recursos humanos y asociaciones;
20. destaca el papel de los instrumentos territoriales integrados como instrumento adecuado para localizar, aplicar, supervisar y revisar los objetivos de desarrollo sostenible;
21. percibe el excelente potencial del DLP como instrumento eficaz en el marco de las políticas europeas de adhesión, vecindad y desarrollo. El programa ENPARD en Georgia puede considerarse un ejemplo de buena práctica;

Nueva Agenda Territorial

22. señala que, en general, los retos actuales para el desarrollo territorial, aprobados por la Agenda Territorial 2020, siguen siendo los mismos y hace dos comentarios: 1) los cambios están bastante relacionados con su intensificación con la aparición de nuevos retos que requieren una mayor solidaridad entre los Estados miembros de la UE; y 2) los actuales movimientos migratorios serán una crisis menor comparada con los efectos potenciales del cambio climático;

23. sugiere introducir un mecanismo para la pronta actualización de la Agenda Territorial posterior a 2020 para responder rápidamente a los retos nuevos y emergentes que puedan influir en dicha Agenda, sin necesidad de llevar a cabo una revisión completa de todo el documento;
24. sugiere a las futuras presidencias o al contratista que elabore la Agenda Territorial posterior a 2020 que impliquen a más partes interesadas, en particular los entes locales y regionales y la sociedad civil, al llevar a cabo investigaciones sobre las prioridades y el contenido de la Agenda Territorial posterior a 2020 renovada;
25. reitera la petición del CDR de una sucesora para la estrategia Europa 2020;
26. llama la atención sobre la disposición de Derecho primario que constituye el artículo 174, apartado 3, del TFUE, que exige que se preste especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. A fin de lograr la igualdad de condiciones de vida en todas las regiones, tanto la Agenda Territorial posterior a 2020 como los Fondos EIE deberían tener más en cuenta este objetivo prioritario;
27. considera que en la Agenda Territorial 2020 también debería seguirse promoviendo el papel de las capitales regionales a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo en sus respectivas áreas funcionales, y trabajando para resolver los problemas que afectan a las áreas metropolitanas en toda la UE;
28. destaca que la Agenda Territorial posterior a 2020 debe apoyar el papel de las pequeñas y medianas ciudades para lograr un desarrollo equilibrado y policéntrico en toda la UE;
29. en este sentido, pide una vez más la creación de una agenda para el medio rural en la que se perciba este como espacio vital y económico, y no solo como superficie agrícola;
30. subraya que la Agenda territorial no debe apoyar únicamente el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) que concierne a las ciudades (ODS 11), sino también abogar por una perspectiva de desarrollo territorial más amplia, incluido el desarrollo rural;
31. sugiere, con el fin de familiarizar al público general con los principales mensajes de la Agenda Territorial posterior a 2020, la redacción de una lista de entre diez y doce mensajes clave en un lenguaje accesible y con un formato bien definido, y que los Estados miembros y las instituciones de la UE se encarguen de comunicarlos;
32. pide a la Comisión Europea que proporcione modelos y directrices sencillos y que introduzca mejores prácticas sobre cómo aplicar los instrumentos territoriales integrados a través de un enfoque de financiación múltiple en los Estados miembros;
33. considera que la Agenda Territorial puede contribuir eficazmente a moderar las tendencias de urbanización y los retos a los que se enfrentan las grandes ciudades en todos los Estados miembros;
34. destaca las historias de éxito de la cooperación territorial europea, en la que la cooperación territorial en regiones fronterizas o a nivel transnacional son un excelente ejemplo del valor añadido de la integración europea;
35. subraya la necesidad de definir claramente el papel de una secretaría o un servicio de gestión de la Agenda Territorial, los cuales podrían crearse. Los objetivos, los indicadores mensurables para supervisar la consecución de los objetivos, las tareas y el presupuesto necesario para dicha unidad u organismo deben definirse en un anexo de la Agenda Territorial posterior a 2020;
36. menciona la Declaración de Bucarest adoptada por los Ministros responsables de cuestiones urbanas el 14 de junio de 2019, en la que se reconocía la necesidad de desarrollar una relación funcional entre la nueva Carta de Leipzig, la Agenda Urbana de la UE y la Agenda Territorial posterior a 2020;
37. considera que el carácter intergubernamental y no legislativo de la Agenda Territorial de la Unión Europea es idóneo para cooperar, ahora y en el futuro, con Estados no pertenecientes a la UE, puesto que ello contribuiría a desarrollar un enfoque pan-europeo del desarrollo territorial gracias al apoyo potencial de una serie de programas como Leader, Interreg o ESPON, que, con arreglo a las actuales propuestas para 2021-2027, permiten precisamente la participación voluntaria y la cofinanciación por parte de terceros Estados; estos programas también han dado muestra de su éxito como instrumentos de estabilización y reconciliación (por ejemplo, el papel de la iniciativa Leader en el Acuerdo del Viernes Santo o la participación de la sociedad civil y la consolidación de la democracia local en Turquía);

DLP

38. respalda la posibilidad de introducir la obligatoriedad del DLP de financiación múltiple en todas las regiones de la UE, garantizando que se emplea un enfoque de DLP para todos los tipos de territorios: rural (incluidas zonas remotas, montañosas e insulares), urbano y costero. Todas las regiones de la UE han de poder utilizar opcionalmente todos los fondos posibles para satisfacer las necesidades propias que han formulado en sus estrategias de desarrollo local;
39. pide una asignación obligatoria del 8 % para el DLP de todos los Fondos EIE y del Feader para utilizar plenamente el potencial del instrumento y las sinergias de diferentes fondos para el desarrollo local integrado;
40. destaca la necesidad de volver a las raíces de la metodología de la iniciativa Leader o el DLP reforzando especialmente los principios de enfoque ascendente, asociación, animación y el papel de las estrategias de desarrollo local integrado;
41. sugiere que en cada Estado miembro la gestión del DLP se adapte a los territorios y respete las dinámicas, estructuras y enfoques locales;
42. elogia la labor realizada por el CDR ⁽²⁾ y el Parlamento Europeo ⁽³⁾ para garantizar que el DLP de financiación múltiple siga incluyendo el Feader también en el período 2021-2027 e insta a que estas disposiciones, defendidas por ambas instituciones, se mantengan en el acuerdo final con el Consejo, ya que las ventajas del DLP no podrán desplegarse plenamente si no existe la posibilidad de integrar los Fondos EIE y las intervenciones financiadas por el Feader;
43. pide una normativa sobre DLP a nivel europeo basada en una evaluación de impacto sólida y que establezca un conjunto unificado de normas para todos los Fondos EIE con el fin de reducir la enorme carga burocrática y la sobrerregulación ejercida por los Estados miembros y, al mismo tiempo, evitar el abuso de poder por parte de las autoridades de gestión o los organismos pagadores;
44. reitera la petición del CDR de que el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) siga siendo plenamente aplicable al Feader. Una compatibilidad perfecta entre todos estos fondos es de vital importancia para la financiación de los instrumentos territoriales, en particular del DLP o la iniciativa Leader y sus estrategias de desarrollo local;
45. pide que mejore el diálogo y la coordinación entre todos los actores del DLP (los GAL, las autoridades de gestión, las Direcciones Generales de la Comisión Europea, los organismos pagadores, las redes Leader como ELARD y las redes rurales y Leader a nivel nacional) para evitar una burocracia cada vez mayor y excesivas demoras a la hora de iniciar el período de programación y en la entrega de fondos a los solicitantes de los proyectos. Por tanto, el CDR propone que la Comisión cree una unidad de apoyo del DLP a nivel de la UE para apoyar la comunicación, el desarrollo de capacidades, la creación de redes y la cooperación transnacional de todos los GAL en todos los fondos;
46. sugiere que el DLP de financiación múltiple reciba mayor apoyo, por ejemplo, a través de un porcentaje de cofinanciación más elevado. El CDR lamenta que el artículo 120, apartado 5, del actual RDC sobre mayores porcentajes de cofinanciación para las operaciones que reciben apoyo a través de instrumentos de desarrollo territorial integrado haya sido omitido de la nueva propuesta de RDC;
47. pide que se recurra más frecuentemente a las opciones de costes simplificados de conformidad con los artículos 48 a 51 del nuevo RDC, lo cual supondría una disminución de la carga de auditoría para las autoridades de gestión y los beneficiarios finales. Además, la disponibilidad de las opciones de costes simplificados debe ampliarse al Feader, de nuevo para armonizar procedimientos en caso de operaciones de financiación múltiple;
48. señala que el DLP sería un excelente punto de partida para un método de uso frecuente sobre cómo ejecutar los proyectos locales: los GAL no deben depender plenamente de la financiación de la UE, sino que también deben utilizarse para aplicar fondos nacionales, regionales y locales ya que el desarrollo local va mucho más allá de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;
49. invita al Consejo y al Parlamento Europeo a retomar la propuesta de la Comisión de doce meses desde la fecha de aprobación del último programa en cuestión para que las autoridades de gestión completen la primera ronda de selección de estrategias y garanticen que los GAL seleccionados pueden desempeñar sus tareas;

⁽²⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Reglamento sobre disposiciones comunes», ponentes: Michael Schneider y Marciusca Marini, Bruselas, 5 de diciembre de 2018, CDR 3593/2018 (DO C 86 de 7.3.2019, p. 41).

⁽³⁾ Parlamento Europeo, Disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos (Informe Krehl/Novakov), miércoles 27 de marzo de 2019 – Estrasburgo. P8_TA-PROV(2019)0310 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

50. pide la aclaración del papel de los GAL en la selección de proyectos con el fin de evitar la duplicación de sus tareas por parte de las autoridades de gestión. El papel de los GAL en la selección de proyectos debe ser predominante, no solo formal, ya que este es uno de los principios básicos del DLP o la iniciativa Leader;
51. pide modelos de evaluación y seguimiento claros y simples de las estrategias de desarrollo local del DLP. La evaluación ha de formar parte del proceso de aprendizaje de la comunidad y, por tanto, es muy importante recabar información constantemente y evaluar la aplicación de las estrategias de los GAL. Deben implantarse soluciones informáticas avanzadas para la recogida y análisis de datos, junto con procesos participativos y análisis cualitativos;
52. destaca que, probablemente, la apropiación de los resultados contribuirá de forma positiva a la estabilidad de las estrategias de desarrollo a largo plazo y los efectos duraderos, desarrollados por las mismas personas que los aplican y se benefician de sus resultados;
53. señala que los ejemplos satisfactorios de las actuales asociaciones locales financiadas por el Feader o el FEMP deben servir de base para otras financiaciones de DLP por parte de ambos fondos. La creación de redes y la colaboración a través de aquellas que ya existen o la creación de otras nuevas a nivel regional, nacional y transnacional o interregional desempeñan un papel crucial, al igual que la orientación y la tutoría;
54. destaca la necesidad de mejorar la comunicación del DLP y las oportunidades que brinda este instrumento: de hecho, aunque el desarrollo rural ha utilizado esta herramienta durante mucho tiempo, en particular, el desarrollo urbano necesita un mayor impulso a la hora de utilizarlo. Se debe elaborar una evaluación y un análisis detallados sobre cómo se ha acercado a él cada Estado miembro, incluidas recomendaciones para una aplicación efectiva;
55. señala que 3000 organismos similares (GAL y GALP) en toda la Unión Europea utilizan el DLP o la iniciativa Leader como instrumento. Se debe tener en cuenta este hecho para mejorar la cooperación territorial y abarcar la diversidad europea a través de una cooperación transnacional ascendente entre los ciudadanos. Con el fin de impulsar la cooperación territorial a través del DLP, es necesario crear condiciones que permitan a los GAL concentrarse en su propio papel de animadores de la zona y que ayuden a emerger las mejores ideas para posteriormente aplicarlas. Se debe reservar una cuota adecuada del presupuesto para costes de explotación y animación, así como para la cooperación transnacional. Al mismo tiempo, el CDR recomienda encarecidamente establecer un conjunto común de principios y normas para proyectos de cooperación internacional de DLP a nivel europeo con vistas a garantizar su aplicación efectiva y oportuna;
56. recuerda la relación del DLP con otros instrumentos de desarrollo integrado: como instrumento facultativo, junto a inversiones territoriales integradas, contribuye a la aplicación de una estrategia de desarrollo más amplia que permite localizar políticas. En este sentido, el CDR pide mejorar las sinergias entre el DLP y las ITI: el DLP puede utilizarse durante el período de programación 2021-2027 como instrumento complementario en una estrategia urbana o territorial, por lo que podría formar parte de un planteamiento basado en las ITI en el que el enfoque participativo ofrecido por el DLP pueda contribuir a abordar ciertos problemas locales concretos;
57. considera que el DLP es un instrumento fundamental para llevar a efecto las propuestas del CDR ⁽⁴⁾, refrendadas posteriormente por el Parlamento Europeo ⁽⁵⁾, según las cuales en los programas cofinanciados por el FEDER que engloben zonas con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, según se contemplan en el artículo 174 del TFUE, se prestará particular atención a la superación de las dificultades específicas de dichas zonas;
58. considera que los GAL son socios ideales para desempeñar la función de intermediarios de innovación para el enfoque de «pueblos inteligentes» y para catalizar el potencial de las zonas rurales, como ya hacen en muchos casos. Los GAL son un instrumento eficaz de desarrollo endógeno de sus zonas, tienen vínculos directos con las empresas locales, los ayuntamientos y la sociedad civil, y, como resultado, crean una gran capacidad en la zona, implicando a recursos locales y regionales, así como a las habilidades de la gente;
59. respalda la propuesta del Parlamento Europeo de que los programas financiados por el FEDER en las zonas afectadas por un declive demográfico estructural puedan recibir el 5 % de los recursos del FEDER asignados al desarrollo territorial integrado en zonas no urbanas que padezcan desventajas naturales, geográficas o demográficas, o que tengan dificultades de acceso a los servicios básicos y que, al menos, el 17,5 % de ese importe se asigne a las zonas y comunidades rurales para que desarrollen proyectos como el de los pueblos inteligentes. El CDR considera que el DLP constituye en muchos lugares el enfoque ideal para hacer realidad una propuesta tan ambiciosa;

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión», ponente: Michiel Rijsberman, CDR 3594/2018 (DO C 86 de 7.3.2019, p. 115).

⁽⁵⁾ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión [COM(2018) 372 – C8-0227/2018 – 2018/0197(COD)] (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

60. entiende que la participación y el desarrollo de capacidades de los agentes locales es uno de los mayores activos de la metodología del DLP. El desarrollo local integrado ha demostrado ser muy efectivo para generar vínculos y sinergias entre distintas partes interesadas y cuestiones en el ámbito del desarrollo local. Los GAL han sido un instrumento muy útil para la planificación de estrategias, la animación, la creación de redes y la coordinación de actividades, por ejemplo, creando planes locales de acción para servicios educativos o sociales en algunos Estados miembros.

Bruselas, 8 de octubre de 2019.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Karl-Heinz LAMBERTZ
