

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS LEADER: ELABORACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO (EDLP) EN EL PERIODO 2023-2027

El 4 de julio de 2023, se desarrolló la jornada de Intercambio de experiencias LEADER: Elaboración de las estrategias de desarrollo local participativo (EDLP) en el periodo 2023-2027. Para esta jornada se convocó al personal técnico y directivo de los GAL, a los gestores LEADER, a las Autoridades Regionales de Gestión de las Comunidades Autónomas, así como a las Redes regionales y nacionales de GAL.



Foto 1: Presentación de la jornada e intervención de D. Ignacio Atance, Subdirector General de de Planificación de Políticas Agrarias y Dña. Isabel Bombal Díaz, Directora General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria (DGDRIFA).

ANTECEDENTES

Una de las principales novedades de la PAC 2023-2027 es que todos los Estados miembros deben contar con un Plan Estratégico de la PAC en el que se indiquen las intervenciones o medidas con las que se pretenden alcanzar los objetivos de la [PAC](#) y la ambición del Pacto Verde Europeo. La nueva PAC pasa a ser una política orientada a la consecución de resultados, vinculados a los siguientes tres objetivos generales:

- El fomento de un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo.
- La intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima.
- El fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.

El 1 de enero de 2023 entró en vigor el [Plan estratégico de la nueva PAC 2023-2027 \(PEPAC\)](#) de España, tras su aprobación por parte de la Comisión Europea. Una de las principales novedades del éste,

FICHA TÉCNICA DE LA JORNADA

Intercambio de experiencias LEADER: elaboración de las estrategias de desarrollo local participativo (EDLP) en el periodo 2023-2027

- ✦ Fecha: 4 de Julio de 2023
- ✦ Plataforma zoom
- ✦ Organizado por la Red PAC en colaboración con la Subdirección General de Dinamización del Medio Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria (MAPA).
- ✦ Participantes: personal técnico y directivo de los GAL, Gestores LEADER, Autoridades Regionales de Gestión de las comunidades autónomas, Redes regionales y nacionales de GAL.
- ✦ [#EDLP2327](#)
- ✦ Video: Intercambio de experiencias LEADER: elaboración de las EDLP en el periodo 2023-2027 - YouTube.

es que integra por primera vez, en un plan único, todas las intervenciones requeridas para dar una respuesta coherente a las necesidades detectadas, es decir, aglutina tanto a las intervenciones de desarrollo rural de las 17 comunidades autónomas y supraautonómicas que en anteriores periodos se encontraban en los 18 Programas de Desarrollo Rural (PDR) y a las medidas de apoyo a las rentas y los mercados del primer pilar.

En concreto, el enfoque LEADER pasa a estar incluido dentro de la intervención de cooperación, en el Artículo 77 del Reglamento PEPAC. La intervención LEADER se basa en las Estrategias de Desarrollo Local Participativo que ejecutarán Grupos de Acción Local y que aprueban las autoridades competentes. Actualmente varias comunidades autónomas (CCAA) han abierto la convocatoria para presentar las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP). Sin embargo, otras aún se encuentran en proceso de publicación. En todos los casos el plazo límite para presentar dichas Estrategias cumple el 31 de agosto de 2023.

OBJETIVOS DE LA JORNADA

Los objetivos de la jornada fueron:

- Apoyar y facilitar la elaboración de las EDLP para el periodo 2023-2027 a todos los grupos de acción local (GAL) del territorio estatal.
- Presentar ejemplos de elaboración de las convocatorias públicas para la selección de las EDLP en el marco del PEPAC, que estén más adelantadas y que ayuden a resolver dudas en otras comunidades autónomas.
- Facilitar recursos y herramientas prácticas para ayudar la gestión y procesos administrativos en el marco del enfoque LEADER.
- Intercambiar y compartir los problemas y las soluciones que puedan surgir en la elaboración de las EDLP en el próximo periodo 2023-2027 a través de la organización de grupos de trabajo.

DESARROLLO DE LA JORNADA

La jornada fue inaugurada por D. **Ignacio Atance Muñiz**, Subdirector General de Planificación de Políticas Agrarias, junto a Dña. Isabel Bombal Díaz, Directora General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria (DGDRIFA).

Ignacio Atance señaló el alto número de participantes, casi 200, lo que indicó el interés por la jornada y agradeció la asistencia de todas las personas asistentes, así como la colaboración de todos/as los/as ponentes que intervendrían a lo largo de la jornada. Ignacio Atance subrayó el peso presupuestario de la PAC, así como la importancia que España da, a diferencia de otros países, a la iniciativa LEADER, dedicando un 10% de los fondos [FEADER](#).



Foto 2: Representación de una parte de los asistentes a la jornada.

Isabel Bombal Díaz, nombró el interés que había generado esta jornada, propuesta por distintos agentes del ámbito LEADER. Asimismo, recordó que la Red PAC continuará con las actividades que venía realizando la Red Rural Nacional abordando un marco más amplio, dada la inclusión del primer pilar, y en los temas relacionados con el desarrollo rural se trabajará de forma coordinada. Remarcó la pertinencia de esta jornada, tras la puesta en marcha del PEPAC y la necesidad de poder hacer una identificación de necesidades e intercambio de ideas. También recordó que algunas Comunidades Autónomas ya habían abierto las convocatorias para la presentación de las EDLP, sin embargo, otras estaban pendiente de publicación e informó que en todos los casos, el plazo límite para presentarlas es el 31 de agosto de 2023 y subrayó que si no se presentan a tiempo se estaría incumpliendo el reglamento. Sobre las implicaciones de no

presentarlas en fecha, Isabel Bombal comentó que no se saben, aunque mencionó que en el periodo anterior 2014-2022 hubo casos similares en alguna Comunidad Autónoma y no llevó asociado un incumplimiento financiero, si bien, manifestó que lo deseable es cumplir con el reglamento.

Por último, la Directora General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria comentó la reciente actualización del PEPAC que fue presentada el 3 de julio a la Comisión Europea. Se han incluido un total de 44 modificaciones, dentro de las 45 intervenciones FEADER, en la mayoría de ellas a petición de las Comunidades Autónomas. Fundamentalmente, se han realizado modificaciones de carácter técnico, que no implican un cambio sustancial y que no afectan a las EDLP. Asimismo, indicó la posibilidad de hacer modificaciones de carácter más profundo en el ámbito LEADER en próximos años, si se considera oportuno.

Tras la presentación inicial de la jornada, intervino Andrea Muñoz Anso, como parte de la Unidad de Gestión de la Red PAC, dentro de la Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias, para comentar las principales novedades de la Red PAC, fundamentalmente la integración de los dos pilares de la PAC en un mismo Plan Estratégico, las nuevas temáticas prioritarias y las actividades previstas para la Red en este año, que pueden ser consultadas en las presentación adjunta en el [espacio web](#). De forma resumida, intervino Juanjo Vidal Macia, Antena Territorial de Aragón y La Rioja, para comentar brevemente el [programa de las Antenas Territoriales](#) de la Red PAC.

La jornada se dividió en dos grandes bloques:

En primer bloque estuvo orientado a obtener una visión de conjunto en la elaboración de las EDLP, intervino **María José Murciano Sánchez, Gerente de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR)**, quien comentó qué se espera de las EDLP a nivel europeo y la situación en la que se encuentran las elaboraciones de las Estrategias en las distintas Comunidades Autónomas. Recordó la importancia de las EDLP, ya que los territorios no son estáticos, están en continuo movimiento y dichas EDLP, además, permiten adaptar el territorio a las necesidades sociales, medioambientales y económicas. Asimismo, hizo un repaso de las

órdenes territoriales de preselección de GAL, selección y convenios a través del cuadro que se muestra a continuación:

María José Murciano, Gerente REDR. 4 julio 2023.

Comunidad Autónoma	Orden Preselección GAL 23-27	Fecha	GALs preseleccionados FEADER-EDLP 2023-2027	Fecha	Orden selección EDLP 23-27	Fecha	Asignación Resoluciones selección EDLP 23-27	Fecha	Firma de Convenio GAL para aplicar las EDLP 2023-2027	Fecha estimada
Asturias	No		No		No		No		No	
Aragón	Si	18/12/2022	Si	13/02/2023	Si	06/03/2023	No		No	30/10/2023
Asturias	Si	08/03/2023	Si	08/06/2023	No		No		No	01/11/2023
Baleares	Si	15/04/2023	No		Si	15/04/2023	No		No	
Canarias	Si	04/06/2023	No		Si	04/06/2023	No		No	
Cataluña	Si	22/09/2022	Si		Si	23/01/2023	Si	13/05/2023	No	
Castilla-La Mancha	Si	23/03/2023	No		Si	23/03/2023	No		No	31/08/2023
Castilla y León	Si	24/01/2023	Si	22/05/2023	No		No		No	31/08/2023
Cataluña	No		No		Si	20/03/2022	Si	24/03/2023	Si	23/05/2023
Ciudad Real	Si	22/03/2022	Si	26/08/2022	Si	18/10/2022	Si	29/03/2023	No	En breve
Ciudad Valenciana	No		No		No		No		No	
Extremadura	Si	29/04/2022	Si	20/07/2022	Si	14/12/2022	Si	29/06/2023	No	
Galicia	Si	02/06/2022	Si		Si		No		No	15/08/2023
La Rioja	Si		Si	22/06/2023	Si		No		No	
Madrid	No		No		No		No		No	
Murcia	Si	28/03/2023	No	28/06/2023	No		No		No	31/08/2023
País Vasco	No		No	22/05/2023	No		No		No	

Foto 3: Cuadro comparativo de las órdenes de preselección, selección y resolución de las EDLP 2023-2027. María José Murciano Sánchez (REDR)

María José señaló su preocupación porque se cumpla el PEPAC y las posibles penalizaciones que pueda surgir del retraso de los convenios.

A continuación, **Raúl Gutiérrez Leralta, Técnico coordinador de la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER)**. Su intervención se centró en dar algunas cuestiones prácticas sobre la redacción de la Estrategia, más relacionadas con el fondo que con la forma. Animó a que las Estrategias no sean una unión de acciones y de medidas que solo sirvan para “salvar” una convocatoria, sino una hoja de ruta que sirva para la ejecución del programa y que pueda evolucionar según progrese la propia aplicación del programa.

El representante de REDER señaló algunos cuestiones claves para la redacción de las EDLP; deben de ser concisas, pero globales y ambiciosas. Concisas para que sean reales y prácticas en su aplicación y, para ello, considera fundamental el diagnóstico territorial (DAFO) y a través del cuál se tiene que trabajar muy bien el proceso participativo y de consulta con la población, ya que la capacidad de dinamización que tiene LEADER es muy importante. En relación al carácter global de la EDLP, Raúl Gutiérrez hizo referencia a que cualquier proyecto que surja en el territorio podría formar parte de la Estrategia. A su vez, recordó la importancia de la implicación del equipo técnico y de los órganos de decisión, más allá del uso de consultorías externas. Además, Raúl indicó que la

Estrategia debe ser ambiciosa para que vaya mucho más allá de LEADER, aunque exceda de la capacidad de maniobra de un GAL y se considere que no se puede acometer, pero puede responder a necesidades del territorio y demandas locales. En este sentido, recordó que existen instrumentos como la cooperación o los proyectos no productivos que aunque exceden de la elegibilidad de un proyecto, los grupos técnicos son capaces de gestionar fondos que van más allá de LEADER. Antes de finalizar, subrayó la importancia de la sostenibilidad técnica, medioambiental y económica de las EDLP.

En segundo término, para continuar con el bloque informativo, comenzaron las intervenciones relacionadas con los ejemplos de elaboración de las EDLP:

Marta Marcén Goñi, Técnica del [Consortio de Desarrollo de Zona Media de Navarra](#) presentó el caso de la Zona Media de Navarra. Señaló la importancia de la ayuda preparatoria y describió el presupuesto para la posterior elaboración de la Estrategia, así como el proceso y la planificación en la elaboración de las EDLP. Puso en valor la importancia de la planificación, para evitar interferencias externas que puedan repercutir en el resultado final de la Estrategia.



Foto 4: Presentación de Marta Marcén Goñi, Técnica del Consorcio de Desarrollo de Zona Media de Navarra.

Por su parte, Carlos Corella Anaya, Gerente de la [Asociación para el Desarrollo de Campo de Calatrava](#) contó la experiencia de esta región, considerándose un territorio privilegiado en LEADER, donde las órdenes de convocatoria responden a las aspiraciones que han tenido durante muchos años los/las profesionales del ámbito rural. Comentó además, la necesidad de dar importancia al

cumplimiento de los indicadores y no tanto al resultado del gasto, cambiando el paradigma tradicional. Su estrategia se caracteriza, entre distintos aspectos, por tener proyectos promovidos por el GAL y también por personas físicas o jurídicas distintas al GAL en localidades de menos de 20.000 habitantes, entre los que se prioriza el despoblamiento y la generación de empleo, sin que esta sea una prioridad. Como novedad, también se incorpora en su estrategia el [Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla la Mancha](#).

Tras una pausa, el segundo bloque de la jornada, continuó con la sesión informativa general; los recursos disponibles para los GAL. El primero en intervenir fue **Pedro Fernández Menéndez**, Coordinador de proyectos de la [Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía](#) (ARA) para presentar la [Guía metodológica para la elaboración de EDLPs 2023-2027](#). En su intervención destacó que el grupo de trabajo Frankenstein LEADER ARA, que se creó en 2019, y la finalidad del mismo es desarrollar documentos de ayuda para las administraciones a la hora de elaborar ordenes, procedimientos, manuales y guías. El trabajo generado por este grupo de trabajo consiste en analizar que se ha hecho en el pasado, que ha funcionado y que no ha funcionado, además de analizar la nueva normativa comunitaria con el fin de que sirva como un documento de apoyo a la hora de enfrentarse al desarrollo de la actividad de los técnicos. La motivación para realizar la Guía fue la evaluación y la simplificación del trabajo para el grupo, así como disponer de ella antes del comienzo del nuevo periodo 2023-27.

El segundo recurso presentado a los asistentes corrió a cargo de **Raquel Pastor Carretero**, consultora de políticas públicas en [Red2Red](#), que expuso las conclusiones más importantes sobre las jornadas [GALxClima](#): Las Estrategias de Desarrollo Local Participativo y la Acción por el Clima. Los objetivos de estas jornadas fueron: fortalecer la respuesta del medio rural a los retos que plantea la emergencia climática, así como favorecer una posición de apertura a los cambios necesarios para transitar hacia modelos de producción y consumo más sostenibles, reforzar la respuesta activa de los agentes del medio rural, para que les permita aprovechar las oportunidades que pueden derivar del proceso de la transición ecológica y garantizar que la transición se produce de un modo socialmente

justo en el territorio rural. Algunas de las reflexiones más destacadas que planteó Raquel fueron por un lado, que los GAL pueden ser parte de la respuesta al gran reto: son un agente nodo en la red de relaciones existentes en el medio rural en el que confluyen numerosos agentes, tanto públicos como privados. Y por otro lado, que la filosofía LEADER tiene un gran potencial en el empoderamiento de la población a través de la participación. Además se expuso algunas acciones concretas que algunos GAL han hecho llegar al proyecto y que están implementando en cuanto a la acción climática. Se puede consultar su presentación en el espacio web para más información.

En la segunda parte del bloque, toman la palabra y ofrecen su visión sobre la situación de la selección de los GAL y las EDLP 2023-2027 los gestores de las comunidades autónomas de Asturias, Castilla y León y Cataluña.

En primer lugar intervino **Carmen Suárez Cueva**, jefa del Servicio de Política Agraria Común de la DG de Medio Natural y Planificación Rural del Principado de Asturias. Carmen destacó como “las Estrategias y la parte participativa es de vital importancia dentro de nuestro PEPAC”, ya que en el territorio asturiano, el presupuesto destinado a LEADER supone el 22% del gasto público del PEPAC, y el 25% del gasto FEADER. En este periodo, desde Asturias se quiere incluir aspectos innovadores en las EDLP, que las dividen en varios bloques: proyectos de terceros, proyectos de ayuntamientos, asociaciones y/o entidades sin ánimo de lucro, y también a proyectos a la diversificación y al ticket rural. Además, a costes de seguimiento y de animación. Por último, desean que una parte importante de la Estrategia se dedique a proyectos de cooperación.

El segundo en tomar la palabra fue **Antonio Lubiano Ribera**, jefe del Servicio de iniciativas de Diversificación Rural, del a DG de la Industria y la Cadena Agroalimentaria de Castilla y León. Este territorio está en la resolución de la selección de los candidatos a grupos de acción local, manteniéndose los 44 grupos que ya estaban formalizados con anterioridad. Remarcó dos dificultades que han tenido en este proceso, una de ellas de tipo interno, debido a las gestiones administrativas que conllevan este tipo de procesos; y por otro lado, las derivadas de la singularidad de LEADER, de su carácter multisectorial.

En ambos territorios señalan que cumplir el plazo del 31 de agosto será muy difícil.

En último lugar, intervino **Josep María Martí Climent**, jefe de Servicio de Programación y Dinamización Rural del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya. Josep destacó que para definir el nuevo ámbito territorial se ha contemplado inicialmente todos los municipios LEADER 2014-2022, analizando los municipios limítrofes al territorio LEADER existentes que tengan menos de 5.000 habitantes y una densidad de población inferior a 90 h/km². Este análisis lo han realizado en base a los criterios de evolución, densidad y envejecimiento de la población, tasa de paro, masculinización, dependencia de la agricultura, y la distancia en tiempo a centros de servicios, como nuevo criterio. Como resultado del análisis y del proceso de participación se han incluido 16 nuevos municipios LEADER. En el caso de Catalunya el proceso está mucho más adelantado que otros territorios, el 23 de mayo ya se firmaron los convenios de colaboración y la delegación de funciones con los 11 GAL seleccionados.

TRABAJO EN GRUPOS

Tras finalizar las intervenciones se realizaron cuatro grupos a través de la plataforma zoom donde participaron cerca de 15 personas en cada una de los grupos, con la presencia de algunos/as de los ponentes que participaron en la primera parte de la jornada.

Las ideas clave que se recogieron en los grupos hicieron referencia a:

- Dificultades en la gestión de los GAL:
 - ✓ Entre las personas participantes se indicó la necesidad de tener fondos extraordinarios para contratar asistencia técnica, la cual es de gran ayuda para cumplir en plazo la entrega de la Estrategia, ya que en ocasiones es necesario contar con empresas externas por falta de personal.
 - ✓ Es necesario seguir trabajando para simplificar la burocracia y contar con

Unidad de Gestión de la RRN

redrural@mapama.es


Gran Vía San Francisco 4-6,

28005 Madrid



RRN RED RURAL NACIONAL

Conecta con el Desarrollo Rural



herramienta de simplificación, debido a que los requerimientos son incompatibles con la realidad de los proyectos.

- ✓ Existe una falta de confianza hacia los grupos por parte de la Administración, debido, quizás, al hecho de que los grupos se han convertido en burócratas a causa del gran volumen de gestiones administrativas y burocráticas que tienen que llevar a cabo.
- Plazos de convocatoria:
 - ✓ Algunos GALs participantes en los grupos de trabajo, expusieron la imposibilidad de que sus Estrategias se puedan entregar antes del 31 de agosto, con el razonamiento común de que en sus respectivas comunidades el proceso administrativo arrancó demasiado tarde. Algunos de los casos que se describieron fueron: la orden de selección de las estrategias va con menos de 3 meses de plazo hasta el 31 de agosto en el caso de Murcia, el periodo de subsanación se alargará hasta septiembre en Tenerife, una convocatoria muy retrasada en el caso Madrid, ó en Valladolid están a la espera de que salga la orden, entre otros.
 - ✓ Los plazos de las convocatorias van con retraso y la época estival no beneficia para promover la participación de la gente.
- Aspectos presupuestarios:
 - ✓ Manifiestan que existen dificultades para identificar los aspectos que son subvencionables o no.
 - ✓ En algunos casos, solicitan que se incremente el presupuesto destinado a cooperación ya que en algunos territorios sólo se destina un 5 %..
 - ✓ En relación a los anticipos, se mostró la preocupación por tener que pedir un aval bancario: “esto es estar atados para poder funcionar”.
 - ✓ Señalaron que en algunos territorios la distribución presupuestaria se ha realizado en función de superficie y población, por lo que estos criterios de selección han dado lugar a pérdidas de fondos por parte de los GAL.
- Procesos participativos:
 - ✓ De forma generalizada se han recogido dificultades en los procesos de participación, sobre todo para conseguir involucrar a la ciudadanía.
 - Desde un punto de vista autocrítico, se apunta a que las consultas a la ciudadanía para la elaboración de las EDLP se celebran cada cuatro años. Sin embargo, después, los grupos tienden a “olvidarse” de la población, ya que les absorbe las labores de gestión. De esta forma, los procesos participativos se convierten en una obligación cada cuatro años, cuando debería ser una actividad constante, generando redes y estando en continuo contacto con el territorio. Este nuevo periodo 2023- 2027 puede suponer un reto, pero también una oportunidad para volver al territorio.
 - Es necesario buscar la participación ciudadana, no sólo en el diseño de las estrategias, sino también en la ejecución de las mismas. La participación de la sociedad civil debe estar presente en cada una de las decisiones.
 - La cooperación ayuda a conectar a los grupos y a la ciudadanía, fomentando la generación de redes y la cohesión territorial.
 - Desde otra perspectiva se indica que en algunos casos los problemas que se detectan en las jornadas participativas están ligados con dificultades estructurales a los cuales los grupos no tienen capacidad de dar respuesta, lo que genera un desencanto en la ciudadanía que ha participado en esas jornadas y desincentivando así, su participación en procesos participativos
 - Dificultad para incorporar temáticas transversales:

- ✓ El cambio climático, género y juventud son temas transversales en las EDLP y sin embargo las convocatorias requieren información demasiado concreta sobre los proyectos, lo que supone una dificultad. “Deberían dejar una puerta abierta a la presentación de proyectos más diversos”.
- ✓ Las temáticas transversales, como por ejemplo la vivienda, a de vivienda, son fundamentales, siendo un aspecto donde se considera que el presupuesto debería ser mayor.
- ✓ Es importante hacer un diagnóstico amplio, aunque sea muy ambicioso, pero es el propio grupo el que debe orientar hacia dónde puede enfocar la estrategia para aumentar el efecto multiplicador (cohesión, goberna, etc.).

CONCLUSIONES

- ♦ La diversidad administrativa de los distintos territorios genera amplias desigualdades y desincronizaciones de las convocatorias, generando dificultades en los procesos. Cada región ejecuta las Estrategias con distinto ritmo y se convierte en un impedimento para generar proyectos de cooperación entre los distintos territorios.
- ♦ Existe una importante preocupación por el cumplimiento del PEPAC debido a la falta de

armonización en la normativa y en el calendario para la selección de las EDLP en los GAL a nivel nacional. Cantabria, Cataluña, Navarra y Extremadura son los territorios que van más adelantados en la elaboración de las EDLP, mientras que las regiones con más retraso son Andalucía, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid.

- ♦ Se recomienda la simplificación en la aplicación de la Estrategias, en este sentido se propone trabajar en los costes simplificados y en el tiket rural, este último de gran importancia para el autoempleo y el emprendimiento rural.
- ♦ Es necesario realizar un mayor esfuerzo en incorporar en las EDLP las temáticas transversales (medioambiente, género, juventud, despoblación y vivienda) para conseguir estrategias más diversas y con mayor capacidad de impacto en el territorio y la población.
- ♦ Es importante que la faceta participativa de la filosofía LEADER esté más presente y, de forma constante, en cada una de las fases de implementación de las Estrategias.
- ♦ Es esencial que la relación entre los GAL y la Administración sea fluida, coordinada y colaborativa para conseguir el buen funcionamiento del Programa LEADER.

