



Unión Europea
Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



RED RURAL NACIONAL



**RED
DER**
RED ESTATAL DE
DESARROLLO
RURAL



DESARROLLO RURAL, ENFOQUE LEADER Y GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL. ANÁLISIS JURÍDICO

Autor

TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Con la colaboración de

JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SÁENZ

Catedrático de Derecho Civil

JOSÉ MARÍA CABALLERO LOZANO

Catedrático de Derecho Civil

Burgos, diciembre de 2020

“Las conclusiones e ideas recogidas en esta publicación representan la opinión de sus autores y no perjudican la posición del MAPA”

Desarrollo rural. Enfoque leader y grupos de acción local. Análisis jurídico
NIPO: 003210325

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA LEADER (Y DE ESTE ESTUDIO)

- I. BOSQUEJO HISTÓRICO DE UNA METODOLOGÍA
- II. LA ESENCIA DE LA METODOLOGÍA: COMBINACIÓN DE UN ENFOQUE ASCENDENTE Y DE UN ENFOQUE LOCAL
- III. UN FUTURO PREVISIBLE, EUROPEO Y NACIONAL
 1. Los futuros Reglamentos de la UE aplicables
 2. El llamado Reglamento transitorio
 3. Nuevo Plan Estratégico Nacional

PARTE SEGUNDA. PARÁMETROS EUROPEOS Y ESTATALES DE LA METODOLOGÍA LEADER EN EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2013-2020

- I. NORMATIVA EUROPEA LEADER
 1. Dispersión regulatoria europea: los Reglamentos 1303/2013 y 1305/2013 (y otros)
 2. Elementos constitutivos de esta metodología de desarrollo local/rural en la normativa europea vigente
 - 2.1. Programación
 - 2.2. Gobierno por grupos de acción local
 - 2.2.1. Aspectos orgánicos del GAL: su naturaleza jurídica, sus miembros
 - 2.2.2. Aspectos funcionales del GAL: la no siempre fácil concreción de sus tareas

- 2.3. Estrategias de desarrollo local participativo
 - 2.3.1. Elementos o contenido
 - 2.3.2. Selección de las estrategias (y del grupo que la aplica)
 - 2.3.3. Tipos de operaciones

II. MARCO Y RESPONSABILIDADES ESTATALES

- 1. Documentos estatales de aplicación y armonización
 - 1.1. Acuerdo de Asociación
 - 1.2. Marco Nacional de Desarrollo Rural
 - 1.3. Programa Nacional de Desarrollo Rural
- 2. Organismos estatales de coordinación

PARTE TERCERA: LA APLICACIÓN DEL LEADER POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. INSTRUMENTOS FORMALES AUTONÓMICOS EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LEADER

- 1. Los Programas de Desarrollo Rural autonómicos
- 2. Otros instrumentos (reglamentos y actos) de las CCAA

II. PERSONIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS GAL: FORMA JURÍDICA, COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, INCOMPATIBILIDADES

- 1. Forma jurídica de los GAL: defensa de la fórmula asociativa, desde su singularidad
- 2. Composición: miembros del grupo, públicos y privados
- 3. Organización
 - 3.1. Peso público-privado en los órganos decisorios
 - 3.2. Tentaciones de “administrativización” de los GAL

- 3.3. ¿Previsión de órganos específicos para los GAL-
asociación?
4. Específicamente, valoración de la existencia obligatoria del RAF
5. Incompatibilidades del personal del GAL

III. RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS ENTES CANDIDATOS A GAL: LA SELECCIÓN DE LOS GRUPOS Y DE SUS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

1. Presentación de una sucesión de relaciones jurídico-públicas
2. Dos puntos de partida: el carácter público de la actividad dispensadora de ayudas LEADER y la normativa aplicable
3. Estudio de los procedimientos autonómicos de selección de los GAL y de sus estrategias de desarrollo local
 - 3.1. Desacompañamiento temporal entre los procedimientos autonómicos
 - 3.2. Primera fase del procedimiento selectivo: selección de los candidatos a GAL (y eventual atribución de la ayuda preparatoria)
 - 3.3. Segunda fase: selección definitiva de los GAL en base a las estrategias presentadas
 - 3.4. El procedimiento, más simplificado, de otras Comunidades Autónomas

IV. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CON LOS GAL BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS

1. Estamos ante auténticas ayudas públicas y no ante “atribuciones dinerarias” entre entes públicos
2. El GAL como beneficiario solamente de una parte de las ayudas LEADER

3. Procedimiento de concesión de ayudas al GAL, según tipos de operaciones
 - 3.1. Ayuda preparatoria (submedida 19.1)
 - 3.2. Ayuda para el desarrollo de la estrategia a través de operaciones asumidas por el GAL (submedida 19.2)
 - 3.2.1. No todas las Comunidades Autónomas admiten que el GAL pueda promover proyectos de ejecución de la estrategia
 - 3.2.2. Cauces procedimentales para las ayudas de la submedida 19.2 a favor del GAL
 - 3.3. Ayuda para actividades de cooperación (submedida 19.3)
 - 3.4. Ayuda para los costes de explotación y animación (submedida 19.4)
4. Responsabilidad del GAL por sus irregularidades e incumplimientos como beneficiario de ayudas
 - 4.1. Responsabilidad del GAL-beneficiario por sus incumplimientos
 - 4.2. Responsabilidad de los directivos y gestores por las irregularidades del GAL

V. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS GAL CON LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS DISTINTOS AL PROPIO GAL

1. Directrices europeas sobre la gestión de las ayudas de la submedida 19.2 cuando el beneficiario no es el GAL
2. ¿Entre quiénes se produce la relación subvencional en las ayudas LEADER dispensadas a sujetos distintos al GAL? La condición jurídica del GAL en su gestión: colaborador de la Administración autonómica, pero no como entidad colaboradora de la LGS
3. Regulaciones autonómicas del procedimiento de concesión de ayudas a entidades distintas al GAL

- 3.1. Iniciación
- 3.2. Instrucción
- 3.3. Resolución
- 4. Responsabilidad del GAL cuando no es beneficiario de las ayudas, sino colaborador de la Administración en la dispensación de las ayudas
 - 4.1. Responsabilidad del GAL por sus irregularidades en el procedimiento de dispensación de las ayudas a terceros
 - 4.2. Responsabilidad del GAL ante incumplimientos de los beneficiarios distintos a él, por proyectos fallidos requeridos de reintegro

VI. RELACIÓN ENTRE LOS BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS Y SUS CONTRATISTAS: APLICABILIDAD (TOTAL O PARCIAL) DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

- 1. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es una Administración pública
- 2. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es el propio GAL (en cuanto poder adjudicador)
- 3. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es una persona física o jurídica privada distinta al GAL
- 4. Aplicación de la LGS a la relación entre el beneficiario contratante y su contratista
 - 4.1. Artículo 29 de la LGS
 - 4.2. Artículo 31.1 de la LGS

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A) Expectativas del nuevo Plan Estratégico Nacional y una norma estatal básica
- B) Propuestas de contenido de la norma básica

- a) Composición y organización de los GAL
- b) En particular, la figura del Responsable Administrativo y Financiero
- c) Normas sobre incompatibilidades
- d) Selección de las entidades como GAL: acompañamiento temporal y normas procedimentales básicas
- e) Regulación procedimental básica de la distribución de fondos
- f) Regulación básica de la justificación y control de las ayudas
- g) Relación de la Administración autonómica con los GAL beneficiarios de las ayudas de las distintas submedidas 19 (y su responsabilidad)
- h) Relación de la Administración autonómica y los GAL con los beneficiarios terceros
- i) En particular, la responsabilidad del GAL como colaborador de la Administración en la dispensación de ayudas, en especial ante proyectos fallidos de terceros, requeridos de reintegro
- j) Relación entre los beneficiarios de las ayudas —el GAL u otros— y sus contratistas

PARTE PRIMERA: PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA LEADER (Y DE ESTE ESTUDIO)

I. BOSQUEJO HISTÓRICO DE UNA METODOLOGÍA

Este estudio, encargado por la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER) a la Fundación General de la Universidad de Burgos, en el marco de la colaboración de aquella con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), responde a la propuesta que en el año 2019 realizó esta red en el documento que tituló *LEADER en España. Propuesta de REDER sobre el futuro de LEADER*: “desde REDER se propone realizar un análisis de la situación jurídica de la aplicación del LEADER en las diferentes CCAA y elaborar una propuesta capaz de armonizar y homogeneizar esta situación de cara al próximo período de programación”.

En lo fundamental, el armazón y los principios jurídicos de este singular enfoque de intervención en el mundo rural que es la metodología LEADER, así como los problemas que plantea, siguen siendo los mismos que los autores de este estudio ya analizamos en un libro publicado en 2013, sobre la base de la normativa que regía en aquel momento¹. El ahora presentado es, pues, un *análisis estrictamente jurídico*, actualización del publicado en 2013, centrado en la *puesta en práctica del enfoque LEADER en el período de programación que está a punto de expirar (2013-2020)*, detectando y analizando aquellos aspectos que resultan más dudosos o problemáticos. El análisis del LEADER se realizará, por tanto, sobre el escenario jurídico en el que estamos; pero, en cuanto nos asomamos al siguiente período de programación (2021-2027), se harán alusiones puntuales a las propuestas normativas avanzadas por la Comisión Europea.

Es bien sabido que, en España, partiendo de la normativa y de las pautas europeas y estatales, la responsabilidad última en tal puesta en práctica ha

¹ DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., CABALLERO LOZANO, J.M. y PRIETO ÁLVAREZ, T., *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

correspondido a las diecisiete Comunidades Autónomas. Valorar críticamente el desenvolvimiento de las responsabilidades estatales y de las praxis autonómicas en estos últimos años —que podemos calificar como excesivamente heterogéneas: el estudio citado de REDER aludía a que “en el actual período de programación existen tantos escenarios como CCAA”— puede aportar luces de cara a una más cabal aplicación del LEADER en el próximo período de programación. Adelantamos la conclusión final del trabajo: parece muy necesario que desde el Estado se acometa una tarea de armonización jurídica que aporte seguridad y fortaleza a esta metodología. De entrada, presentemos, con trazos gruesos, el núcleo de LEADER desde sus orígenes.

La conocida como “metodología”, “enfoque” o incluso “filosofía” LEADER, nacida bajo el auspicio de una iniciativa comunitaria², es una creación de las instituciones europeas presente en el panorama del desarrollo rural de la Unión a partir del año 1991. Desde su inicio ha descansado sobre la asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil, con la imbricación de organizaciones públicas y privadas. El nombre “LEADER” procede de las siglas de “relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural”³: así lo recogía el apartado 1 de la Comunicación de la Comisión a los Estados 91/C73/14, de 15 de marzo de 1991⁴, que ideó este enfoque, adoptado al amparo de la reforma de los Fondos Estructurales del año 1988.

En aquellos balbuceos de la metodología LEADER se previó la “utilización de la subvención por parte de los grupos locales de desarrollo rural”, que desde entonces focalizan el protagonismo mayor en la puesta en práctica de la metodología. En su funcionamiento debían tener “una participación activa” los agentes económicos y sociales locales. Estos grupos —que podían ser “organismos públicos, privados o

² Inicialmente se pusieron en marcha trece “iniciativas comunitarias”, lo que la *Agenda 2000* de 1997 consideró “realmente excesivo”, por lo que propuso su reducción. El Reglamento 1260/1999 mantuvo cuatro iniciativas: además de LEADER, se mantuvieron INTERREG (destinada a promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), URBAN (que pretendía promover la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis, con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible) y EQUAL (cuyo objetivo era fomentar métodos nuevos de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral). La financiación de cada una de estas iniciativas se atribuía a un único Fondo: a la sección Orientación del FEOGA, la iniciativa LEADER; al FEDER, las dos siguientes; y al FSE la EQUAL.

³ En realidad, es el acrónimo de la expresión francesa *Liaisons Entre Activités de Développement de l'Economie Rural*.

⁴ Comunicación “por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural”, publicada en DOCE C, nº 73, de 19 de marzo de 1991.

mixtos”— serían “seleccionados conjuntamente por los Estados miembros y la Comisión” conforme a criterios de garantía de solvencia, capacidad administrativa, implantación local y participación de los agentes económicos y sociales (punto 6 del citado documento). En cuanto a su operativa, tales entes habrían de actuar “como gestores de dotaciones económicas globales coordinadas por el organismo nacional”, dotaciones que habían de asignarse “en función de un programa local de desarrollo rural” (punto 10 del documento).

El éxito de la iniciativa motivó la sucesión de nuevas versiones, primero bajo el nombre de LEADER II (1994), y después como LEADER+ (2000). En el documento de 14 de abril de 2000 la Comisión concebía como “beneficiarios” a “un conjunto de interlocutores denominados grupos de acción local”, que “actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargarán de su aplicación” (apartado 12). Estos tres primeros escalones de la iniciativa LEADER fueron valorados positivamente, en cuanto mejoraron su ejecución en los sucesivos programas⁵. A la vista de estos resultados, la Conferencia de desarrollo rural celebrada en Salzburgo en noviembre de 2003 señaló a este enfoque como modelo arquetípico para el desarrollo rural, y acordó potenciar los mecanismos de asociación entre organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil⁶. Y, por las mismas razones, acordó descargar mayores responsabilidades en el asociacionismo dentro de los programas de desarrollo rural⁷.

Por cuanto se dirá más adelante, no puede dejar de mencionarse que fue en el marco de la tercera etapa de este enfoque del desarrollo rural cuando en España se aprobó, por primera y única vez, una norma estatal reguladora de sus aspectos

⁵ Dijo el CESE en el dictamen de iniciativa de 21 de septiembre de 2011 sobre el tema “LEADER como instrumento de desarrollo local” (DOUE C 376, de 22 de diciembre de 2011, p. 15) que “si el LEADER I fue un ‘experimento’, LEADER II fue un ‘laboratorio’ y posteriormente, hasta 2006, LEADER+ permitió llegar a un estadio de ‘madurez’” (apartado 2.1.1).

⁶ Rezan sus conclusiones que “la política de desarrollo rural debe ponerse en marcha mediante mecanismos de asociación entre organizaciones públicas y privadas, y la sociedad civil, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (...) La futura política debe canalizar el apoyo de la Unión Europea a las áreas rurales a través del partenariado local de abajo a arriba a partir de las experiencias del enfoque LEADER”.

⁷ Así lo señaló el punto 7 de la declaración final: “Debe darse mayor responsabilidad al asociacionismo dentro de los programas para definir y formular estrategias amplias basadas en objetivos y resultados claramente definidos”.

esenciales⁸. Se trataba de una norma de carácter básico —que, por tanto, vinculaba a las Comunidades Autónomas—, adoptada en virtud del artículo 149.1.13ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y es que —volveremos sobre ello— la exclusividad competencial proclamada en los Estatutos de Autonomía en relación a distintas materias específicamente económicas obliga a evocar el “sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo ‘exclusivo’ se utiliza” en los Estatutos —como había sentado el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias⁹—. No en vano, cuando el artículo 148.1.7ª CE atribuye competencia a las Comunidades Autónomas de vía lenta sobre “agricultura y ganadería” (a las que se ha ligado el desarrollo rural) lo hace “de acuerdo con la ordenación general de la actividad económica”. Hecha esta digresión, cerremos el devenir histórico de la metodología que nos ocupa.

A aquellos primeros pasos continuaron dos períodos de programación LEADER amparados en los sucesivos Reglamentos europeos relativos “a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)”: lo esencial de la metodología se reguló, en un primer momento, en el Reglamento 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre¹⁰, para el período 2007-2013; y actualmente, para el período de programación de 2013 a 2020, en los Reglamentos el 1303/2013 (conocido como Reglamento multifondos) y en el 1305/2013 (de ayuda a través del FEADER), ambos del Parlamento y del Consejo y de fecha 17 de diciembre¹¹. Ya advertimos que centraremos nuestra atención sobre esta última etapa de LEADER. Antes de hacerlo procede hacer un breve *excursus* sobre la esencia de la metodología, más allá de lo ya adelantado.

⁸ Nos referimos al Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria “Leader Plus” y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER). (BOE 12 de enero de 2002).

⁹ STC 37/1982, F.J. 1º

¹⁰ DOUE L, nº 277, de 21 de octubre de 2005.

¹¹ DOUE L, nº 347, de 20 de diciembre de 2013.

II. LA ESENCIA DE LA METODOLOGÍA: COMBINACIÓN DE UN ENFOQUE ASCENDENTE Y DE UN ENFOQUE LOCAL

Puede afirmarse que el enfoque o modo de proceder *ascendente* ha sido la gran aportación de la metodología LEADER, que entrega el protagonismo en su puesta en práctica a la sociedad civil asentada en esos espacios rurales. Será esta, pues, la que proponga y asuma responsabilidades en las estrategias de desarrollo rural. En las distintas etapas LEADER que se acaban de presentar, se han ido consolidando las características inherentes al principio de efecto ascendente o *bottom-up*: en expresión del CESE, se trata de una “participación directa de la sociedad civil a través de sus representantes en la asociación local y el diálogo permanente con la población local sobre las prioridades del desarrollo futuro”; lo que implica “un planteamiento ‘de abajo arriba’ basado en la naturaleza específica de los problemas locales”¹². En otros términos, se recurre a la autonomía, protagonismo y responsabilidad de la población rural, la cual será organizada bajo la fórmula de grupos de acción local; convirtiendo con ello en elemento clave de este proceso “la participación activa de la población que vive en ese territorio rural” (Sancho, Martínez y Martín)¹³.

Este enfoque ascendente se concibe como solidario al enfoque local. En la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros en la que fijaba las directrices para la aplicación del que sería primer programa LEADER (luego conocido como LEADER I) expresaba que “la recuperación del equilibrio de las actividades y la conservación de un entramado socioeconómico suficientemente diversificado requieren un enfoque resueltamente endógeno y local”¹⁴. Esto supuso el paso “del modelo centralizado al desarrollo *local*”: de esta manera expresan las profesoras Larrubia, Navarro y Nieto el cambio de enfoque en la acción de la Unión Europea a favor del desarrollo rural. Se pretende aunar el referente local con el componente rural, de modo

¹² Dictamen del CESE ya citado, apartados 1.1 y 1.5.

¹³ Vid. J. SANCHO COMÍNS, J. MARTÍNEZ VEGA y M.A. MARTÍN LOU (ed.), *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, CSIC, Madrid, 2002, p. 82.

¹⁴ Comunicación publicada en DOCE C 73, de 19 de marzo de 1991, p. 33.

que se acuña la expresión “desarrollo rural de base local”¹⁵. Esto hasta el punto de que no han faltado quienes han llegado a identificar ambos referentes: dice Valcárcel-Resalt que “la denominación que se ha impuesto en los últimos años en el mundo occidental es, simplemente, la de Desarrollo Local”, de modo que considera “equivalentes las denominaciones Desarrollo Local y desarrollo rural, sobreentendiendo que se trata siempre del enfoque local, respaldado por la misma teoría y filosofía, pero con planteamientos y estrategias diferenciadas según su aplicación al espacio urbano o al rural”¹⁶. Este autor pone como ejemplo de esta identificación de expresiones, precisamente, el uso que de ellas hacían las instituciones europeas al instaurar el programa LEADER en las zonas rurales¹⁷.

El entusiasmo por este protagonismo *social* y *local* en la acción europea a favor del desarrollo se ha plasmado en distintos documentos y propuestas de las instituciones de la Unión. En la comunicación de la Comisión de 9 de noviembre de 2010¹⁸, después de afirmar que “debería reforzarse la función de *los planteamientos locales de desarrollo* en el ámbito de la política de cohesión”, plantea el siguiente interrogante: “¿cómo se puede mejorar el principio de colaboración y participación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil?”. Por su parte, el CESE, en su dictamen de iniciativa de 21 de septiembre de 2011 acerca del programa LEADER, ya citado, abogaba por una estrategia “territorializada” de desarrollo (aquí ya específicamente rural) que “tiene como objetivo luchar contra la persistente infrutilización del potencial local”. A su vez el órgano consultivo europeo recomendaba que “el enfoque LEADER se amplíe en forma de asociaciones ascendentes a los recursos de otros fondos europeos destinados a zonas rurales”; y no solo eso, sino que “en particular, se utilice este mismo método —con otro nombre— en

¹⁵ Op. cit. p. 50.

¹⁶ Vid. G. VALCÁRCCEL-RESALT, “Bases del Desarrollo Local sustentable”, en F. RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ (ed.), *Manual de Desarrollo Local*, Ediciones Trea, Gijón, 1999, p. 62.

¹⁷ Dice, en este sentido, que “la similitud entre Desarrollo Local y desarrollo rural se acentúa cuando se trata de zonas atrasadas, hasta el extremo de que se utilizan indistintamente dichas expresiones. Así lo ha reconocido expresamente la Comisión de las Comunidades Europeas, cuando trató de promover experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque local en las zonas rurales de los objetivos n.º 1 y 5b, mediante el conocido programa LEADER, cuyo objetivo es fomentar el Desarrollo Local en las citadas zonas rurales” (vid. op. cit., p. 63).

¹⁸ Comunicación sobre las “Conclusiones del V Informe sobre la cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión”, COM (2010) 642 final.

las ciudades al objeto de que lleguen a buen puerto las estrategias y las inversiones para el desarrollo”.

En esta línea, si el Reglamento europeo de 2005 continuó definiendo el “enfoque LEADER” como un “enfoque ascendente”, con el valor añadido que esto comporta y que compensa los riesgos del sistema¹⁹ —con lo que otorgaba a los grupos de acción local un “poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local” (artículo 61)—, los Reglamentos de 2013 supusieron un vuelta de tuerca importante. La Comisión, en una Comunicación de 2011²⁰, invocaba el concepto de *desarrollo local participativo* y planteaba que se facilitara “la aplicación de estrategias de desarrollo local integradas y la formación de grupos de acción locales, basándose en la experiencia del enfoque LEADER”... Con lo que, lisa y llanamente, apuntaba a que la metodología ascendente de desarrollo que aquí nos ocupa desbordara el ámbito rural (en el cual seguiría siendo herramienta importante, financiada por su Fondo específico), y se proyectara sobre otros espacios subregionales. Así lo hizo el Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre, regulador del conjunto de los “Fondos Estructurales y de Inversión Europeos” (conocidos como “Fondos EIE”). Sirva este apunte para introducirnos en el estudio de los parámetros europeos sobre la metodología LEADER aún vigentes.

III. UN FUTURO PREVISIBLE, EUROPEO Y NACIONAL

Cuando se abordan las perspectivas de futuro del desarrollo rural en España por vía del enfoque LEADER nos hemos de remitir a la escala europea y a la nacional.

¹⁹ El informe especial n.º 5/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo, intitulado “Aplicación del enfoque LEADER al desarrollo rural” resumía así unos y otros: “La justificación de los costes y riesgos adicionales de LEADER radica en el valor añadido que debería emanar del enfoque ascendente y asociativo, como una identificación más precisa de las necesidades y las soluciones locales, un mayor grado de compromiso de los agentes locales y un mayor margen para la innovación”.

²⁰ Incluida en COM (2011) 615 final, publicada el 6 de octubre de 2011, y relativa al conjunto de Fondos: Fondo Europeo (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Tanto la Unión Europea como el Estado español se encuentran — concatenadamente, en este punto, como en tantos— en un período de estudio y propuesta. De modo que en un futuro cercano verán la luz unos nuevos Reglamentos europeos que afecten al programa LEADER y un Plan Estratégico Nacional de la nueva PAC, con el que atribuirá al Estado la responsabilidad de establecer los detalles de las intervenciones y medidas enmarcadas en la PAC. El presente estudio analiza, decíamos antes, el estadio actual de LEADER, pero se hace necesaria una somera aproximación a los nuevos parámetros europeos o nacionales, que en algún punto referenciaremos a lo largo de las páginas que siguen.

1. Los futuros Reglamentos de la UE aplicables

Las propuestas de la Comisión para la Política Agrícola Común 2023-2030, hacen referencia, como no podría ser de otro modo, en materia de desarrollo rural, a la metodología LEADER, y se hicieron públicas como propuesta de Reglamento FEADER, COM (2018) 392 final, de 1 de junio, y de Reglamento sobre Disposiciones Comunes de los fondos europeos (RDC), incluida en COM (2018) 375 final, de 29 de mayo.

Del primero de estos textos prelegislativos puede deducirse que apuesta por la continuidad en líneas generales del enfoque LEADER, en la medida en que se mantiene como objetivo específico de la futura Política Agrícola Común el “promover (...) el desarrollo local en las zonas rurales²¹, y que los porcentajes de cofinanciación nacionales se mantienen para LEADER, aunque se incrementan para otras facetas del desarrollo rural²², al tiempo que se destaca el “potencial de oportunidades laborales para ciudadanos de terceros países en situación de residencia legal, lo cual puede favorecer su integración socioeconómica”²³, lo que concreta en el objetivo general del artículo 5

²¹ COM (2018) 392 final, pág. 13.

²² COM (2018) 392 final pág. 10.

²³ COM (2018) 392 final, pág. 21.

c) de la Propuesta de Reglamento FEADER (“fortalecer el tejido económico de las zonas rurales”), y en los objetivos específicos señalados con las letras g) (“atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo de empresas en las zonas rurales”), y h) (“promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales”).

La mención del artículo 69.2.c) se refiere al desarrollo local participativo, al igual que la previsión de financiación de hasta el 80% que contiene el artículo 85.3 a), así como la reserva a LEADER del 5% del FEADER que prevé el artículo 86 del Reglamento, y el artículo 113 en sus letras f) y g) contempla los grupos de acción local y se remite a efectos de configuración a los artículos 22 y siguientes del Reglamento de Disposiciones Comunes²⁴.

En efecto, aunque también en el tema del desarrollo local participativo, en la propuesta de Reglamento RDC, se puede pensar en términos de continuidad, hay que poner de relieve la existencia de ciertos cambios. En primer lugar, por lo que respecta a los grupos de acción local, el artículo 27 les encarga de diseñar y ejecutar las estrategias integradas del artículo 25 2 c), y el apartado 3 afirma que “los grupos de acción local llevarán a cabo con carácter exclusivo todas las tareas siguientes”, y refiere un elenco de tareas, que más tarde referiremos, con ligeras alteraciones de su precedente. Como veremos más adelante, la regulación propuesta puede suponer un cambio con un sentido armonizador, puesto que se trata de una enumeración cerrada de tareas, que no puede variar cada Estado miembro, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo con anterioridad.

En fin, a la espera de textos legislativos que no tardarán mucho en publicarse, las tendencias parecen claras: armonización de las funciones de los GAL, y elenco cerrado y puede que obligatorio de las mismas.

2. El llamado Reglamento transitorio

²⁴ COM (2018) 375 final.

Por lo que respecta a los ejercicios 2021 y 2022, el llamado Reglamento Transitorio, Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del FEADER y del FEAGA en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013 y 1308/2013²⁵, contiene también interesantes previsiones para el desarrollo rural de metodología LEADER en el próximo bienio, entre las que cabe destacar las siguientes:

El considerando 19 afirma que, con vistas a evitar una situación de imprevisión de fondos para el desarrollo local, se habilita a los Estados miembros a hacer uso de la posibilidad de transferir fondos de los pagos directos al desarrollo rural en un porcentaje de hasta el 5% (2,5% en Croacia), previsión ésta que se incorporará al artículo 59 apartado 5 del Reglamento 1307/2013 reformado para la financiación de LEADER.

El considerando 22 indica también que al menos un 37% del Instrumento de la Unión Europea para la Recuperación del impacto de COVID-19 (IRUE) debe dedicarse a medidas beneficiosas para el medio ambiente y el clima, así como al bienestar animal y a LEADER.

En el artículo 1 de su texto articulado el citado Reglamento establece con carácter general la prórroga del período de 1 de enero de 2014 hasta 31 de diciembre de 2020 previsto en el artículo 26 del Reglamento UE 1303/2013 hasta el día 31 de diciembre de 2022, “sin perjuicio de la necesidad de presentar una solicitud de modificación de los programas de desarrollo rural para el período transitorio fijado en el artículo 11 a) del Reglamento UE nº 1305/2013. Dicha modificación garantizará que se reserve como mínimo la misma proporción global de la contribución del FEADER para las medidas contempladas en el artículo 59 apartado 6 de dicho Reglamento”,

El artículo 4 del Reglamento UE 2020/2220 de 23 de diciembre, bajo el título “Desarrollo local participativo”, establece que “en el caso de los programas prorrogados de conformidad con el artículo 1 del presente Reglamento, el FEADER podrá apoyar los gastos de desarrollo de capacidades y acciones preparatorias en apoyo del diseño y

²⁵ DOUE 437 de 28 de diciembre de 2020

la futura aplicación de las estrategias de desarrollo local participativo bajo en nuevo marco jurídico”, lo que pretende sin duda evitar cualquier bache en la evolución futura de LEADER.

3. Nuevo Plan Estratégico Nacional

No es pequeño giro la previsión de un nuevo Plan Estratégico de la PAC por parte de los Estados. Supone alterar los parámetros europeos de programación y también los nacionales, pues el nuevo documento reemplazará a los Programas autonómicos de desarrollo rural —a los que enseguida nos referiremos—. Tal como da cuenta el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en su web oficial²⁶, España ha comenzado ya a elaborar su plan estratégico, lo que considera una oportunidad única para abordar las necesidades del sector agrario y el medio rural español en su conjunto, incluso más allá de los instrumentos de la propia PAC. Usa para ello, como sus principales interlocutores, a las Comunidades Autónomas, las organizaciones agrarias y las organizaciones medioambientalistas de carácter nacional, y REDER entre ellas. Según expresa el propio MAPA, las Comunidades Autónomas “son las responsables directas de la aplicación de la PAC en sus territorios y del diseño específico de las intervenciones de carácter territorial”, a lo que añade algo esencial en el contexto de este estudio jurídico: que deben “contribuir a garantizar la coordinación y coherencia del Plan Estratégico nacional”. Este es uno de los retos del desarrollo rural en nuestro país, que justifica una atenta valoración jurídica: lograr una suficiente armonización jurídica. Por eso, en ocasiones aludiremos a los trabajos de preparación del Plan Estratégico que, no lo olvidemos, establece como uno de sus objetivos el fortalecimiento del tejido socio-económico de las zonas rurales; y dentro del cual nos referiremos al objetivo específico 8: lograr zonas rurales vivas, hacia lo que apunta la metodología LEADER.

²⁶<https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/default.aspx>.

PARTE SEGUNDA: PARÁMETROS EUROPEOS Y ESTATALES DE LA METODOLOGÍA LEADER EN EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2013-2020

I. NORMATIVA EUROPEA LEADER

1. Dispersión regulatoria europea: los reglamentos 1303/2013 y 1305/2013 (y otros)

La aludida vuelta de tuerca en el enfoque europeo del desarrollo local y ascendente ha supuesto que la regulación de nuestra metodología rural y de los grupos locales que la aplican se encuentre hoy dispersa, fundamentalmente, entre los dos Reglamentos referidos, nº 1303 y nº 1305 de 2013, aprobados el mismo día, el 17 de diciembre de 2013. Veámoslo.

Como corresponde a su contenido, el Reglamento 1303/2013 desborda lo rural, abarcándolo. Su considerando 31 dice lo siguiente: “El TFUE [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea] ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social, por lo que es necesario abordar el papel de las ciudades, las áreas geográficas funcionales y las zonas subregionales que sufren problemas geográficos o demográficos específicos. Para ello, y para movilizar mejor el potencial a nivel local, es preciso reforzar y facilitar el *desarrollo local participativo* estableciendo normas comunes y garantizando una estrecha coordinación con todos los Fondos EIE pertinentes. El desarrollo local participativo debe tener en cuenta el potencial y las necesidades locales, así como las características socioculturales pertinentes. Como principio esencial, la responsabilidad de elaborar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local participativo debe darse a los grupos de acción locales que representan los intereses de la comunidad”.

Vimos más atrás que la Comisión había recurrido a este concepto de desarrollo local participativo en 2011, como lo haría al año siguiente, al presentar el 4 de marzo de 2012 el Marco Estratégico Común (MEC), que más tarde incorporó como Anexo I al

Reglamento 1303/2013. Adoptado, comienza diciendo su texto, con el fin de “promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Unión y aprovechar al máximo la contribución de los Fondos EIE” y de establecer principios que faciliten el proceso de programación a nivel de los Estado miembros y regiones, el documento conmina a los Estados a que fomenten “el desarrollo de enfoques locales y subregionales”. “El desarrollo local participativo” —añade— “se llevará a cabo en el marco de un enfoque estratégico para garantizar que la definición a escala local de las necesidades de lugares o zonas determinados tenga en cuenta las prioridades establecidas a un nivel superior”. Y en esa tarea concede amplio margen a los Estados, en cuanto que estos han de definir “el enfoque del desarrollo local participativo del Feader y, en su caso, del FEDER, el FSE o el FEMP”, remitiendo al *acuerdo de asociación* —al que más tarde aludiremos— la fijación de “los principales retos que deben abordarse desde esta perspectiva, los objetivos y prioridades fundamentales de desarrollo local participativo, los tipos de territorios que deben incluirse, el papel específico que debe atribuirse a los grupos de acción local a la hora de presentar estrategias y la función que se haya previsto para el Feader y, en su caso, el FEDER, el FSE o el FEMP en la aplicación de estrategias de desarrollo local participativo a distintos tipos de territorios, tales como zonas rurales, zonas urbanas o litorales, así como los mecanismos de coordinación correspondientes”.

En lo que ahora interesa, el resultado de este planteamiento es que, para este período de programación, el núcleo duro de la regulación de esta metodología geográficamente territorializada, ascendente y participativa, se encuentra en el Reglamento 1303/2013 (fundamentalmente, en los artículos 32 a 35), remitiéndose al Reglamento “rural” o del FEADER, nº 1305, solamente ciertas concreciones o especificaciones para el LEADER, que permanece como mecanismo específicamente rural (“desarrollo local Leader”, lo llama el artículo 32 del primer Reglamento, desarrollo que, sin embargo, podrá ser apoyado por todos los Fondos). No podemos menos que dar cuenta de lo esencial de una y otra regulación, yendo de lo general (primer Reglamento) a lo específico (segundo). No obstante, los aspectos más problemáticos los abordaremos con mayor detenimiento en apartados posteriores, al tratar de la puesta en práctica de la metodología.

2. Elementos constitutivos de esta metodología de desarrollo local/rural en la normativa europea vigente

El primer elemento constitutivo de la LEADER lo constituye la programación. La intervención financiera de la Unión Europea en favor del desarrollo y la cohesión siempre ha estado ligada a estrategias o programas. Por eso el MEC de 2013 comienza invocando la contribución de los distintos Fondos europeos “a la estrategia de la Unión para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

Amén de la programación, el núcleo definitorio de este desarrollo local/rural lo concreta el artículo el artículo 32 del Reglamento 1303/2013. El desarrollo local participativo deberá, dice:

- a) centrarse en zonas subregionales concretas;
- b) estar gobernado por grupos de acción locales compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados;
- c) llevarse a cabo a través de estrategias de desarrollo local integradas, multisectoriales y basadas en zonas;
- d) diseñarse tomando en consideración las necesidades y potencial locales e incluir aspectos innovadores en el contexto local, así como el establecimiento de redes y, cuando proceda, la cooperación.

Partiendo de que este método de promoción del desarrollo se focaliza en unas zonas subregionales predeterminadas²⁷, corresponde ahora presentar la programación, los grupos de acción local y las estrategias de desarrollo local como los elementos nucleares de LEADER. Cuanto ahora se diga es base necesaria para analizar después los problemas jurídicos de la puesta en práctica de LEADER desde el ámbito — fundamentalmente— autonómico.

²⁷ Que el Reglamento limita por abajo y por arriba en cuanto a la población que habita en la zona: no menos de 10000 ni más de 150000 habitantes (artículo 33.6 del Reglamento multifondos).

2.1. La programación

Decíamos antes que un elemento previo relevante para la metodología LEADER lo constituye la programación. “La ejecución de los Fondos EIE se llevará a cabo a través de programas”, dice el artículo 26 del Reglamento 1303/2016; programas que, afirma acto seguido, “serán elaborados por los Estados miembros o por cualquier autoridad designada por ellos”, conforme a los contenidos referidos en el artículo siguiente.

Para el desarrollo específicamente rural, el Reglamento 1305/2013 señaló, en el artículo 6, que: “El Feader intervendrá en los Estados miembros por medio de programas de desarrollo rural”, programas que “aplicarán una estrategia encaminada a cumplir las prioridades de desarrollo rural de la Unión a través de una serie de medidas”. Pero, añade, que los Estados “podrán presentar bien un programa único para todo el territorio, bien un conjunto de programas regionales”, con las especificaciones en cuanto al contenido que se recogen en el artículo 8 de ese Reglamento. Es sabido que España ha optado por presentar un programa nacional y un programa para cada Comunidad Autónoma. Para este caso, señala el Reglamento que “las medidas o los tipos de operaciones se programarán bien a nivel nacional, bien a nivel regional, y se garantizará la coherencia entre las estrategias de los programas nacionales y regionales”. Estrategias o programas que regirán también la actuación de los escalones inferiores de intervención, incluidas las ahora denominadas “estrategias de desarrollo local participativo”, concebidas y aplicadas los grupos de acción local: estas no dejan de ser actuaciones programáticas, que merecen un epígrafe separado entre los elementos constitutivos de esta metodología europea.

2.2. Gobierno por los grupos de acción local

2.2.1. Aspectos orgánicos del GAL: su naturaleza jurídica, sus miembros

Es evidente, por cuanto ya se ha dicho y por la experiencia de tres décadas, que las entidades que desde un principio se denominaron “grupos de acción local” se erigen en el principal protagonista de la filosofía LEADER, en cuanto —según vimos— “representan los intereses de la comunidad”. A la vez, para ellos, los Reglamentos y documentos europeos nunca han impuesto a los Estados miembros una determinada forma o naturaleza jurídica. Advertimos más atrás que la comunicación de la Comisión del año 1991, que abrió brecha en esta metodología, simplemente afirmaba que los grupos podrían ser “organismos públicos, privados o mixtos”.

Las normas europeas vigentes casi nada aportan sobre la formalización jurídica de los grupos. Eso sí, tal como adelantamos, establecen, en relación con los intereses socioeconómicos —públicos y privados— representados en sus órganos decisores que “ni las autoridades públicas (...), ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones” (artículo 32.2.b); lo que se complementa con otra norma sobre pesos porcentuales, que proyecta en concreto sobre las decisiones de selección de operaciones: que en estas “por lo menos el 50% de los votos” “provengan de socios que no sean autoridades públicas” (artículo 34.3.b)²⁸. Puede razonablemente pensarse que estas limitaciones resultan acordes con el enfoque ascendente —de protagonismo mayoritario de los agentes sociales— que inspira esta metodología LEADER; de modo que, independientemente de que guste o no la (discutible) presencia de las Administraciones Públicas en los órganos del grupo, al menos estas no ostentan un poder decisorio mayoritario. Si este planteamiento se da por bueno, podría considerarse como no acorde con esta filosofía de desarrollo el que el borrador del nuevo Reglamento europeo elimine estas limitaciones porcentuales, y podría aconsejar que la futura normativa española que desarrolle la europea opte por mantenerlas.

Por tanto, la concreción de la naturaleza jurídica de los grupos de acción local se ha dejado en manos de los Estados; lo cual puede considerarse una opción razonable.

²⁸ El artículo señala que el grupo debe “diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente de selección y criterios objetivos de selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses, garanticen que por lo menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección provengan de socios que no sean autoridades públicas, y permitan efectuar la selección por procedimiento escrito”.

Ahora bien, que esto no lo convierte en un aspecto menor de cara a la consolidación de este enfoque a nivel de los Estados. Al contrario: entendemos que el Derecho interno, por el cauce que corresponda, debe acometer una armonización suficiente en este punto. Veremos más adelante el *statu quo* actual y las sugerencias al respecto.

Para cerrar el aspecto institucional de los grupos de acción local nos referiremos al que siempre se ha denominado “responsable administrativo y financiero” (RAF), introducido en las primeras fases del LEADER.

Sobre este sujeto, al que se vienen confiando tareas de comprobadoras y fiscalizadoras de la legalidad administrativa y financiera dice ahora el artículo 34.2 del Reglamento 1303/2013: “La autoridad o las autoridades de gestión responsables velarán por que los grupos de acción locales o bien seleccionen un socio dentro del grupo que actúe como socio principal en los asuntos administrativos y financieros, o bien se presenten como una estructura común legalmente constituida” (dicción esta que se mantiene prácticamente incólume en el artículo 27.2 de la propuesta de Reglamento de fondos publicada en 2018. No acaba de entenderse bien qué aporta señalar un socio —si puede designarse cualquiera de ellos— para asumir especiales responsabilidades administrativas y financieras; como tampoco se comprende bien la presentación de aquellas dos fórmulas como alternativas (como si responder a una determinada estructura legal aportara por sí solo alguna ventaja organizativa en relación con una mejor gestión de asuntos administrativos y financieros). Su antecedente normativo —el artículo 62.2 del Reglamento 1698/2005²⁹— al menos dejaba una pista más clara de la razón de ser de la norma: puede pensarse que la exigencia de que este responsable administrativo y financiero (así lo llamó para España el Real Decreto 2/2002³⁰ y se ha generalizado en las normativas autonómicas, las que lo mantienen) fuera “capaz de

²⁹ “La Autoridad de gestión garantizará que los grupos de acción local deberán, bien seleccionar a un actor principal administrativo y financiero capaz de gestionar fondos públicos y de garantizar el funcionamiento satisfactorio del partenariado, bien asociarse dentro de una estructura común legalmente constituida que garantice el funcionamiento satisfactorio del partenariado y la capacidad de gestionar fondos públicos”.

³⁰ Decía el artículo 25: “Los Grupos de Acción Local seleccionados nombrarán de entre sus miembros directos o representados, que ostenten la condición de entidad local, un responsable administrativo y financiero. Excepcionalmente, el ‘Organismo intermediario’ o, en caso de no existir este, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la correspondiente Comunidad Autónoma actuando de forma conjunta, podrán autorizar que sea designada responsable administrativo y financiero otra persona jurídica pública, aún en el caso de que la misma no sea miembro del Grupo de Acción Local”.

gestionar fondos públicos” servía para aportar legitimación jurídica (de Derecho público) a tareas que acomete el grupo relacionadas con algo tan ligado a la potestad pública como es la gestión de recursos públicos. Al eliminar ese plus legitimador, prescindiendo de señalar expresamente a quien resulta depositario de una porción de poder público —como es una entidad local— puede considerarse la norma europea vigente como superflua. Aunque también es cierto que la existencia de tal responsable se presenta —ahora y parece que también lo será en el futuro— como necesaria.

2.2.2. Aspectos funcionales del GAL: la no siempre fácil concreción de sus tareas

El papel de los grupos de acción local lo condensa el artículo 34 del Reglamento 1303/2013 en “concebir” y “poner en práctica” la estrategia de desarrollo local participativo; lo cual parece lógico pensar que se concrete, fundamentalmente, en *participar* (lo resaltamos de intento) en la distribución de los fondos asociados a cada programa. El problema es determinar de qué manera participa. Y es que, acto seguido, el mismo artículo señala que los Estados miembros “definirán los papeles respectivos del grupo de acción local y de las autoridades responsables de la ejecución de los programas pertinentes en relación con todas las tareas de ejecución relacionadas con la estrategia de desarrollo local participativo”. Esta necesaria precisión de funciones es reiterada por el Reglamento FEADER en estos términos: “Los Estados miembros se asegurarán, con respecto a cada programa de desarrollo rural, de que se haya establecido el correspondiente sistema de gestión y control de forma que garantice una asignación y separación claras de funciones entre la autoridad de gestión y otros organismos” (artículo 65.3). La norma es casi reproducción de su antecedente en el Reglamento 1698/2005³¹; pero ahora, en un ejercicio de reiteración, el actual Reglamento añade, acto seguido: “Los Estados miembros determinarán con precisión las tareas de la autoridad de gestión, el organismo pagador y los grupos de acción local en el marco de Leader en lo referente a la aplicación de los criterios de subvencionabilidad y selección

³¹ Que se refería en el artículo 74.3 a garantizar “una repartición clara de funciones”.

y el procedimiento de selección de proyectos”. También es cierto que el actual artículo 34 del Reglamento 1303/2013 perfila las tareas confiadas al GAL con mayor precisión que su antecedente de 2005. Para su estudio parece más adecuado que remitamos a la parte dedicada a la puesta de práctica (autonómica) de esta metodología, que, como no puede ser de otra manera, debe tomar como punto de partida las normas europeas.

No puede dejar de señalarse que el recién citado artículo 65 del Reglamento FEADER, en su número 2, había atribuido a los Estados miembros la tarea de designar, para cada programa de desarrollo rural, unas entidades de intervención necesaria:

- a) “la autoridad de gestión, que podría ser, o bien un organismo público o privado que actúe a escala nacional o regional, o el propio Estado miembro en caso de que desempeñe dicha tarea, que tendría a su cargo la gestión del programa de que se trate;
- b) el organismo pagador acreditado con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) nº 1306/2013;
- c) el organismo de certificación con arreglo al artículo 9 del Reglamento (UE) nº 1306/2013”.

En fin, a nadie se escapa que, precisamente, la concreción de esta distribución de “papeles”, “funciones” o “tareas” entre la Administración y el grupo de acción local — en definitiva, se trata de precisar la relación jurídica entre ellos, y con el tercero beneficiario cuando sea distinto al grupo— constituye el núcleo del problema jurídico que subyace en esta metodología. Y ha de reconocerse que los Reglamentos europeos aplicables no siempre constituyen un ejemplo de claridad normativa, lo que es comprensible que haya originado luego cierta confusión en su aplicación por los Estados (y, en España, entre las Comunidades Autónomas). Sirvan dos ejemplos, en este punto de las “tareas” del GAL:

- Criterios de selección: el artículo 34.3.b) del Reglamento 1303/2013 confía al GAL como tarea el diseñar “criterios objetivos de selección de las operaciones”, para más tarde, en la letra d), atribuirle preparar y publicar convocatorias de propuestas, “inclusive definiendo criterios de selección”. Pues bien, el artículo 49 del Reglamento 1305/2013 afirma que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34, apartado 3, letra d), del Reglamento (UE) nº 1303/2013, la autoridad de gestión del

- programa de desarrollo rural establecerá los criterios de selección de las operaciones, previa consulta al comité de seguimiento”. El resultado esperable es que unas Comunidades Autónomas se han guiado por un artículo y otras por el otro.
- Y aún más relevante, en relación con la selección de operaciones a subvencionar, el citado artículo 34.3 del primer Reglamento encomienda al grupo “diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente de selección” y, más adelante, “seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la subvencionabilidad antes de la aprobación”: ¿aprobación por quién?, procede preguntarnos, más cuando el artículo 49.2 del Reglamento FEADER comienza hablando de “la autoridad del Estado miembro responsable de la selección de las operaciones”. De modo que en unas Comunidades Autónomas —la mayoría— la decisión de adjudicación de ayudas corresponde a la Administración autonómica, mientras que en otras se atribuye a los GAL.

El problema, ahora solo apuntado, aboca, en último término, a encajar y complementar la normativa europea sobre las ayudas LEADER (que al financiarse con cargo a fondos europeos se rigen por las normas de la Unión, en lo en ellas previsto, como veremos) con los principios y la legislación española, también autonómica, sobre manejo de recursos públicos, y específicamente sobre las ayudas LEADER.

2.3. Estrategias de desarrollo local participativo

El elemento programático final que rige las actuaciones LEADER lo constituye la estrategia de desarrollo local participativo. Sirva esta definición aportada por una norma autonómica andaluza (orden de 7 de noviembre de 2016): “Conjunto coherente de proyectos y operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales, determinadas mediante procesos participativos, y que contribuyen a la consecución de los objetivos de Europa 2020, del Marco Estratégico Común y a las prioridades del FEADER, diseñados y puestos en práctica por un Grupo de Desarrollo Rural”.

Se hace necesaria una advertencia formal: Grupos de Desarrollo Rural (GDR) es como en Andalucía y en Galicia se han llamado a los grupos de acción local, se supone

que al objeto de evitar el uso del acrónimo “GAL”, de funesta memoria en nuestro país; así pues, cuando por un criterio de economía y simplificación, nos refiramos a los grupos de acción local, o su acrónimo GAL, debe entenderse que lo hacemos también a esta denominación alternativa propia de esas dos Comunidades Autónomas³².

Partimos de que la estrategia de desarrollo local participativo es concebida por el grupo de acción local y seleccionada por las autoridades administrativas de los Estados miembros. Basten ahora unos breves apuntes de la normativa europea en relación con el contenido o elementos de la estrategia, su selección por parte de la Administración, y los tipos de operaciones que la norma europea prevé para cumplimentarla, puntos que serán objeto de análisis detallado más adelante.

2.3.1. Elementos o contenido

El artículo 33.1 del Reglamento 1303/2013 establece el contenido mínimo de la estrategia de desarrollo local que se somete a aprobación: definición de la zona y la población objeto de la estrategia; análisis de las necesidades y el potencial de la zona; descripción de la estrategia y sus objetivos; descripción del proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de la estrategia; plan de acción en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones; descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación; plan financiero para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los Fondos EIE de que se trate. Como contenido imperativo, las normas nacionales de desarrollo de la europea remiten a este precepto o lo reproducen.

La relevancia de la estrategia es palmaria, pues su adecuada valoración comporta la de la organización local redactora y proponente; de modo que la selección de una estrategia erige a aquella entidad en grupo de acción local, habilitado para aplicarla. El reto es que estas estrategias, en cuanto a su contenido, sean suficientemente específicas,

³² No obstante, no puede dejar de llamarse la atención de que el documento de la Red REDER sobre el futuro LEADER considera que “la denominación es lo de menos, pero una homologación terminológica aportaría claridad y serviría de elemento unificador a escala estatal” (p. 6).

que concreten y cuantifiquen sus objetivos, que manera que aporten un valor añadido a los espacios geográficos a los que se proyecta.

2.3.2. Selección de las estrategias (y del grupo que la aplica)

Conforme al artículo 33.2 del Reglamento 1303/2013, la selección de las estrategias de desarrollo local participativo la llevarán a cabo los Estados (en nuestro caso, las Comunidades Autónomas) conforme a unos criterios de selección definidos por ellos; y lo harán con la participación de “un comité creado a tal efecto por la autoridad o las autoridades de gestión responsables” (número 3). Como puede esperarse, tal operación se llevará a cabo mediante un *procedimiento selectivo* que corresponde determinar a las autoridades nacionales. Máxime cuanto, a renglón seguido, número 5 del mismo artículo 33 establece que: “En la decisión de aprobación de una estrategia de desarrollo local participativo se indicarán las asignaciones de cada uno de los Fondos EIE de que se trate”. Veremos en su momento las regulaciones autonómicas de este procedimiento.

2.3.3. Tipos de operaciones

El artículo 35 del Reglamento nº 1303/2013 fija una serie de operaciones a la que se vinculan los Fondos europeos destinados al desarrollo local. Conforme al Anexo I del Reglamento de Ejecución nº 808/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento FEADER³³, estas ayudas constituyen, en su aplicación al desarrollo local en el marco de LEADER, la *medida 19*, que incluye cuatro submedidas, calificadas con los códigos 19.1, 19.2, 19.3 y 19.4, correlativamente a su descripción en el citado artículo 35 del Reglamento. Son estas:

- a) *ayuda preparatoria*, que financia la “creación de capacidades, la formación y el establecimiento de redes con miras a la preparación y puesta en práctica de

³³ DOUE L nº 227, de 31 de julio de 2014.

una estrategia de desarrollo local participativo” (el beneficiario es el grupo, y constituirá la submedida 19.1);

- b) *ayuda a la realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo* (submedida 19.2, que, lógicamente, comporta el núcleo principal del sistema de ayudas, pues implica, en rigor, la verdadera puesta en práctica de la estrategia, tanto por parte del propio grupo, como de los sujetos públicos o privados del territorio en cuestión);
- c) *ayuda a la preparación y realización de las actividades de cooperación del grupo de acción local* (subvencionada por la submedida 19.3, y en el que los beneficiarios son también los grupos implicados en actividades cooperativas);
- d) *ayuda para los costes de explotación y animación* (submedida 19.4), también destinadas al grupo de acción local, que mira cubrir a “costes de funcionamiento, del personal, de formación, costes vinculados a las relaciones públicas, costes financieros... [letra d) del artículo 35]; o a “facilitar el intercambio entre las partes interesadas para suministrar información y fomentar la estrategia y para apoyar a los beneficiarios potenciales con vistas a desarrollar operaciones y preparar solicitudes” (letra e).

Estas medidas y códigos de referencia son recogidos y regulados posteriormente por los documentos programáticos nacionales que acto seguido referiremos.

Sin perjuicio de cuanto se dirá más adelante, puede convenirse que todas estas ayudas tienen como beneficiario al grupo de acción local, excepto las correspondientes a la submedida 19.2 cuando el proyecto de operación acorde a la estrategia es presentado por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, distintas al grupo de acción local, supuesto que constituye cuantitativamente el mayoritario. Adelantamos ahora que dos son las cuestiones jurídicamente comprometidas, y que remitimos a los análisis posteriores: la primera, cómo se arbitra la concesión de las ayudas cuando el GAL es beneficiario; y la segunda, qué papel desempeña el GAL en el caso de que el beneficiario sea un sujeto distinto a él.

II. MARCO Y RESPONSABILIDADES ESTATALES

Ya hemos señalado que desde el LEADER+, iniciado en el año 2000, el Estado no ha aprobado una verdadera norma jurídica que armonice los elementos vertebradores de esta metodología, como hizo entonces el Real Decreto 2/2002. Desde entonces, la tarea armonizadora se ha confiado a documentos estratégicos o programáticos —que carecen de fuerza normativa: ni siquiera son publicados oficialmente— o a algunas normas reguladoras de aspectos concretos; esto amén de la labor de ciertos organismos de coordinación de competencia nacional. De unos y otros, damos somera cuenta de los existentes en el período de programación que ahora concluye.

1. Documentos estatales de aplicación y de armonización

Tres son los documentos estatales que inciden en el enfoque LEADER desarrollado en estos años:

1.1. Acuerdo de asociación

El documento *Acuerdo de Asociación de España. Política de Cohesión 2014-2020* fue enviado por las autoridades españolas a la Comisión el 22 de abril de 2014 y aprobado el 4 de noviembre del mismo año. Dedicó seis páginas —el apartado 3.1.1— al desarrollo local participativo, del que dice responde a los principios metodológicos LEADER, aunque prevé su aplicación no solo a territorios rurales, sino también a zonas pesqueras y costeras, y a zonas urbanas de mayor densidad (concentrando la actuación en barrios marginales, zonas industriales y zonas degradadas o con poblaciones marginales).

En lo que ahora interesa, el documento aporta —de una manera un tanto desordenada y, en ocasiones, sin la precisión que requería— una serie de reglas u

“orientaciones” (insistimos: no constituyen verdaderas normas jurídicas) para la programación y ejecución de las ayudas del FEADER. Destacamos las siguientes:

- a) Procedimiento de selección de las estrategias y los grupos de acción local. Se prevé se lleve a cabo en dos fases:
1. Un procedimiento para selección de los grupos candidatos, que habrán de cumplir una serie de condiciones³⁴, y que podría iniciarse antes de la aprobación del PDR. Este procedimiento concluirá con una resolución que contenga las organizaciones candidatas seleccionadas.
 2. Posteriormente, estas organizaciones candidatas deberán presentar las estrategias de desarrollo local que sea acorde al Programa de Desarrollo Rural autonómico, que ha tenido que ser ya aprobado.

Estos criterios se trasladan, aportando más detalles, al Marco Nacional, aunque señalándose allí que “las normas de selección de estrategias de los PDR prevalecerán sobre las de este Marco”, lo que las convierte en disponibles.

- b) Criterios para la dispensación de ayudas a los proyectos. Se apunta que “los grupos de acción local convocarán las ayudas de acuerdo con los tipos de proyectos”, para cuyos expedientes prevé una serie de trámites, para los que el Acuerdo aporta unas reglas competenciales y procedimentales:
- Dictamen de elegibilidad, atribuido a la competencia del grupo de acción local y que consiste en comprobar la adecuación del proyecto con la estrategia.
 - Informe de subvencionabilidad, que corresponde a la Autoridad competente y versará sobre la adecuación del proyecto al PDR y el cumplimiento de los controles administrativos. Este trámite se puede delegar en los grupos por la Comunidad Autónoma. Una comisión de subvencionabilidad, en la que están representados los grupos de acción local y la Autoridad competente podrá

³⁴ Son, resumidamente, estas: tener personalidad jurídica pública o privada —las personas jurídico-privadas deben estar constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002 o normativa equivalente de la Comunidad Autónoma—; delimitar el territorio de actuación por términos municipales o partes del municipio; comprometerse a contratar un equipo técnico con formación cualificada y experiencia y a elaborar una estrategia de desarrollo local, y comprometerse a suscribir un convenio de colaboración con la Autoridad de gestión si la estrategia es seleccionada y a cumplir la normativa comunitaria y nacional aplicable al período de programación.

determinar la subvencionabilidad de los proyectos, en sustitución del trámite de Dictamen e Informe de elegibilidad.

Es este del informe de subvencionalidad un punto en el que su trascendencia hace especialmente criticable la falta de uniformización existente entre las Comunidades Autónomas (luego lo veremos).

- Informe de viabilidad, que corresponde al grupo de acción local y consiste en determinar la viabilidad económica del proyecto.
- Aprobación del proyecto: implica que los proyectos con dictamen de elegibilidad e informes de subvencionabilidad y de viabilidad positivos podrán ser aprobados en la forma que se establezca en el Programa y en todo caso se comunicará a la Autoridad de Gestión. El texto no es diáfano en una cuestión tan relevante como es la competencia para la concesión de la ayuda, pero la dicción final apunta a que esta pudiera ser acordada por el grupo y, simplemente, comunicada a la Autoridad de gestión.
- Solicitud de pago. El documento señala que una vez finalizado el proyecto y justificados los gastos, el promotor lo comunicará al grupo de acción local y previa comprobación *in situ* y documental, se dirigirá la solicitud de pago a la Autoridad de Gestión.
- En relación con el pago, se afirma que la Autoridad competente, una vez realizados los controles que sean necesarios, realizará la transferencia al beneficiario (vimos más atrás que se trata del organismo pagador acreditado). En el caso de que el Programa lo contemple, los grupos podrán ser destinatarios de los fondos de los proyectos finalizados y certificados, sin que se modifique la condición de beneficiario. En este punto ha de advertirse que algunas Comunidades Autónomas no permiten que los propios grupos sean los promotores de los proyectos y, por ende, los beneficiarios de los proyectos (lo que constituye, quizás, un aspecto más requerido de armonización).

1.2. Marco Nacional de Desarrollo Rural

El artículo 6.3 del Reglamento FEADER señala que los Estados que opten por programas regionales también podrán presentar “un marco nacional con los elementos comunes de esos programas, que no requerirá de dotación presupuestaria propia”. Así se acordó hacerlo en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013. Este Marco Nacional de Desarrollo Rural fue remitido a la Comisión el 4 de julio de 2014 y aprobado por esta el 13 de febrero de 2015, por Decisión de Ejecución³⁵. Tal como autoriza el mismo artículo del Reglamento, el Marco incluyó el cuadro financiero resumen de la contribución anualizada del FEADER a los programas de desarrollo rural (PDR) de España —tanto al nacional como a los autonómicos— con contribuciones que van desde los 1 910 millones euros para Andalucía a los 61 millones para las Islas Baleares³⁶.

El anexo I del Reglamento 808/2014, citado, detalla el contenido de los Marcos nacionales, para el caso de que sean presentados por el Estado. En nuestro caso, el Marco Nacional fue elaborado por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura³⁷ —en su función de Organismo de coordinación de las autoridades de gestión, del que luego trataremos—, con la colaboración de las Comunidades Autónomas. La norma europea ha sido desarrollada, en cuanto al contenido y competencia de elaboración del Marco, por el Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020³⁸.

1.3. Programa Nacional de Desarrollo Rural

Frente al *Plan Estratégico Nacional* previsto en el Reglamento FEADER de 2005 —que indicaba las prioridades de la intervención del Fondo y del Estado miembro y que

³⁵ C (2015) 840 final.

³⁶ Se recoge en el apartado 4 del Marco Nacional, bajo la rúbrica “Cuadro recapitulativo, por tipo de región y por año, del total de la contribución del FEADER al estado miembro para todo el período de programación”. Tal distribución se había acordado en la Conferencia Sectorial de 21 de enero de 2014, antes de su inclusión en el documento que se remitió a la Comisión.

³⁷ Renunciamos a aportar la denominación completa de ambos, Dirección General y Ministerio, pues han sido cambiando periódicamente.

³⁸ BOE de 20 de diciembre de 2014. Bien es cierto que cuando se aprobó este reglamento estatal el documento del Marco Nacional ya se había remitido a la Comisión europea.

llevaba a cabo un diagnóstico económico, social y ambiental del territorio español en general y del medio rural en particular, que constituyera un marco de referencia para la preparación de los programas de desarrollo rural—, el nuevo Reglamento de 2013 previó que los Estados, “en casos debidamente justificados”, podían presentar “un programa nacional y un conjunto de programas regionales” (artículo 6.2). El contenido del primero y de los segundos lo detalla el artículo 8 del mismo Reglamento y es desarrollado por el Anexo I del Reglamento de Ejecución 808/2014, de la Comisión.

Como explica el Preámbulo del Real Decreto 1080/2014, el programa nacional incluye actuaciones de interés nacional que exceden del ámbito autonómico³⁹, así como otras que son competencia de la Administración General del Estado. Para su implementación, el Marco Nacional le atribuyó casi 238 millones de euros del dinero europeo, a los que el Ministerio sumó 195 más. El mismo Real Decreto atribuye la condición de autoridad de gestión del programa nacional al Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General de Desarrollo Rural.

2. Organismos nacionales de coordinación y participación

El artículo 66.4 del Reglamento FEADER establece que “cuando un Estado miembro tenga más de un programa, podrá designarse un *organismo de coordinación* a efectos de asegurar la coherencia en la gestión de los fondos y establecer un vínculo entre la Comisión y las autoridades nacionales de gestión”. Más adelante, el mismo Reglamento prevé, en su artículo 73, la creación de otro órgano estatal coordinador: “Los Estados miembros con programas regionales podrán crear un *comité nacional de seguimiento* encargado de coordinar la ejecución de dichos programas en relación con el marco nacional y la utilización de los recursos financieros”. Por último, el artículo 54 obliga a los Estados a crear “una *red rural nacional* que integre a las organizaciones y administraciones participantes en el desarrollo rural”, a la que liga con finalidad de

³⁹ El artículo 5 del Real Decreto describe cuáles considera como operaciones que afectan a dos o más Comunidades Autónomas.

participación e información pública, y mejora de la calidad y la innovación. Tal como se detalla allí y se desarrolla en el artículo 12 del Reglamento de ejecución 808/2014, la red debe aplicarse a un “plan de acción” para hacer efectivas aquellas finalidades.

El Real Decreto 1080/2014 se ocupa de concretar y regular los órganos estatales de coordinación: el organismo de coordinación de autoridades de gestión, el Comité nacional de seguimiento y el Comité de coordinación de las autoridades de gestión.

PARTE TERCERA: LA APLICACIÓN DEL LEADER POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Entramos en la parte más nuclear de este estudio, en la medida en que desde un principio sentamos que la responsabilidad última en la aplicación en España de la metodología LEADER ha correspondido a las diecisiete Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución interna de competencias. Desde el momento en que esta aplicación autonómica ha sido bastante dispar, quizá el aporte más importante de esta investigación sea proporcionar análisis y sugerencias de cara a una cabal armonización —por parte del Estado, realizada por los cauces que se consideren oportunos— de una acción promocional descentralizada, como lo es el programa LEADER, pero financiada, fundamentalmente, con fondos europeos. No olvidemos que este hecho obliga al Estado a responder ante la Unión Europea por el adecuado uso de los fondos: el artículo 65 del Reglamento FEADER afirma que: “Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas (...) a fin de garantizar la eficaz protección de los intereses financieros de la Unión”.

En esta tarea de análisis de la praxis autonómica hemos aislado los aspectos que consideramos más relevantes, que suele coincidir con los más complejos o con los más requeridos de la labor armonizadora antes aludida. Al hilo del cotejo de las regulaciones autonómicas iremos aportando valoraciones críticas y propuestas de mejora, sin perjuicio de las conclusiones y recomendaciones finales.

I. INSTRUMENTOS FORMALES AUTONÓMICOS EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LEADER

1. Los Programas de Desarrollo Rural autonómicos

Ya sabemos que el documento de referencia para la aplicación autonómica de LEADER ha sido, en este período de programación y en los anteriores, el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de cada Comunidad Autónoma, que fueron aprobados por la Comisión por medio de Decisión entre la primavera y el invierno de 2015. Al igual que el Programa Nacional, los autonómicos han debido responder al contenido señalado en el artículo 8 del Reglamento 1305/2013, con el desarrollo del anexo I del Reglamento de Ejecución 808/2014 (que omitimos detallar). Entre las funciones que el Real Decreto estatal 1080/2014 confía al Organismo de coordinación de las autoridades de gestión (o sea, al Dirección General ministerial competente) se cuenta la presentación a la Comisión Europea de los Programas de Desarrollo Rural y sus modificaciones, previa verificación de la normativa nacional y de la Unión Europea.

Aunque es cierto es el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea afirma que la decisión, como acto jurídico, “será obligatorio en todos sus elementos”, y que el artículo 297.2 termina estableciendo que “las decisiones que indiquen un destinatario se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación” —liberando así de la obligación de publicación oficial impuesta por el mismo artículo para otros actos de la Unión— ha de reconocerse que esta circunstancia casa mal con el principio general de publicidad de las normas, clásico de nuestro Derecho, y ayuda poco a aportar certidumbre al objeto regulado. Esta práctica contrasta, por ejemplo, con el hecho de que el “Primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural”, aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, fuera, como el Reglamento que lo aprueba, insertado en el BOE. Y es que la función que cumple la publicación no es solo la de otorgar fuerza jurídica vinculante a la norma objeto de divulgación sino, también, la de fijar su contenido y determinar un lugar conocido en el que se pueda tener acceso a ella.

2. Otros instrumentos (reglamentos y actos) de las CCAA

Una de las consecuencias de la falta de una norma armonizadora sustantiva sobre la gestión de las ayudas del LEADER es la heterogeneidad de forma y de contenido de los instrumentos reguladores arbitrados por las Comunidades Autónomas. Para ilustrarlo contrástense los dos ejemplos autonómicos que siguen, uno de máximos y otro de mínimos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, entre enero de 2016 y octubre de 2018, utilizando la vía reglamentaria, bajo la forma de Orden del Consejero competente, aprobó las siguientes normas (solo las dejaremos apuntadas, pues, en general, las invocaremos más adelante): Orden de 19 de enero de 2016, por el que se regula el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos (19 páginas); Orden de 7 de noviembre de 2016, por la que se regula el procedimiento de selección de las Estrategias y Desarrollo Local Leader y el reconocimiento de los Grupos de Desarrollo Rural (16 páginas); Orden de 23 de noviembre de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas previstas en las Estrategias de Desarrollo Local Leader en el marco de la submedida 9.2 (44 páginas); Orden de 9 de agosto de 2017, de bases reguladoras de ayudas de la submedida 19.4 (24 páginas); Orden 23 de octubre de 2018, para las ayudas de la submedida 19.3 (39 páginas).

El equivalente “normativo” del País Vasco lo constituye la Orden de 30 de diciembre de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, de convocatoria pública para la aprobación de las estrategias de desarrollo local participativo y selección de los grupos de acción local⁴⁰: “norma” —lo entrecomillamos pues en realidad se trata de un acto administrativo, visto el régimen de impugnación que incorpora— de 21 páginas, cuyo contenido no se adecua al título, pues su anexo III recoge unas normas generales relativas al procedimiento de gestión de las ayudas LEADER (que abarcan poco más de una página).

En esta línea meramente ilustrativa, aportaremos unos breves apuntes sobre la diversidad formal de estos instrumentos autonómicos reguladores del LEADER. Es

⁴⁰ BOPV de 4 de enero de 2016.

cierto que el Acuerdo de asociación marcó unos parámetros procedimentales básicos, en cuanto a los pasos a seguir, pero no establece los cauces formales para hacerlo, más allá de la previsión del convenio de colaboración entre los grupos seleccionados y la autoridad de gestión. Señalemos solo algunas deficiencias y disimetrías que merecen destacarse:

- Aunque la diferencia entre actos y reglamentos no es una cuestión diáfana y, en particular, tal distinción se complica cuando se trata de atribuir una u otra condición a las bases reguladoras de subvenciones públicas cuando aparecen unidas a las correspondientes convocatorias —la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo se ha inclinado en este supuesto por identificar allí un acto administrativo si las bases se aplican solo para esa convocatoria⁴¹—, lo que parece claro es que cuando unas bases tienen validez para sucesivas convocatorias se incorporan al ordenamiento jurídico y constituyen, por ende, disposiciones de carácter general. Por eso no se entiende que en ocasiones sean tratadas como acto administrativo. Véase la Resolución de 7 de julio de 2016 de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de Asturias⁴², que aprueba las bases reguladoras de las ayudas de la submedida 19.2: ante lo irrelevante que resulta la forma de “resolución” para determinar el carácter de acto o reglamento⁴³, es la previsión del sistema de impugnación (aquí, reposición o recurso contencioso) lo que determina su carácter

⁴¹ Vid. STS de 30 de noviembre de 2017, en cuyo F.J. tercero sienta: “Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima.

Por otra parte, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de unas bases la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos”.

⁴² BOPA de 13 de julio de 2016.

⁴³ En concreto, en el artículo 21 de la Ley asturiana 2/95 de régimen jurídico de la Administración autonómica señala que el Consejero, en asuntos de su competencia, podrá dictar “resoluciones”, forma externa que podrá contener un acto o un reglamento. Sin embargo, en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el artículo 50.3 de la ley autonómica 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, atribuye la forma de “orden” a “las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias”.

de acto, palmariamente inadecuado en cuanto estamos ante un verdadero reglamento.

- En concreto, los instrumentos formales empleados por las Comunidades Autónomas para regular los procedimientos (de selección de los GAL o de concesión de las ayudas LEADER) difieren de una manera difícilmente compatible con un tratamiento uniforme ante las Administraciones o con la misma naturaleza de la actividad subvencional. Agrupamos algunos supuestos, como botón de muestra de las diferencias entre Comunidades:
 - Pocas son las Comunidades Autónomas que emplean el instrumento del Decreto del Consejo de Gobierno al regular la implementación del LEADER en sus territorios. Es caso más extremos es el extremeño, que regula ambos procedimientos —y de forma bastante detallada— por vía de Decreto del Consejo de Gobierno autonómico: Decreto 268/2014, de 9 de diciembre, para la convocatoria pública de preselección de los Grupos de Acción Local, y Decreto 184/2016, de 22 de noviembre, por el que se regula el sistema de ayudas bajo la metodología LEADER y el procedimiento de gestión⁴⁴ (advirtase que, para secundar la norma europea —que luego abordaremos— esta segunda orden establece que cada GAL deber disponer de “un procedimiento de gestión de las ayudas que debe adaptarse a lo regulado en las normas de aplicación”, dice el artículo 23). También lo hace, parcialmente, Aragón, que aprobó el Decreto 37/2015, de 18 de marzo, de regulación la aplicación de las Estrategias, donde aporta las reglas (escuetas) de selección de los GAL y del régimen (básico) de las ayudas posteriores⁴⁵.
 - Normalmente los procedimientos, tanto de selección de GAL como de distribución de fondos, se incorporan a unas bases aprobadas por la Consejería competente, como reglamentos, bajo la forma de órdenes (antes citamos Andalucía como ejemplo paradigmático).
 - La Comunidad Autónoma, en ocasiones, aprueba también un Manual de Procedimiento, como complemento regulador del procedimiento para todas las ayudas, en el que incluye, por ejemplo, multitud de impresos

⁴⁴ BOEx de 15 de diciembre de 2014) o (BOEx de 30 de noviembre de 2016).

⁴⁵ BOA de 25 de marzo de 2015. Sin embargo, tanto la convocatoria como, en su caso, las bases reguladoras, se aprobarán por orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

normalizados (es el caso de Murcia, cuya Orden de 3 de octubre de 2017, que establece las bases reguladoras de las ayudas LEADER de la submedida 19.2⁴⁶, norma ya de por sí detallada, pero que invoca el Manual —que publicado en la web de la Consejería— en diez ocasiones.

- En otros casos, como ocurre con Canarias, se regulan también estas bases procedimentales en normas reglamentarias (Orden de 22 de julio de 2016 para la selección de los GAL y Orden de 19 de diciembre de 2018 para la concesión de las subvenciones de la submedida 19.2), pero estas segundas se incorporan paralelamente —y no siempre con un contenido idéntico— al convenio de colaboración suscrito con los GAL, que, a su vez, incluye unos modelos de “manuales de procedimiento”, según el tipo de submedida, y a los que cada uno de los GAL debe ajustar los procedimientos que ellos deben aprobar.
- En otras Autonomías, como Madrid, mientras se usa la Orden para aprobar el procedimiento de selección de los GAL, sin embargo, el núcleo regulador procedimental de la concesión de ayudas se recoge en una “resolución” (con carácter de acto administrativo, dictada por el Director General, de 21 de diciembre de 2016, por la que aprobó el “Régimen de Ayudas para la aplicación del Desarrollo Local Participativo”), no publicada oficialmente y a la que solo se accede en la página web oficial de la Consejería. También Castilla y León opta por una regulación procedimental de la adjudicación de ayudas a través de un acto administrativo, bajo forma de resolución de la Dirección General, de 13 de junio de 2018, que fue publicada en el Boletín Oficial⁴⁷.
- Una opción “de mínimos” es el de las normas de Castilla-La Mancha y, en menor medida, Cantabria. Para la primera, la Orden de 4 de febrero de 2016, a la vista de su título, debía regular el procedimiento de selección de los GAL, pero antes de hacerlo (y lo hace también muy escuetamente), afirma, en el artículo 6.1, en relación con la concesión de ayudas, que los GAL “están obligados a seguir un procedimiento de gestión cuyo contenido

⁴⁶ BOM de 6 de octubre de 2017.

⁴⁷ BOCyL de 21 de junio de 2016.

mínimo se especifica” en un anexo II de la Orden (el anexo se limita a una escueta referencia a la estructura de la normativa procedimental a aprobar)⁴⁸.

Es la forma en que la Administración castellano-manchega secunda la norma europea, que establece que cada GAL debe “diseñar un procedimiento (...) de selección y criterios objetivos de selección” (artículo 34.3.b del Reglamento 1303/2013), renunciando prácticamente a aportarle contenidos uniformes para toda la Autonomía. También la Orden cántabra de 14 de octubre de 2015⁴⁹ remite al procedimiento de gestión de cada GAL, pero aporta algunas normas sobre él, como veremos.

- Un caso singular en lo formal es Navarra. La selección de los GAL y de sus Estrategias se realiza en una sucesión de Resoluciones del Director General de Desarrollo Rural entre abril de 2015 y junio de 2016. Pero a partir de ahí se firman entre la Administración autonómica y los cuatro GAL sendos Convenios de colaboración que regulan los procedimientos de gestión de las ayudas, a cuyo contenido haremos algunas referencias más adelante.
- Normalmente, se rubrica un convenio de colaboración con cada GAL, pero Canarias, sin embargo, ha firmado uno único con los siete GAL de la región.

II. PERSONIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS GAL: FORMA JURÍDICA, COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, INCOMPATIBILIDADES

Siendo el GAL el principal protagonista, como gestor, de la metodología LEADER, parecía lógico que su formalización jurídica, organización, funciones, relación con la Administración, responsabilidades, etc., estuvieran perfectamente perfiladas a nivel del todo el Estado. Sin embargo, una de las conclusiones más diáfanas de la aproximación a la aplicación —autonómica, sabemos— del LEADER en España es que “no existe una definición jurídica de la figura del GAL en el nivel nacional, que clarifique su relación

⁴⁸ Más adelante, el número 3 del artículo 5 exige que ese procedimiento de gestión mencione explícitamente “los plazos de solicitud, resolución y ejecución y justificación de gastos”.

⁴⁹ BOC de 21 de octubre de 2015.

con la Administración, la aplicación de la legislación nacional y las responsabilidades asumidas”. Así se expresa en el “documento de partida” del subgrupo de trabajo impulsado por el Ministerio acerca del objetivo específico número 8, en unos términos recogidos luego en el documento de conclusiones sobre ese objetivo. En realidad, cuanto se diga de aquí en adelante intentará responder a este reto, para lo que empezaremos por la personificación jurídica de los GAL.

1. Forma jurídica de los GAL: defensa de la fórmula asociativa, desde su singularidad

Sabemos que los Reglamentos y documentos europeos no han impuesto a los Estados miembros una determinada forma o naturaleza jurídica para los grupos de acción local.

En su momento, ya sostuvimos que la forma asociativa regulada en la Ley Orgánica de 2002 era la más adecuada a la filosofía participativa y ascendente propia del LEADER⁵⁰; y esto cuando en el panorama nacional existían formalizaciones diversas: consorcios (uno en Asturias y otros en Navarra y Cataluña) o incluso fundaciones. Ya adelantamos que el Acuerdo de asociación solo exige para las organizaciones candidatas a GAL el tener personalidad jurídica, sea “pública o privada”, a la vez que señalaba que las personas jurídico-privadas habrán de estar constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, o normativa equivalente de la Comunidad Autónoma. Sea por esto, o por la experiencia acumulada en estos años, lo cierto es que en el período de programación que ahora concluye la opción mayoritaria, aplicado en las Comunidades Autónomas a sus grupos de acción local, ha sido esta asociativa. Así lo prevén las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía, Madrid, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia o Valencia. Cataluña o el País Vasco exigen que el GAL sea una “entidad asociativa” (para la primera, el artículo 3.1 de la Orden de 19 de diciembre de

⁵⁰ *Desarrollo rural y metodología LEADER*, cit., pp. 51 y 202.

2014; para el segundo punto 3.1 de la Orden de 30 de diciembre de 2015); pero más adelante ambos textos se refieren a ellos “independientemente de la forma” que acojan; la misma idea que recoge la norma de Islas Baleares, que habla de “entidades públicas o privadas de base asociativa”, debiendo las privadas constituirse al amparo de la Ley Orgánica 1/2002. Es cierto que otras Comunidades permiten alternativas a la citada, siendo suficiente con que estén “dotados de personalidad jurídica”, sin más (Aragón), o que adopten cualquier “personalidad jurídica pública o privada”, a veces precisando que si optan por ser personas jurídico-privadas deben estar constituidas como asociaciones al amparo de la Ley Orgánica 1/2002 (dan esta libertad La Rioja, Canarias, Navarra, Extremadura o Cantabria —estas dos últimas exigen que las entidades estén constituidas con anterioridad a la aprobación de las estrategias—). Normalmente, se exige que carezcan de ánimo de lucro. Navarra es de las Comunidades Autónomas en las que perviven GAL con carácter jurídico-público: en concreto, de los cuatro GAL existentes en estos momentos, dos son asociaciones y dos consorcios, aunque tal diferencia no supone divergencias regulatorias sensibles (pues los Convenios de colaboración con la Administración autonómica son sustancialmente idénticos).

Ciertamente, por la función para las que fueron concebidos los GAL estamos ante unas asociaciones con grandes singularidades, sin que estas impliquen necesariamente que se menoscabe la autonomía organizativa y funcional que el legislador les garantiza —aunque pudiera hacerlo—. Su singularidad es evidente desde el momento en que el GAL como asociación ve cómo su composición y organización queda mediatizada por su funcionalidad y por la filosofía inherente a la metodología que aplica, uno de cuyos principios vertebradores es la colaboración público-privada. Así, se le imponen enormes condicionantes en su ámbito territorial de proyección (en todo caso, rural, normalmente limitado al territorio de ciertos municipios —otra cosa, no deseable, es que se impongan mapas territoriales fijos a los GAL, como se ha hecho en alguna ocasión—), en el volumen de población que puede abarcar (vid. artículo 33 del Reglamento 1303/2013), en su composición, en determinados elementos organizativos necesarios (véase la presencia de un RAF o de un Gerente, cuando menos). Pero decíamos que son las funciones y responsabilidades del GAL las que subyacen en su singularidad: en concreto, su misión de promoción económica y social de un territorio a través de la recepción y/o gestión de recursos públicos, que constituye su tarea fundamental —sino

exclusiva—. Baste señalar que esta misión le atribuye la condición de poder adjudicador a efectos de la Ley de contratos de sector público —como tendremos ocasión de analizar más adelante—.

Lo que no hay duda es que la misma norma europea condiciona la formalización jurídica, composición y organización de los GAL, como lo hacen las normativas autonómicas. En adelante valoraremos la forma en que lo han hecho, así como posibles desvíos o mejoras, lo que pudiera servir para decidir el tenor de una eventual norma armonizadora en este punto.

2. Composición: miembros del grupo, públicos y privados

A la vista de lo expuesto, se entiende que la determinación de los asociados del GAL no sea absolutamente libérrima. La Resolución de Galicia de 11 de febrero de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de la selección de estrategias y grupos, proclama un “principio de puertas abiertas”⁵¹, que no lo es tanto, pues prohíbe que formen parte de él las personas físicas y las sociedades mercantiles (estas con excepciones). Desde siempre, el principio de colaboración público-privado impuso la presencia pública entre los socios; pero, a la vez, la tendencia en este punto ha sido limitar aquella presencia, al objeto de no desvirtuar el carácter social del ente.

Las normas autonómicas vigentes en estos momentos difieren a la hora de imponer o no a los municipios del ámbito territorial del GAL su presencia en él: en la Comunidad de Madrid, el artículo 7.6 de la orden de 30 de diciembre de 2015 exige que entre los socios figuren todos los Ayuntamientos de los municipios rurales del territorio afectado; en varias Comunidades Autónomas se establece que entre los socios deben figurar la mayoría de los Ayuntamientos del territorio afectado (ocurre con Asturias, Andalucía, Cantabria o Galicia). Para La Rioja, el artículo 4.2 de la orden de 30 de

⁵¹ DOG de 2 de marzo de 2016. Tal principio comporta, dice, que “los respectivos estatutos deberán garantizar la incorporación, tanto en la constitución como a lo largo de todo el período de ejecución de la estrategia, de todas aquellas entidades con implantación local que, reuniendo los requisitos exigidos para adquirir la condición de asociados, soliciten su incorporación”.

marzo de 2015 no obliga a porcentaje alguno de municipios a asociarse del GAL, pero sí que su creación cuente con “la aceptación de, al menos, un 51 % de los Ayuntamientos de las zonas rurales de actuación donde se implante”. Partiendo de que no es lo mismo el visto bueno para la creación de un ente que la obligación de asociarse a él, entendemos que, en mayor o menor medida, estas normas tienen un sesgo criticable, bien porque merman sin paliativos la libertad asociativa de unos entes públicos, o bien porque ponen en sus manos la creación o no de un ente de naturaleza privada o social. En fin, otras normas autonómicas o no dicen nada al respecto (como Cataluña, en la orden de 19 de diciembre de 2014) o simplemente prevén que se aporte entre la documentación el acuerdo plenario de las entidades locales donde decidan apoyar o asociarse al grupo (Canarias, en la base 4ª del convenio de colaboración).

Lo que está claro, y así lo dice el artículo 32 del Reglamento 1303/2013, es que los GAL tienen que estar compuestos “por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados”. La duda se sitúa en la medida de tal representación, que en buena lógica debe ser cuando menos paritaria, sino mayoritariamente privada. Esto se manifiesta, particularmente, en la regulación del peso porcentual de intereses en los órganos decisorios, aspecto que pasamos a tratar.

3. Organización

3.1. Peso público-privado en los órganos decisorios

Hasta qué punto las mentadas especialidades de los grupos de acción local justifican limitaciones en su autonomía organizativa y en su funcionamiento interno es un tema discutible. Fiel al espíritu de potenciación de la sociedad civil, ya la Comunicación de la Comisión europea de 14 de abril de 2000 sobre LEADER+ afirmaba que en los órganos de decisión de los Grupos “los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50 % de los agentes locales”. Lo que el Real Decreto estatal de 2002 tradujo normativamente en el artículo 4 estableciendo, desde la perspectiva de los agentes públicos, que “los miembros de los Grupos de

Acción Local cuya naturaleza jurídica sea pública o administrativa no podrán ostentar más del 50 % de los votos en los órganos de decisión”.

Ahora, el Reglamento 1303/2013 perfila el contrapeso entre lo público y lo privado en unos términos que ya adelantamos: “ni las autoridades públicas (...), ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones” (artículo 32.2.b); y que en las decisiones de selección de operaciones “por lo menos el 50% de los votos” “provengan de socios que no sean autoridades públicas” (artículo 34.3.b). No puede dejar de señalarse que alguna norma autonómica establece otras diferencias porcentuales de peso entre la parte pública y la privada en los órganos de decisión: así, el artículo 7.5 de la orden de 30 de diciembre de 2015 de la Comunidad de Madrid señala que los miembros económicos y sociales privados y de representación directa o indirecta no administrativa, así como las asociaciones privadas, ostentarán, al menos, el 60 por ciento de los derechos de voto”.

3.2. Tentaciones de “administrativización” de los GAL

Baste un apunte sobre la tentación de “administrativización” —palabra de dudoso castellano⁵²—, entendida como la intromisión administrativa en la vida interna de entes que carecen de ese carácter, como es el caso de los GAL: un viejo problema, presente desde sus albores. Es cierto que de esta tendencia intromisora fue mayor en el pasado —como los autores de este estudio detallamos en el anterior trabajo⁵³—, y que se ha contenido en las normativas vigentes en estos momento. Pero no dejan de pervivir algunas de sus manifestaciones; así, en alguna Comunidad Autónoma se prevé que un

⁵² No es palabra que figure en el diccionario de la RAE.

⁵³ *Desarrollo rural y Metodología LEADER...*, cit. pp. 68-72. Dimos allí cuenta de que, en la encuesta realizada a los responsables de los GAL, uno de los aspectos en los que existía mayor unanimidad era que consideraban muy escasa la autonomía del grupo en relación a la Administración autonómica. De los once responsables que respondieron a esta cuestión, seis de ellos consideraban que su grado de autonomía con relación a la Administración de la Comunidad Autónoma era —en una escala de 1 a 10— de 3 o menos (incluso uno consideró que aquella autonomía era de 0). Sin embargo, en relación a los Ayuntamientos miembros del Grupo, ninguno de los encuestados calificó el grado de autonomía del Grupo por debajo de 7 (y cuatro de ellos puntuaron con 9 o 10). En fin, es sintomático que uno de los Gerentes respondiese, al ser preguntado por los servicios que espera el GAL de la Red a la que pertenece, respondiese: “defensa de los intereses del Grupo frente a las Administraciones”.

representante de la Consejería asista a las reuniones del grupo, con voz, aunque sin voto.

3.3. ¿Previsión de órganos específicos para los GAL-asociación?

Si, como hemos sugerido y es hoy mayoritario en el panorama español, los GAL se constituyen como asociaciones, estarán vinculados en lo organizativo a sus leyes reguladoras, fundamentalmente a la Ley Orgánica 1/2002, amén de las leyes autonómicas. Es bien sabido que la ley nacional impone, en su artículo 11, la existencia de una *Asamblea General* —“órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados”—, y de un *órgano de representación* —“que gestione y represente los intereses de la asociación”, denominado normalmente Junta Directiva—; y que, según el artículo 7.1, en lo demás, corresponde a los Estatutos determinar para cada asociación “los órganos de gobierno y representación” que considere necesarios.

Lo que nos planteamos ahora es si lo previsto en la Ley de asociaciones en lo organizativo puede requerir un complemento normativo en su aplicación a los GAL; es decir, si las normas reguladoras de LEADER pueden o deben prever órganos específicos para los GAL-asociación, limitando así la autonomía organizativa que su norma básica les concede. Huelga decir —ya lo hemos adelantado— que es esta una práctica normalizada, aunque con alcance diverso. Por una parte, la propia normativa europea impuso desde los primeros tiempos la existencia en los grupos de un responsable administrativo y financiero, al que nos referiremos en su momento. Por otra, las normas autonómicas han optado por caminos diversos: desde la opción de prever órganos propios como una Comisión de Valoración, que valora las solicitudes de ayuda —en Asturias⁵⁴—; o imponer un equipo técnico muy concreto, aportando abundantes reglas sobre él —es el caso catalán⁵⁵—, y en otras con menos detalle —es

⁵⁴ Vid. base 17 de la resolución de 20 de octubre de 2017.

⁵⁵ El anexo 2 de la Orden de 19 de diciembre de 2014 se dedica a la “estructura obligatoria del equipo técnico”, compuesto necesariamente por un gerente, personal técnico y personal administrativo. Se aportan normas sobre competencias, titulación necesaria, retribuciones o dedicación horaria.

el caso de Andalucía⁵⁶ o Canarias⁵⁷—, hasta la opción más respetuosa con la autonomía del ente —como la madrileña—, que no incorpora norma organizativa alguna. Como ilustraremos al tratar del procedimiento, puede plantearse la previsión de una comisión de conflictos, o algún órgano adecuado a las funciones del GAL.

Es este, por lo visto, un aspecto en el que conviene plantearse la necesidad de armonizar la organización de los GAL, acorde a su funcionalidad.

4. Específicamente, valoración de la existencia obligatoria del RAF

Al esbozar la normativa europea vigente ya aludimos, críticamente, al conocido como “Responsable Administrativo y Financiero”, habitualmente conocido como RAF (aunque el Reglamento prescinde de llamarlo de manera alguna), que será seleccionado “como socio principal en los asuntos administrativos y financieros” (ya vimos que la redacción anterior exigía que este sujeto tuviera “capacidad de gestionar fondos públicos”). En la redacción del Reglamento de 2005, los GAL o bien seleccionaban para tal función a un “actor principal” o bien se asociaban a una estructura que ofreciera esa función supervisora de marchamo público. Sin embargo, el vigente Reglamento de 1303/2013 —y lo reitera la propuesta de nuevo Reglamento de fondos— introdujo dos variaciones: por una parte, dejó de exigir que este “socio principal” estuviera revestido de la capacidad para gestionar fondos públicos —lo que habremos de ligar a la condición funcional del seleccionado—, con lo que tal “selección” puede considerarse irrelevante, al poder recaer en cualquier sujeto; por otra parte, la alternativa que ahora ofrece la norma al nombramiento de este “responsable” —que los GAL “se

⁵⁶ Que como requisito para ser seleccionado exige a los grupos, en el artículo 4 de la orden de 19 de enero de 2016: “Tener contratado o garantizar la contratación de una persona gerente y de un equipo técnico con formación cualificada y experiencia, de conformidad con un sistema objetivo de contratación, basado en el mérito y la capacitación técnica que, en todo caso, deberá respetar los principios de publicidad, libre concurrencia, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y no discriminación, garantizando, en todo momento, la transparencia de los procesos de selección”.

⁵⁷ Como condición impone “disponer de un equipo técnico con formación cualificada y experiencia en la gestión de estrategias de desarrollo local” (base 3 de la orden de 22 de julio de 2016).

presenten como una estructura común legalmente constituida”— ni es diáfana ni apunta a nombramiento alguno necesario de especial responsabilidad en asuntos administrativos y financieros.

De lo dicho se desprende que en la norma europea no está clara la obligatoriedad de la designación de sujeto alguno como RAF. Se haya ligado o no a esto, el hecho cierto es que varias Comunidades Autónomas han prescindido que esta figura que, sin embargo, el Real Decreto 2/2002 configuraba como obligatorio.

De cara a una eventual norma estatal básica para el nuevo período de programación puede ser conveniente reflexionar sobre la necesidad del RAF, que hoy existe en unos GAL y en otros no. Pensamos que esta figura podría estar justificada en los momentos en que el LEADER implicaba que recursos públicos devenían en “ayudas privadas”, ventiladas a través de un “contrato [privado] de ayuda” (vid. Real Decreto 2/2002) entre el GAL (que operaba siempre como beneficiario) y el destinatario final de los fondos. En ese contexto parece plenamente justificada esta figura, al igual que un informe de subvencionalidad vinculante emitido por la Administración. Como veremos enseguida, en estos momentos pocas dudas caben de que el destinatario final de los fondos distinto al GAL es quien adquiere la condición de beneficiario y que establece una relación jurídico-pública subvencional con la Administración —que es, además, la que dicta el acto resolutorio de concesión, al menos en casi todas las CCAA—. Siendo esto así, puede considerarse que decae la razón de ser RAF (como también resulta discutible que el informe de subvencionalidad se considere vinculante).

Puede alegarse otro motivo que abunda en la innecesariedad de la figura del RAF: el carácter jurídico-público de la relación subvencional comporta unos controles administrativos de legalidad, previos y posteriores a la dispensación de las ayudas, que exoneran de la previsión de un órgano específico que lleve a cabo un control *ex ante* como el del RAF. Citemos, en este sentido, el caso de Extremadura por resultar, quizá, el ejemplo más paradigmático de controles públicos y privados intensos en el proceso de las ayudas LEADER.

El artículo 31 del Decreto extremeño regulador de las ayudas comienza diciendo que “una vez efectuadas las comprobaciones y verificaciones anteriores [se refiere al acta de no inicio de inversiones], la Gerencia del Grupo de Acción Local, emitirá

Informe Técnico Económico”. La misma norma había regulado antes, en el artículo 24 unos “controles” que confía a la Dirección General —aunque en ellos el GAL “estará obligado a colaborar”—, y que conciba con una gran amplitud, distinguiendo entre tres modalidades: “controles administrativos, sobre el terreno y a posteriori”. Por ceñirnos a los primeros, dice de ellos que se efectuarán “de todas las solicitudes de ayuda, solicitudes de pago y otras declaraciones presentadas”; y más adelante: “abarcarán todos los elementos que sean posible y adecuado controlar administrativamente”. Pues bien, el mismo artículo 31 dice en su número 4 que, una vez realizado el Informe Técnico Económico, “el GAL, solicitará a la Dirección General de Desarrollo Rural, la realización del control administrativo de la solicitud de ayuda” que acabamos de referir. Dicho lo cual el artículo siguiente relata las tareas del RAF: “Con carácter previo a la solicitud de realización del control administrativo se comprobará el cumplimiento de los requisitos de condiciones de destinatario final, la moderación de costes, la baremación del expediente de la ayuda, por parte del Responsable Administrativo y Financiero del Grupo de Acción Local”. Estas comprobaciones se extienden, como mínimo, a una serie de extremos que recoge el artículo. Ante lo que procede interrogarse: ¿realmente con ese nivel de control es necesaria la intervención del RAF? Aunque no todas las Comunidades Autónomas incorporan estos niveles de intervención administrativa, puede concluirse que aquella supervisión o control la pueden realizar los órganos “ordinarios” del grupo (gerente, Junta Directiva...) con anterioridad a la resolución.

5. Incompatibilidades del personal del GAL

El personal al servicio de los GAL con carácter fijo es sin duda personal ligado al mismo por contrato laboral plenamente sometido a la Ley del Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por RDL 2/2015, de 20 de octubre), o si se trata de contratos de personal de alta dirección, que se caracterizan por una especial relación de confianza, por el RD 1382/1985, de 1 de agosto.

No se puede pensar en aplicar al personal como tal al servicio de los GAL en España, la regulación de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas contenido en la Ley 53/1984 de 26 de diciembre de Incompatibilidades del personal al Servicio de las Administraciones Públicas, porque esta Ley enumera taxativamente en su artículo 2.1, al regular su ámbito de aplicación, los sujetos y entidades a las que resulta aplicable, que son entidades de derecho público, o a lo sumo, mixtas o híbridas, como como lo serían las que menciona la letra g)⁵⁸ del citado artículo :”entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de administraciones públicas”.

Se trata de entidades de derecho público que en rigor no deben asumir funciones de GAL ya que estos deben mantenerse en la esfera de lo jurídico-privado para respetar la propia inspiración de la metodología o enfoque ascendente peculiar del LEADER.

En consecuencia, es el contrato de trabajo mismo en todo caso, y el RD 1382/1985 de 1 de agosto, en el caso del personal de alta dirección, la fuente reguladora de las posibles incompatibilidades del personal al servicio de los GAL, claro está que salvo en el caso de que se trate de funcionarios públicos o empleados al servicio de una administración pública, ya que en ese supuesto su compatibilidad sí que deberá venir reconocida con base en la aplicación de la Ley 53/1984 de 26 de diciembre, lo que ocurre por lo general con el llamado RAF (Responsable Administrativo Financiero), y con su régimen de dedicación particular, y no solo de su contrato con el GAL.

Es esta por lo tanto una cuestión a estudiar en cada caso, con referencia al contrato, a la compatibilidad del funcionario en su caso, y a la condición o no de personal de alta dirección, ya que el RD 1382/1985 de 1 de agosto, en su artículo 8 establece que “el trabajador de alta dirección no podrá celebrar contratos de trabajo con otras empresas salvo autorización del empresario o pacto escrito en contrario”.

Cabe, pues, pensar en incompatibilidad *ex lege* solamente en el caso de la alta dirección, que el artículo 1.2 define como “trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la propia titularidad de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma,

⁵⁸ Redactada por la Disposición Final 3.1 de la Ley 7/2007 de 12 de abril.

con autonomía y plena responsabilidad”, lo que rara vez acaecerá en una GAL, ni siquiera en el caso de un Gerente. No obstante, normas autonómicas vigentes exigen dedicación exclusiva en él. Así, en Galicia, se dice que “El gerente o el máximo responsable técnico tendrá dedicación exclusiva a la entidad colaboradora y no ocupará cargos electos en los órganos del GDR”⁵⁹, lo que la norma balear extiende a todo el personal de plantilla, aunque admite que el órgano competente del grupo podrá autorizar el ejercicio de otras actividades lucrativas que no interfieran en la autonomía e independencia propias de sus funciones⁶⁰.

El establecimiento de incompatibilidades en los Estatutos del GAL, o en los contratos de trabajo sería posible, aunque no parece en principio aconsejable al menos con carácter general, toda vez que las funciones y dedicación a que se refiere el contrato concreto, constituyen una suficiente especificación de las obligaciones del empleado, aunque no exija una dedicación exclusiva, como sin duda podría hacerlo.

Cosa distinta es la cuestión relativa a conflictos de intereses que pueden surgir en la selección de proyectos, materia esta que tiene que abordarse mediante el establecimiento de un procedimiento que evite el surgimiento de tales conflictos de intereses, como expresa claramente el proyectado Reglamento de Disposiciones Comunes citado más arriba, puesto que no se trata de actuaciones de empleados, sino de la propia formación de la voluntad del GAL en la que participa un amplio haz de intereses.

III. RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS ENTES CANDIDATOS A GAL: LA SELECCIÓN DE LOS GRUPOS Y DE SUS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

1. Presentación de una sucesión de relaciones jurídico-públicas

⁵⁹ Apartado IV de la Resolución de 11 de febrero de 2016.

⁶⁰ Punto 9 de la Resolución de 22 de diciembre de 2015 del presidente del Fons de Garantia Agrària i Pesquera de les Illes Balears (FOGAIBA), BOIB de 24 de diciembre de 2015.

Entramos ahora en el análisis de las sucesivas relaciones jurídicas a través de las cuales se arbitra la distribución y el uso de los fondos públicos a través del programa LEADER. En la primera relación, que nos ocupará en este apartado III, tiene lugar la selección de los grupos de acción local que implementarán el PDR autonómico a través de su propia estrategia de desarrollo local; se trata de un procedimiento concurrencial, selectivo, al que se ligan consecuencias financieras, subvencionales (en cuanto se vincula a tal procedimiento el reconocimiento de una primera ayuda pública: la ayuda preparatoria de la submedida 19.1). Una vez seleccionados los grupos que operarán en el período de programación, podemos distinguir dos tipos de relación, según quien sea el beneficiario de la ayuda dispensada: una relación entre la Administración autonómica y los GAL cuando estos sean los beneficiarios de la ayuda (de ella trataremos en el apartado IV); o una relación entre la Administración y el beneficiario de la ayuda que sea distinto del GAL, pero en la que interviene el propio GAL, veremos en qué términos (relación que abordaremos en el apartado V). Un cuarto tipo de relación jurídica es posible, ya en la fase de ejecución de la operación subvencionada: la relación entre el beneficiario de la ayuda —el que sea, GAL o un promotor distinto— y quien este contrate eventualmente para ejecutar aquella operación; relación en la que interesa determinar su sometimiento a dos importantes leyes administrativas: las leyes de contratos del sector público y de subvenciones (la veremos en el apartado VI). Pero antes de detenernos en la primera de estas relaciones jurídicas son necesarias dos advertencias previas que sirven para enmarcarlas.

2. Dos puntos de partida: el carácter público de la actividad dispensadora de ayudas LEADER y la normativa aplicable

La primera advertencia es que la concesión de ayudas públicas, como dispensación dineraria de recursos públicos con una finalidad comunitariamente relevante, supone un ejercicio de justicia distributiva que constituye una genuina potestad pública. De lo que

se deriva que es a la Administración pública a quien corresponde, en último término, el poder dispensador de tales ayudas. Pensamos que este planteamiento —que puede no ser observado en otros Derechos— es plenamente aplicable a la regulación europea de la metodología LEADER, que opera una auténtica distribución de ayudas públicas. Planteamiento que, por otra parte, no está reñido con que el poder público recabe la intervención o colaboración de sujetos privados en esta tarea dispensadora⁶¹. De hecho, esto es lo que hacen las normas europeas reguladoras este enfoque: habilitar a la sociedad civil para tomar protagonismo en el ejercicio del fomento público, hasta el punto de que participe en la gestión de los fondos públicos. Ahora bien, sí que es cierto que la consideración expuesta implica que la controversia que desde el inicio del LEADER ha existido entre quienes consideraban las ayudas ligadas a él como ayudas “privadas” (por ejemplo, en el período de programación 2007-2013 así lo interpretaban la mayor parte de las Comunidades Autónomas) y quienes les atribuían carácter de ayudas “públicas” (entonces así lo hacían cuatro Comunidades) debe decantarse por la indubitada calificación de estas ayudas como públicas, sea cual sea la relación en el que se enmarquen de las antes presentadas.

Tiene también importancia una segunda advertencia, de carácter jurídico-formal, pero con notables implicaciones jurídico-materiales: la normativa aplicable a las ayudas del programa LEADER. Esta implica partir del artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS):

“1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas.

2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

El tenor de este precepto es tan lógico como diáfano, y constituye un punto de partida necesario para el estudio de las ayudas LEADER, en cuanto financiadas casi

⁶¹ Baste considerar que el carácter genuinamente público de una tarea como es la normativa (legal o reglamentaria) es compatible con la participación de la ciudadanía en el proceso elaborador de la norma, que cada vez se ha potenciado en mayor medida.

exclusivamente por fondos europeos. Estas ayudas se rigen, primariamente, por las normas europeas (los Reglamentos que ya conocemos), en lo establecido en ellas. En segundo lugar, son aplicables las normas nacionales —estatales o autonómicas— de desarrollo de las europeas (normas internas que, lógicamente, no pueden contravenir a los Reglamentos de la Unión). Estos dos tipos de normas resultan de “aplicación directa” —dice la LGS— a las ayudas al desarrollo rural que nos ocupan. En tercer lugar, y supletoriamente —es decir, en lo no previsto por las normas anteriores—, es aplicable a estas ayudas la LGS, pero solo en lo relativo a los procedimientos de concesión y de control.

Hechas estas aclaraciones, entremos en el detalle de la primera relación entre la Administración y aquellas entidades que aspiran a la condición de grupo de acción local.

3. Estudio de los procedimientos autonómicos de selección de los GAL y de sus estrategias de desarrollo local

3.1. Desacompasamiento temporal entre los procedimientos autonómicos

Procede una digresión previa de importancia menor (o no tanto). Lo primero que llama la atención al indagar en los procedimientos autonómicos de selección de los GAL es un ilógico desacompasamiento temporal entre ellos, siendo que estamos ante el mismo programa de ayuda pública, que responde a los mismos parámetros jurídicos —europeos y nacionales: esto segundo no tanto— y a la misma financiación. Y es que desde que la primera Comunidad Autónoma iniciara el procedimiento selectivo (Asturias, por resolución de 15 de octubre de 2014) hasta que lo hiciera la última (Comunidad Valenciana, por orden de 11 de abril de 2016) pasaron nada menos que un año y medio. No puede dejar de llamarse la atención sobre el hecho de que los documentos de partida y de conclusiones acerca del objetivo específico 8 del futuro Plan Estratégico, ya citados, advirtieron sobre los efectos nocivos de este desfase

temporal: “Se ha dilatado la puesta en marcha de la medida 19 en varias regiones, en gran parte condicionada por el proceso de arranque de los PDRs, y también por la complejidad intrínseca a la gestión de esta medida. Una prolongada transición entre períodos de programación pone en riesgo los procesos de dinamización del territorio ya iniciados”. Amén de otros beneficios, parece claro que la rápida aprobación de una norma estatal básica operaría como antídoto a este desacompañamiento temporal, en parte porque serviría para atenuar la complejidad técnica de la tarea a que se han enfrentado las Comunidades Autónomas en estos años al regular sus programas LEADER, al carecer de un patrón previo orientador.

Si esto fue así, cabría esperar también divergencias normativas notables en la configuración de los procedimientos entre las distintas Comunidades Autónomas, que es lo que pasamos a analizar.

3.2. Primera fase del procedimiento selectivo: selección de los candidatos a GAL (y eventual atribución de la ayuda preparatoria)

Es cierto que, en su mayoría, las normas autonómicas sobre selección de los GAL han respetado lo esencial de los parámetros marcados por el Acuerdo de asociación, que ya referimos, y que fueron desarrollados en el Marco Nacional. Pero ya se advirtió que el Marco había sentado que las normas de selección de las estrategias de los PDR “prevalecerán sobre las de este Marco”; de modo solo “en defecto total o parcial de normas de selección de estrategias en los PDR (incluyendo el procedimiento, la convocatoria y el baremo de puntuación) se aplicarán las” que aporta el Marco. Pese a esta disponibilidad normativa, *grosso modo*, el procedimiento diseñado por las Comunidades Autónomas en sus convocatorias de selección ha respondido a este esquema: una primera fase de preselección de entidades candidatas, y de atribución de la ayuda preparatoria para la elaboración de la estrategia a aplicar; y una segunda fase de selección definitiva de los GAL a la vista de la estrategia presentada por cada candidato. Así han procedido las Comunidades Autónomas “en su mayoría” —decíamos antes— porque no han faltado las que han prescindido de esta doble fase o han optado por caminos procedimentales propios, más simples. Veamos los pormenores, poniendo hincapié en las deferencias.

El procedimiento selectivo de los GAL para el período de programación arranca con la norma autonómica de convocatoria, de detalles y de contenidos muy diversos entre Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de cuanto se dirá más adelante, algunos de ellos resultan de dudosa conveniencia jurídica: así, una cosa es que la convocatoria determine los municipios rurales en los podrá aplicarse la metodología, y otra es que imponga un mapa fijo de los municipios que abarcará cada uno de los GAL que se seleccionen. Como tampoco parece lógico que se imponga una determinada estructura o composición de los órganos de gobierno —de la Junta directiva, por ejemplo—, sin violentar la autonomía organizativa del GAL.

Ha de advertirse que, por fuerza, el tratamiento de esta primera relación jurídica nos obliga a referenciar una de las ayudas públicas LEADER que luego trataremos —la preparatoria, de la submedida 19.1, dirigida a financiar la elaboración de la estrategia—, lo que descargará su estudio posterior. Pero lo cierto es que el modo de “ensamble” entre la selección de los candidatos a GAL y la atribución a estos de la ayuda preparatoria ha variado sustancialmente entre unas Comunidades Autónomas y otras. Vaya por delante que el Acuerdo de asociación había previsto que la autoridad convocante el proceso selectivo “resolverá la convocatoria y publicará los nombres de las organizaciones candidatas seleccionadas”, determinando también allí “la financiación indicativa prevista en función de indicadores objetivos, a fin de preparar la estrategia de desarrollo local en el territorio delimitado”: apunta a que selección y atribución se realizaran en unidad de acto. Veamos cómo se ha arbitrado esto.

A pesar de la básica homogeneización antes aludida, las divergencias normativas entre las Comunidades Autónomas se dan ya en este momento inicial. De entrada, porque estas regulaciones vinculan de manera distinta el procedimiento de preselección de los GAL y el procedimiento de adjudicación de la ayuda preparatoria. Tres son las opciones seguidas:

- a) Convocar un procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de una ayuda preparatoria, para después “colgar” de él la selección de las entidades candidatas a GAL.

- b) Convocar una selección de candidatos a GAL, para ligar a ella, solidariamente, la atribución de la condición de beneficiario de una ayuda financiera preparatoria.
- c) Concebir ambos procedimientos selectivos como separados.

Ejemplo de la primera opción es la Comunidad de Madrid. Su orden de 30 de diciembre de 2015 dice, en su título, estar aprobando “el procedimiento de selección de las entidades candidatas” a la condición de GAL y estableciendo “las bases reguladoras de las ayudas para la elaboración de sus estrategias de desarrollo local”, a la vez que “realiza la convocatoria (de la ayuda) para 2016”. Pero, en realidad, no regula la selección de entidades, sino que está convocando un procedimiento competitivo de concesión de ayudas. Y es que, aunque el preámbulo afirma que el PDR autonómico “dispone que, en una primera fase, se seleccionarán a las entidades candidatas a GAL”, y que “esta selección conllevará la concesión de una ayuda para la elaboración de sus respectivas EDL”, luego el texto invierte el orden, pues ya en su artículo 2 confiesa que su objeto es “establecer las bases reguladoras de las ayudas a las entidades candidatas a GAL por los costes de elaboración de sus respectivas EDL”, en relación a las cuales hace de aplicación supletoria a la LGS. Pero, dice acto seguido, el reconocimiento de esta ayuda “va asociada a la selección como entidad candidata a GAL”, lo que reitera por dos veces poco más adelante⁶². La condición solidaria de ambas selecciones, y una curiosa confusión de procedimientos, se revela en que, entre las bases reguladoras de la ayuda preparatoria, se consignan unos requisitos “para poder acceder a la condición de entidad candidata a GAL”, en lugar de condiciones para acceder a la ayuda. Otra muestra de lo confuso de la regulación es que, después de que las bases reguladoras dejen claro de que sirven para atribuir una ayuda, luego, en el artículo 14, al tratar de la presentación de las solicitudes, afirma que “se presentará en la misma solicitud la petición de acceso a la condición de entidad candidata a GAL y la de obtención de las ayudas para la elaboración de las EDL”: es decir, para participar en un procedimiento

⁶² Artículo 3: “La obtención de la condición de beneficiario de las ayudas para la elaboración de las EDL, tal y como se establece en estas bases reguladoras, supondrá su selección como entidad candidata a GAL”.

Y artículo 6, ya dentro del título dedicado a las bases reguladoras de la ayuda: “La concesión de estas ayudas les dará la condición de entidades candidatas”.

subvencional de concurrencia competitiva concibe una solicitud única con una doble petición...

La opción solidaria de las condiciones de candidato a GAL y beneficiario de la ayuda la sigue también la Comunidad andaluza. Pero presenta el procedimiento como una selección de las entidades que serán seleccionadas como Grupos de Desarrollo Rural Candidatos, reconocimiento al que ligan la concesión de la ayuda preparatoria (orden de 19 de enero de 2016). Aquí sí que, en buena ley, se establecen unos requisitos que deben reunir las entidades solicitantes y unos compromisos que adquieren. De resultas del procedimiento, la resolución debe indicar “la entidad seleccionada como GDR Candidato beneficiario de la ayuda preparatoria”, así como “la cuantía de la subvención” concedida (artículo 12). Así, la Comunidad de Andalucía, mediante resoluciones individuales de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, fue reconociendo a 49 entidades como GDR Candidatos y, por ende, como beneficiarios de la ayuda preparatoria (también publicó en el Boletín Oficial la relación completa de estas entidades seleccionadas mediante la resolución de 20 de diciembre de 2016⁶³). Sobre estas resoluciones llama la atención que no solo se indique el importe de la ayuda preparatoria correspondiente a cada GDR (la correspondiente a la submedida 19.1), sino también la financiación indicativa prevista para cada Zona Rural Leader (para las submedidas 19.2, 3 y 4).

Dentro de la tercera vía —procedimientos selectivos separadas por GAL y para la ayuda preparatoria en la primera fase—, peculiar es la que empleó Cataluña: ligar a la selección inicial o provisional de los GAL una dotación provisional (que solo puede ser preparatoria de la estrategia) y, a la vez, concebir un procedimiento separado de adjudicación definitiva de esta ayuda preparatoria. Así, en el procedimiento regulado en la orden de 19 de diciembre de 2014, según el artículo 5.1, en la primera fase —de “selección previa de GAL”—, a partir de las solicitudes presentadas se seleccionarán los candidatos mejor valorados de acuerdo con los criterios que recoge la propia orden. Una singularidad, frente a otras normas autonómicas, está en que extiende la provisionalidad de la selección de las entidades a la ayuda preparatoria: el artículo 5.1 señala que la primera fase de selección finaliza con una resolución de “aprobación provisional de los

⁶³ BOJA de 28 de diciembre de 2016.

GAL seleccionados” y, con ella, “se asigna una dotación también provisional”. Pero eso decimos que se trata de procedimientos distintos porque, en Cataluña, la asignación definitiva de la ayuda preparatoria se realizó más adelante, en un procedimiento separado del de selección de candidatos a GAL: el artículo 5.1 se cierra afirmando que: “Los GAL con aprobación provisional podrán solicitar la ayuda preparatoria para la elaboración de las estrategias de desarrollo local, de acuerdo con los requisitos de las bases reguladoras establecidas en el anexo 4 de esta Orden”. Efectivamente, por orden de 24 de marzo de 2015⁶⁴, la Comunidad Autónoma convocó el concurso para adjudicar las ayudas para la preparación de las estrategias, pudiendo concurrir al mismo los GAL preseleccionados.

Y aún más evidente es la separación procedimental entre la preselección de GAL y la adjudicación de la ayuda preparatoria en el caso de Murcia: La Orden de 19 de junio de 2015 reguló el procedimiento de selección de los GAL candidatos⁶⁵, que fue resuelta por Orden de 29 de junio de 2016. Un mes más tarde, y por Decreto 83/2016, de 27 de julio, el Consejo de Gobierno reguló la concesión directa de ayudas para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo a las organizaciones seleccionadas como GAL provisionales⁶⁶. Las normas de elaboración y el proceso selectivo final se había convocado por Orden de fecha 19 de julio⁶⁷.

3.3. Segunda fase: selección definitiva de los GAL en base a las estrategias presentadas

En la segunda fase, la Administración autonómica selecciona, entre las asociaciones elegidas como candidatas a GAL, a aquellas que finalmente van a adquirir tal condición, una vez valoradas las estrategias de desarrollo local que aquellas hayan presentado.

A la vista de la experiencia práctica habida en el período de programación que ahora concluye, no podemos dejar de llamar la atención sobre un punto importante de cara a la adecuada elaboración y selección de las estrategias de desarrollo local. La praxis de ese

⁶⁴ BOGC de 2 de abril de 2015.

⁶⁵ BOM de 24 de junio de 2015.

⁶⁶ BOM de 30 de julio de 2016.

⁶⁷ BOM de 23 de julio de 2016.

período muestra que se dio el caso de que, con posterioridad a la selección de estrategias, las propias Autoridades de Gestión aprobaron los regímenes de ayudas y manuales de funcionamiento —en los cuales se especificaban, por ejemplo, topes máximos de ayuda, proyectos financiados, porcentaje de proyectos productivos y no productivos, e incluso el circuito o mecanismo de tramitación de los expedientes—. Evidentemente, todos estos aspectos deben establecerse previamente o ser parte de la propia convocatoria, ya que condicionan la preparación de la estrategia.

En lo procedimental, unas Comunidades Autónomas llevaron a cabo las dos operaciones selectivas en sucesivos procedimientos administrativos (es el caso de Andalucía, que emplearemos como prototipo), mientras que otras lo hicieron a través de un único procedimiento bifásico (como Cataluña, aunque esta lo hace, como acabamos de ver, intercalando un procedimiento de adjudicación de ayudas preparatorias).

En Andalucía, terminada la primera fase preselectiva, y cuando ni siquiera se había hecho pública la resolución citada de 20 de diciembre de 2016, se convocó, mediante orden de 7 de noviembre de 2016, un nuevo procedimiento de selección de las estrategias de desarrollo local LEADER que los GDR candidatos se habían comprometido a presentar, con la indicación de que la selección de sus estrategias conllevaba el reconocimiento como GDR para todo el período de programación. Este procedimiento concluyó con la resolución de 26 de abril de 2017, de la Dirección General, por la que se hizo público el reconocimiento de los Grupos de Desarrollo Rural para 2014-2020, su denominación, la zona rural LEADER asignada y la asignación económica destinada a la implementación de las Estrategias seleccionadas de conformidad con el PDR de Andalucía⁶⁸. Debe resaltarse que ser objeto de esta selección implicaba para los GDR la obligación de asumir las obligaciones consignadas en la resolución, entre ellas la de suscribir un convenio de colaboración con la Dirección General, regulador de esas “condiciones, funciones y obligaciones” asumidas en la gestión de la medida 19 del PDR.

Cataluña, sin embargo, concibe la selección de los GAL a través de un único procedimiento con dos fases. En él, una vez terminada la fase primera, de selección provisional o previa de los grupos, la consiguiente resolución “requerirá a los GAL

⁶⁸ BOJA de 3 de mayo de 2017.

seleccionados la presentación de las estrategias de desarrollo local en un período máximo de tres meses a partir del día siguiente de la fecha de aprobación de la resolución provisional” (artículo 5.1, lo que, en parecidos términos, reitera el artículo 5.2, ya bajo la rúbrica “Segunda fase: selección definitiva de GAL y presentación y aprobación de la estrategia de desarrollo local”⁶⁹; como también lo repite el artículo 6.3, dedicado a la “presentación de las solicitudes y documentación de las candidaturas”). Pero está claro que estamos ante el mismo procedimiento. En el seno de esta segunda fase se revisa por el servicio competente “la idoneidad de las estrategias presentadas, y puede requerir su modificación”. Terminará el procedimiento con “una aprobación definitiva de los GAL y de las estrategias presentadas, de conformidad con la valoración de la documentación y los indicadores presentados en esta segunda fase, y se asigna a cada GAL una dotación financiera a la que se podrá realizar una reserva de rendimiento a asignar en función del grado de ejecución del programa, que se concretaría en el convenio de colaboración correspondiente”.

La resolución definitiva fue adoptada el 28 de julio de 2015, de selección definitiva de los 11 GAL que participarían en la gestión de las operaciones de la medida 19.

3.4. El procedimiento, más simplificado, de otras Comunidades Autónomas

La propuesta del Acuerdo de asociación de un procedimental bifásico de selección de los GAL no fue atendida por Comunidades como la canaria o la riojana, que optaron por un procedimiento más simple.

Canarias convocó, por orden de 22 de julio de 2016⁷⁰, un “concurso para la selección de los grupos de acción local y las estrategias de desarrollo local participativo”. Como singularidad de este puede citarse que se les exija a esas entidades la presentación de “una estrategia de desarrollo local participativo”. Nada se dice sobre la ayuda preparatoria para su elaboración; y, siendo que este documento de estrategia ya ha tenido que elaborarse y presentarse, parece ilógico que sea la resolución que

⁶⁹ Así dice: “A partir de la fecha de resolución de selección provisional, de acuerdo con la estructura establecida en el anexo 3, y en el plazo de tres meses, los GAL provisionales deben presentar la propuesta de estrategia de desarrollo local”.

⁷⁰ BO de Canarias de 28 de julio de 2016.

selecciona los GAL, de 18 de noviembre de 2016, la que asigne “una financiación indicativa para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (y los gastos de explotación y animación)”.

La Rioja sigue un camino semejante a Canarias, aunque, en la orden de 30 de marzo de 2015, parece querer atender al requerimiento bifásico previendo una aprobación provisional y una definitiva. También aquí se requiere que a la solicitud de selección se acompañe la estrategia de desarrollo local, que será valorada junto con los parámetros relativos al territorio y al grupo. Una “valoración provisional” de los candidatos es realizada por un Comité de Selección —previsto en el artículo 7—, valoración que será notificada a aquellos al objeto de que puedan realizar alegaciones en el plazo de 15 días. Este comité elevará una propuesta de resolución al consejero competente en materia de desarrollo rural, el cual dictará resolución precisando —dice el artículo 9— “qué GAL han sido seleccionados para gestionar las estrategias de desarrollo rural (...) así como sobre las condiciones de aprobación de la estrategia presentada” (apostilla final que provoca cierta perplejidad, ya que se supone que la aprobación de la estrategia ya ha sido realizada). En el procedimiento descrito también se desliga la selección de los candidatos a GAL de aquel que conduce al reconocimiento de la ayuda preparatoria, que trataremos más adelante en el epígrafe específico; pero, como ocurría con el caso de Canarias, también aquí se inicia este procedimiento cuando la estrategia ya ha tenido que ser presentada.

La Orden vasca de 30 de diciembre de 2015 opta por la mayor de las simplificaciones en la selección de los GAL: reunidos los requisitos y asumidas las obligaciones que allí se señalan (en particular, se requería proponer una Estrategia de Desarrollo Rural Participativo), las entidades asociativas que pretendieran adquirir la condición de grupo deberían presentar su solicitud, que será valorada por un Comité de Selección específico, conforme a unos criterios que se aportan. La Orden ni siquiera señala quién tiene la competencia resolutoria del procedimiento (punto cuarto.4); pero sabemos que la ejerció la directora de Desarrollo Local, por medio de la Resolución de 6 de octubre de 2016, con un más que singular resultado: habiendo concurrido dos solicitudes, se designa un único GAL... que abarcará “la totalidad del territorio Leader delimitado en el Programa de Desarrollo Rural 2015-2020 del País Vasco”. En este contexto, es claro que la ayuda preparatoria carece de sentido.

IV. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CON LOS GAL BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS

1. Estamos ante auténticas ayudas públicas y no ante “atribuciones dinerarias” entre entes públicos

Se hace necesaria una advertencia conceptual previa: si los GAL fueran catalogados como entidades públicas dependientes de una Administración territorial matriz, entonces cabría la posibilidad de calificar a las adjudicaciones de recursos que esta realiza a favor de aquellas como de “atribuciones dinerarias” que el artículo 2.2 de la LGS diferencia de las subvenciones públicas y excluye expresamente de su ámbito de aplicación. En ese caso se trataría, dice el mismo artículo, de aportaciones destinadas “a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias”. Negándose de manera generalizada tal carácter público a los GAL está claro que las disposiciones dinerarias que la Administración realiza a su favor —como son las que analizaremos en este apartado— solo pueden considerarse, en el marco de nuestro sistema jurídico, como subvenciones públicas. Esto amén de que la norma europea —la aplicable primariamente— las califique de ayudas públicas. De lo que se trata ahora es de dar cuenta del tratamiento procedimental de las distintas categorías de ayudas en las que el GAL es beneficiario.

2. El GAL como beneficiario solamente de una parte de las ayudas LEADER

Partiremos de que las ayudas LEADER pueden tener dos beneficiarios: los grupos de acción local u otras personas o entidades de carácter público o privado, según quien sea el destinatario de la disposición dineraria. Según sea uno u otro el beneficiario de las

ayudas distinguimos dos tipos de relaciones jurídicas, que se abordarán separadamente en este epígrafe y en el siguiente.

En momentos anteriores de aplicación de esta metodología LEADER, el grupo de acción local era considerado *siempre* como beneficiario de las ayudas, fuera o no el destinatario final de los recursos públicos; es decir, el grupo era beneficiario también cuando su papel consistía en ser cauce o colaborador para que otros sujetos presentaran y recibieran financiación LEADER para proyectos que encajaban en la estrategia de desarrollo rural. En este sentido, el artículo 4 del citado Real Decreto 2/2002 sentaba que “los beneficiarios de las ayudas a las que se refiere el presente capítulo serán los grupos de acción local que, junto con los programas comarcales por ellos presentados, resulten seleccionados (...), y que suscriban el oportuno convenio de colaboración con el Organismo intermediario”. De modo que los titulares de los proyectos que posteriormente resultaban seleccionados por los grupos, y que eran quienes recibían la financiación pública, eran calificados como “perceptores finales de las ayudas”, que habían de rubricar un “contrato de ayuda” (firmado, decía el artículo 9 del mismo Real Decreto, “entre el grupo de acción local y el titular del expediente”). Este esquema jurídico no terminaba de ser coherente, pues el artículo 28 afirmaba que: “Con independencia de la forma jurídica que adopten los grupos de acción local que se seleccionen y de su condición de beneficiarios, los fondos concedidos para la ejecución de sus programas comarcales no perderán su carácter público en su aplicación posterior por parte de aquellos”, por lo que se remitía supletoriamente al Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas entonces vigente. Más de una vez la jurisprudencia contenciosa hubo de recordar las consecuencias derivadas del carácter público de los fondos manejados. Interesa resaltar —nos ocupará más adelante— que la interpretación que el Decreto de 2002 hacía de la condición del GAL como beneficiario tenía unas consecuencias relevantes a efectos de responsabilidad.

Ha de advertirse que esta opción de considerar beneficiario siempre al GAL pervive hoy en alguna normativa autonómica. Es el caso, expresamente, de Castilla-La Mancha: el artículo 20.2.a) de la Orden de 4 de febrero de 2016 afirma que “el Gal será considerado como único beneficiario de las ayudas respecto a la Consejería (...), destinadas al territorio que representa”; desde tal condición, cada GAL —sigue diciendo— “distribuirá estas ayudas entre los promotores de los proyectos que

corresponda, de acuerdo a su Estrategia y procedimiento de gestión”. También lo afirma con nitidez la norma cántabra: el artículo 24 de la Orden de 14 de octubre de 2015 sienta que: “El GAL es el beneficiario de todas las ayudas del programa LEADER”. Sin decirlo tan expresamente, el mismo sentido tiene la normativa de Castilla y León: en el segundo párrafo de la Resolución de 13 de junio de 2016 se dice que este régimen de ayudas “se aplicará a la gestión de los fondos asignados a los grupos de acción local”.

En estas normas, y como ocurría en la estatal de 2002, siendo el GAL el beneficiario de las ayudas, se prevé que entre el GAL y los promotores o destinatarios finales se firme un “contrato de ayuda”, sin especificaciones mayores, ni siquiera su carácter. Ahora bien, si hasta aquí las dos Castillas responden a parámetros semejantes, se separan sustancialmente al concebir el sistema de responsabilidad por incumplimientos, como veremos.

Pues bien, y tal como comenzábamos este apartado, aquí sostendremos otra interpretación, que consideramos acorde con la norma europea y que, por otra parte, se corresponde con la praxis mayoritaria de las Comunidades Autónomas durante el actual período de programación, que expira: que los GAL solo tendrán la condición de beneficiarios cuando resulten los destinatarios de la ayuda. Téngase en cuenta, de entrada, el tenor del artículo 34 del Reglamento 1303/2013: después de describir, en los primeros números, el papel de los grupos de acción local en la selección de operaciones (refiriéndose, lógicamente, a operaciones presentadas por sujetos distintos al propio grupo), afirma, en el número 4, que “el grupo de acción local *podrá ser beneficiario* y llevar a la práctica las operaciones de conformidad con la estrategia de desarrollo local participativo”. De lo que se deduce que el grupo puede presentar y ejecutar operaciones acordes a la estrategia (bajo la submedida 19.2, en lo que a ayudas de FEADER se refiere), en cuyo caso será el beneficiario de la ayuda; pero si la propuesta de operaciones procede de otro sujeto distinto, este será el beneficiario y no el grupo.

Parece claro que la dispensación de ayudas de LEADER ligada a las submedidas 19.1 (ayuda preparatoria de la estrategia), 19.3 (ayuda para actividades de cooperación), 19.4 (ayuda para costes de explotación y animación) y una parte de las correspondientes a la submedida 19.2 (en concreto, las ayudas para el desarrollo de la estrategia que sean ejecutadas por el propio grupo) constituye una genuina *relación subvencional* entre la

Administración concedente (en este caso, la autonómica, por más que los fondos dispensados sean mayoritariamente europeos) y los GAL. Es decir, estamos ante auténticas subvenciones públicas que tienen como beneficiario al grupo de acción local.

De todos modos, lo que acabamos de decir no es asumido unánimemente por las normativas autonómicas. Expresamente, la norma de La Rioja dice que: “Los Grupos de Acción Local son beneficiarios de las ayudas de costes de funcionamiento y animación” (artículo 3.4 de la orden de 30 de marzo de 2015)⁷¹, luego entiende que en todas las demás ayudas el grupo asume el papel de entidad colaboradora. A su vez, son varias las Autonomías que niegan al GAL la posibilidad de ser beneficiario de ayudas para proyectos vía submedida 19.2 —lo veremos enseguida—.

Dicho esto, lo cierto es que la dificultad mayor, que aquí acometeremos, está en determinar cómo se arbitra la concesión de fondos públicos a entes de naturaleza (en principio) jurídico-privada como son los GAL. De momento dejaremos aparte —para analizarlas en el epígrafe siguiente— las ayudas correspondientes a la submedida 19.2 cuando el proyecto de operación es presentado por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, distintas al grupo, supuesto cuantitativamente mayoritario y, a la vez, quizás, el jurídicamente más complejo.

Por tanto, corresponde analizar cómo se ha arbitrado desde las Comunidades Autónomas el procedimiento de concesión para cada una de las ayudas en las que el GAL se presenta como beneficiario.

3. Procedimiento de concesión de ayudas al GAL, según tipos de operaciones

3.1. Ayuda preparatoria (submedida 19.1)

⁷¹ Ciertamente que esto no casa con que el artículo 7 de la orden de 8 de marzo de 2016, que establece las bases reguladoras, afirme que los grupos pueden tener “la consideración de destinatarios de las ayudas”, en cuanto “promotores de las actividades y/o inversiones”.

Como hemos indicado, en ocasiones, abordar la selección de los GAL implicaba dar cuenta del tratamiento de la ayuda preparatoria de la submedida 19.1, pues varias regulaciones autonómicas han ligado ambas decisiones —de modo que reconocer provisional o definitivamente al grupo suponía, automáticamente, asignarle tal ayuda—. Lo dicho, pues, aligera este epígrafe del estudio.

Quizá lo más relevante jurídicamente en este punto sea preguntarnos sobre la adecuación de estas adjudicaciones con las reglas generales de nuestra legislación acerca de la dispensación de ayudas públicas. Dicho de otra manera: ¿estas adjudicaciones se adecuan a las reglas de concesión de ayudas de la legislación española (fundamentalmente, la LGS)? Puede, con razón, razonarse que las adjudicaciones descritas casan mal con las estrictas normas que la LGS señala sobre procedimiento de concesión de ayudas, sea por vía de concurrencia competitiva o de concesión directa. Pero, en este punto, no puede sino recordarse lo afirmado sobre la normativa aplicable a unas ayudas que proceden de fondos europeos: que se les aplica, inicialmente, la normativa europea (que nada dice sobre el aspecto procedimental) y la nacional que la desarrolle, y solo supletoriamente la ley general española. Las normas autonómicas, pues, están habilitadas para proceder como lo han hecho. Además, en todos los procedimientos analizados se observa el principio esencial que rige la materia subvencional, con carácter general: que exista un procedimiento selectivo público y competitivo que determina el beneficiario. Ahora bien, esto no quiero decir que las regulaciones autonómicas, tan diversas también en este punto, merezcan, todas ellas, juicios favorables.

En este sentido, hacemos unos apuntes críticos en relación con una de las regulaciones de la ayuda preparatoria —la riojana— que quiere muy legalista (en cuanto recoge unas bases reguladoras en capítulo aparte, invoca como aplicable la LGS, se remite al procedimiento de competencia competitiva, exige una convocatoria específica...), pero:

- Vimos que la presentación de la estrategia es obligatoria para el candidato a GAL en el inicio del procedimiento selectivo, es decir, antes de que pueda concurrir a la convocatoria de ayuda preparatoria, con lo que malamente esta puede cumplir su

misión sufragar “los costes relacionados con la elaboración de la estrategia” [artículo 35.1.a) iii) del Reglamento 1303/2013].

- Este dato lo corrobora quiénes dice la norma que pueden concurrir a la concesión: “los aspirantes a GAL que en el procedimiento de selección (...) hayan obtenido, al menos, la mitad de la puntuación en cada uno de los tres bloques” a valorar.
- El artículo 23.4 prevé “convocatorias anuales” para estas ayudas, lo que no encaja con el carácter de estas ayudas preparatorias. De hecho, cuando la orden 5/2016 aprueba las bases reguladoras de las ayudas de la medida 19, con vocación de permanencia, solo se ocupa de las encuadrables en las submedidas 19.2, 19.3 y 19.4.

3.2. Ayuda para el desarrollo de la estrategia a través de operaciones asumidas por el GAL (submedida 19.2)

3.2.1. No todas las Comunidades Autónomas admiten que el GAL pueda promover proyectos de ejecución de la estrategia

Ya dimos cuenta de la literalidad del artículo 34.4 del Reglamento 1303/2013, que se refería a que el GAL podría ser beneficiario y llevar a la práctica operaciones acordadas con la estrategia. Posibilidad que es aún más explícita en el Reglamento de Ejecución del Comisión 809/2013⁷². En este punto, el Marco Nacional establece lo siguiente: “Las operaciones que integran la estrategia se llevarán a cabo mediante subvenciones públicas a los promotores de los proyectos seleccionados por los Grupos de Acción Local”. Parece que está apuntando que tal proceder constituye la regla general en la ejecución de las estrategias: que se lleve a cabo a través de proyectos presentados por sujetos distintos al GAL. Pero, acto seguido, el Marco añade: “En los proyectos en los que el Grupo de Acción Local es beneficiario y en los gastos de explotación, el Convenio de colaboración se podrá considerar acto de concesión de la ayuda suficiente, condicionado a la determinación de los proyectos concretos y a la

⁷² Cuyo artículo 60.3 dice: “En el caso de los gastos contraídos de conformidad con el artículo 35, apartado 1, letras a), d) y e), del Reglamento (UE) n° 1303/2013 y con el artículo 35, apartado 1, letras b) y c), de dicho Reglamento, cuando el beneficiario de la ayuda sea el propio grupo de acción local, los controles administrativos correrán a cargo de personas independientes del grupo de acción local en cuestión”.

justificación del gasto en la forma que se determine”. Sin perjuicio de cuanto se dará sobre esto último, queda patente que el grupo puede proponer y ejecutar proyectos acordes a la estrategia que él mismo elaboró. De hecho, la página siguiente del Marco Nacional distingue tres tipos de beneficiarios de ayudas: promotores públicos, promotores privados y grupos de acción local; y para estos últimos admite dos categorías de proyectos: de formación⁷³ y de promoción territorial⁷⁴ (previsión esta que reproducen varias normas autonómicas).

Pese a lo expresado, ya adelantamos que no todas las Comunidades Autónomas admiten que el GAL pueda promover actuaciones de desarrollo de la estrategia, y por lo tanto que pueda ser beneficiario de las subvenciones encajables en la submedida 19.2. No lo hace el Principado de Asturias, que solo considera al grupo como beneficiario de las otras tres submedidas, mientras que en la gestión de las ayudas de la submedida 19.2 le atribuye la condición de entidad colaboradora de la Administración (sobre esto nos remitimos a lo que se dirá más adelante). Tampoco lo prevén la Comunidad canaria o el País Vasco: para la primera, la norma reguladora de las ayudas 19.2, de 19 de diciembre de 2018, reiteradamente se refiere a las “personas solicitantes de las subvenciones” y solo concibe al GAL como entidad colaboradora.

También es cierto que, como adelantamos en la parte inicial de este estudio como previsiones de futuro de la normativa europea, esta opción de negar al GAL la posibilidad de acometer proyectos propios y de ser beneficiario de las ayudas podría ser acogida en el nuevo Reglamento para el siguiente período de programación.

3.2.2. Cauces procedimentales para las ayudas de la submedida 19.2 a favor del GAL

⁷³ Se trata de “proyectos de capacitación para el empleo, dirigidos a la población activa del territorio, a fin de aumentar la empleabilidad, tanto por cuenta propia como ajena, en las actividades existentes y futuras, así como otros proyectos de capacitación, de índole social, medioambiental u otros”.

⁷⁴ Consistentes en “actuaciones desarrolladas en colaboración con los actores locales, dirigidas a mejorar las condiciones generales económicas, sociales, culturales y medioambientales, así como difundir las posibilidades turísticas y características naturales e históricas, etc. que favorezcan el desarrollo integral del territorio”.

Partiendo de que estamos ante auténticas ayudas públicas, la cuestión es cómo se arbitra procedimentalmente su concesión cuando el GAL es el beneficiario y ejecutor del proyecto. Varias —hemos aislado cuatro— son las opciones incorporadas por las normas autonómicas, vistas las cuales incorporaremos nuestra valoración al respecto:

- a) Algunas Comunidades Autónomas que prevén expresamente que las ayudas del 19.2 tengan como beneficiario o destinatario al propio GAL luego no aportan ninguna regla procedimental específica. Es el caso de Castilla y León, cuya resolución de 13 de junio de 2016 admite proyectos propios del grupo, sin aporte alguno procedimental para este caso.

Asimismo, la orden de 8 de marzo de 2016, que aprueba para La Rioja las bases reguladoras de las ayudas de la medida 19, contiene una regulación bastante detallada de las correspondientes a la submedida 19.2, aportando varias reglas distintas para los casos en que el solicitante sea un GAL; pero, sin embargo, al regular el procedimiento de concesión no incorpora ninguna especialidad para este supuesto, con lo que resulta curioso que corresponda al GAL “elaborar el dictamen de elegibilidad” sobre su propio proyecto o “proponer la concesión de las ayudas, el porcentaje de ayuda aplicable, el importe final de esta”.

En fin, no parece que estas normativas puedan servir de referencia en este punto.

- b) Algunas Comunidades Autónomas acogen para las ayudas de la submedida 19.2 destinadas al GAL cauces procedimental de mínimos. Uno de los menos “formales” quizá sea el cántabro: el artículo 20 de la Orden de 14 de octubre de 2015, después de regular la concesión de ayudas a terceros, dice: “En los casos en que sean los GAL los beneficiarios de los proyectos el Servicio de Agricultura y Diversificación Rural efectuará un control de verificación de cada uno de los trámites descritos” (propuesta del gerente y aprobación por la Junta directiva): con lo que el GAL se otorga la subvención a sí mismo.

Algo más formalizado es el procedimiento extremeño. El decreto de 22 de noviembre de 2016 dedica capítulos distintos (el II y III) a los procedimientos de concesión cuando el titular de los proyectos es distinto al GAL o cuando lo es este. Para este segundo caso, el artículo 44 señala lo siguiente: “el grupo deberá comunicar a la Dirección General de Desarrollo Rural al inicio de cada anualidad y, en todo, caso, con carácter previo a la realización de la correspondiente

convocatoria, las previsiones de fondos que para dicha medida se reservan y quedan destinadas a financiar los expedientes cuyo titular sea el propio grupo. Transcurridos quince días desde el siguiente al de la recepción de dicha comunicación por parte de la Dirección General de Desarrollo Rural sin que por ésta se hubiera expresado objeciones a la misma dichas previsiones adquirirán la condición de definitivas”.

Para Castilla-La Mancha, el artículo 20.2.c) de la Orden de 4 de febrero de 2016 solo señala que el GAL-promotor deberá presentar “un certificado de gasto refrendado por su Presidente, su Gerente y su Responsable Administrativo y Financiero”, “si bien el pago se efectuará previa comprobación por la Dirección General de Desarrollo Rural de la justificación presentada”.

- c) En Andalucía, la orden de 23 de noviembre de 2017, por la que aprueba las bases reguladoras de ayudas de la submedida 19.2, también regula en capítulo separado las ayudas que tienen un beneficiario distinto al GDR y aquellas en que lo es este — aunque en lo no previsto para estas segundas les son aplicables las reglas señaladas para las primeras—. Para las ayudas destinadas a Grupos se requiere una convocatoria —se supone que específica—, a raíz de la cual “el procedimiento de concesión se iniciará con la solicitud del GDR⁷⁵ y se resolverá en régimen de concurrencia no competitiva, sin que sea necesario la comparación de solicitudes ni la prelación de las mismas” (artículos 44 y 45).

La norma prevé una tramitación de la ayuda, con una instrucción por parte de la Delegación Territorial, a quien compete una propuesta provisional de resolución y otra definitiva, que se supone —por aplicación de lo previsto en el capítulo anterior— que corresponde resolver al titular de la Dirección General.

La soberanía normativa la Comunidad Autónoma hace de este un procedimiento respetable, con elementos indudables de rigor. Ahora bien, la legislación española —que conozcamos— nunca ha incorporado un procedimiento de concesión de

⁷⁵ La regulación resulta un tanto confusa, porque el artículo 44 comienza señalando que el procedimiento de concesión se inicia “con la solicitud del GDR”; el artículo siguiente establece que “las convocatorias de las ayudas” “se publicarán en el BO de la Junta” y establecerán el plazo de presentación de solicitudes. Parece lógico que un procedimiento de concesión de cualquier tipo de ayuda en régimen de concurrencia comience con su convocatoria (así lo establece, desde luego, el artículo 23 de la LGS) y no con la solicitud de un candidato. Está claro que en este caso se está pensando en concurrencia de varios: por la propia existencia de convocatoria pública, por la calificación del procedimiento como de “concurrencia no competitiva” y porque luego se afirma que “la instrucción de las solicitudes se efectuará siguiendo el orden correlativo de entrada en el registro” (artículo 48.1).

subvenciones “en régimen de concurrencia no competitiva”⁷⁶, cuyos elementos configuradores —concurrencia y no competencia— tienen algo de contradictorio.

- d) En la Comunidad de Madrid, el régimen de ayudas que la Dirección General aprobó por Resolución, ya citado, distingue también el tratamiento procedimental cuando el GAL es colaborador (de la dispensación de ayudas) y cuando es el beneficiario. Para este segundo caso, no prevé un procedimiento de concesión, sino “de autorización”, conforme al cual el GAL presenta una solicitud de autorización de los proyectos ante la Dirección General, que verificará la elegibilidad y viabilidad técnico-económica y realizará una valoración social, medioambiental o cultural, de resultados de lo cual podrá autorizar mediante resolución el proyecto.

Insistimos en la soberanía normativa autonómica para regular un aspecto procedimental que la norma europea deja al albur de los Estados (y el nuestro ha renunciado a armonización alguna al respecto). Pero, a la vez, el hecho de que en algunas Comunidades Autónomas los GAL no puedan acometer proyectos, así como las notabilísimas diferencias que se han establecido entre Autonomías en este punto, aconsejan acometer una tarea armonizadora por parte del Estado. También este sería soberano para arbitrar jurídicamente la concesión al GAL, por las Comunidades Autónomas, de las ayudas *ex* submedida 19.2, sin estar vinculado a las reglas generales de la LGS. Por ejemplo, en el instrumento formal en que asigna una determinada cantidad para la submedida 19.2 podría especificar qué parte está destinada a proyectos del GAL y cuál a los promovidos por otras personas físicas o jurídicas. Este sería el acto dispensador de la ayuda; y a partir de ahí el GAL decide los proyectos que acomete acordes con la estrategia.

3.3. Ayuda para actividades de cooperación (submedida 19.3)

El Reglamento de FEADER vigente solo dedica tres artículos específicamente al LEADER, los artículos 42 a 44: el primero de ellos se limita a recoger la posibilidad de que los GAL desempeñen tareas suplementarias delegadas, además de las fijadas en el Reglamento 1303/2013; el segundo, relativo al kit de puesta en marcha, permanece

⁷⁶ Sabemos que la LGS concibe dos procedimientos alternativos: de concurrencia competitiva (en rigor, solo hay concurrencia cuando se compite) y de concesión directa.

inédito en España a la vista de la ya consolidada implantación del LEADER en nuestro territorio; y el último, artículo 44, se refiere a las actividades de cooperación..., lo que es una muestra de la importancia que quiso otorgarle el legislador europeo.

Como bien expresa la Resolución de 12 de julio de 2017, de la Consejería competente del Principado de Asturias, que recoge las bases reguladoras de estas ayudas, estos proyectos son un instrumento para “promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los grupos de acción local, con la participación adicional de agentes sociales del territorio”; y como tales deben valorarse adecuadamente. Todo apunta a que estas ayudas de la submedida 19.3, “para la preparación y realización de las actividades de cooperación del grupo de acción local” —dice el artículo 35.1.c) del Reglamento 1303— requieren, quizá, una tarea armonizadora no menor que en las anteriores ayudas estudiadas, por revelarse insuficiente la acometida por el Marco Nacional de Desarrollo Rural... o por no ser secundada. Sobre todo, porque se observa que ha imperado una concepción fragmentaria entre las Comunidades Autónomas, que actúan cual compartimentos estancos en un campo que sugiere todo lo contrario. Es lo que se deduce también del documento de conclusiones sobre la situación del medio rural, donde llama la atención sobre la necesidad de “favorecer la cooperación entre GAL de distintas CCAA y países, a través de la definición de procedimientos compatibles entre distintas regiones”.

El Marco Nacional estableció que la cooperación LEADER “debe contemplarse obligatoriamente en los PDR y es optativa para los Grupos”. Señala también que los proyectos de cooperación se podrán incluir, bien en la estrategia del grupo de acción local, en cuyo caso la cooperación se presupuestará en cada estrategia, o bien se podrán convocar por la Autoridad de gestión del PDR, en cuyo caso el presupuesto para cooperación se gestionará por la autoridad competente. Lo que sugiere dos cauces procedimentales para ellas: una iniciativa cooperativa del GAL autorizada después por la Administración; o una iniciativa de la autoridad de gestión a la que concurren los GAL interesados. Para cada una de estas posibilidades el Marco aporta luego unas “pautas” —así las llama—:

- a) Para la cooperación incluida en las estrategias de desarrollo local, indica que el GAL que proponga realizar un proyecto de cooperación como coordinador deberá “buscar

los socios participantes”, y “elaborar una solicitud en la que conste al menos la descripción del proyecto, objetivos, actuaciones previstas, plazo de ejecución presupuesto aproximado y financiación del proyecto”. Esta solicitud debe remitirse a la Autoridad de Gestión para su aprobación previa. De ser aprobado, se remitirá a los GAL participantes, “que a su vez solicitarán la aprobación de sus Autoridades de Gestión respectivas”. Finalmente, el grupo coordinador lo remitirá a su Autoridad de Gestión para la aprobación final.

- b) Cuando es la Autoridad de gestión quien convoque estas ayudas, remite a los procedimientos de selección de proyectos que se aprueben, pero solo se refiere a cooperación transnacional, tal como había señalado el artículo 44.3 del Reglamento FEADER.

Lo cierto es que las reglas sustantivas y procedimentales que se establecen en las normativas autonómicas —y hasta el interés por estas actividades— han diferido sustancialmente. En relación al interés por ellas, Canarias, por ejemplo, que sí recoge estas ayudas a la cooperación en el PDR, incluso con más detalle que el Marco Nacional, después omite su regulación en el Convenio entre la Consejería y los GAL, que solo acoge modelos de manuales de procedimiento de las ayudas de las submedidas 19.2 y 19.4. Nos limitamos a señalar algunas disfuncionalidades o divergencias detectadas en las normas autonómicas:

- La norma andaluza que aprueba las bases reguladoras, orden de 23 de octubre de 2018, considera que el procedimiento de concesión de las ayudas “se iniciará con la solicitud del GDR interesado, previa convocatoria”: si, como parece razonable, lo primero es la convocatoria, se supone con ella comenzará el procedimiento.
- Una vez más, esta norma se remite a un procedimiento de concurrencia no competitiva, ya comentado.
- Los beneficiarios no coinciden según Autonomías: mientras La Rioja considera tales a los grupos (coordinador y cooperantes) y a las personas o entidades colaboradoras, para Andalucía los socios cooperantes que no sean GDR no tendrán la consideración de beneficiarias, con lo que “los costes de sus intervenciones serán afrontados con cargo a sus respectivas fuentes financieras o programas de desarrollo rural”.

- No deja de ser curioso, e indicativo de la solución más sencilla y coherente si los beneficiarios son los grupos, que la misma resolución que convoca las ayudas fije el importe máximo de la ayuda de cada GDR andaluz (resolución de 23 de octubre de 2018): a partir de esa atribución subvencional sería el grupo el que determine los destinos concretos de cooperación.
- La Comunidad de Madrid, en el régimen de ayudas ya citado, opta también aquí por un procedimiento de autorización de proyectos concretos, y no propiamente de concesión de ayuda, que ya se considera atribuida.

3.4. Ayuda para los costes de explotación y animación (submedida 19.4)

Para las ayudas de explotación y animación de los GAL, la norma europea aporta una regla sustantiva, limitativa del volumen de estas ayudas en relación con el conjunto del auxilio público: el artículo 35.2 del Reglamento 1303/2013 marca un límite porcentual a estos costes de explotación: “no superará el 25 % del gasto público total en que se incurra en el marco de la estrategia de desarrollo local participativo”.

Desde el punto de vista formal ha de advertirse de lo señalado en el Marco Nacional —aunque lo dice en el apartado dedicado a las ayudas de la submedida 19.2—: “En los proyectos en los que el Grupo de Acción Local es beneficiario y *en los gastos de explotación*, el Convenio de colaboración se podrá considerar acto de concesión de la ayuda suficiente, condicionado a la determinación de los proyectos concretos y a la justificación del gasto en la forma que se determine”. Subyace aquí la idea de que el principio concurrencial y selectivo implícito a la distribución de fondos públicos es atendido con el procedimiento de selección de los grupos, con lo que el convenio es considerado instrumento formal suficiente para la efectiva concesión de la ayuda.

El carácter de gasto “ordinario” de funcionamiento de los grupos que estas ayudas pretender sufragar (de tal modo que si los GAL fueran entes públicos dependientes de una Administración matriz estas atribuciones podrían ser consideradas “aportaciones dinerarias”) justifica también el tratamiento procedimental que, con diferencias menores, le han otorgado varias Comunidades Autónomas: subvención directa por vía de dotación presupuestaria en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Así, el artículo 27 de la orden de 8 de marzo de 2016 de La Rioja prevé que una dotación presupuestaria anual se distribuirá entre los GAL de forma proporcional a la puntuación otorgada en el proceso de selección. Para ello, estos habrán de presentar a la Autoridad de Gestión una previsión de los gastos de funcionamiento del año en curso — dentro de los subvencionables determinados en el artículo anterior—. Aunque la norma no la llame así, es claro que estamos ante una ayuda de concesión “directa”, que corresponde acordar al Consejero competente.

Canarias, aunque incluye en el Convenio un modelo de manual de procedimiento para estas ayudas de funcionamiento, arbitrado mediante una convocatoria abierta todo el año y la necesaria presentación de solicitudes por los GAL, esto opera como autorización previa de la Autoridad de Gestión, pues el propio Convenio prevé la concesión directa de subvenciones sobre la base del artículo 22.2 de la LGS. De modo que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año en cuestión prevé el crédito necesario para la concesión directa de la subvención destinada a cubrir estos gastos, cantidad que posteriormente un orden de la Consejería distribuye entre los GAL para ese año.

Para la Comunidad de Madrid, su “Régimen de ayudas” es más parco en el tratamiento de estas ayudas. Se limita a instar al GAL a presentar, dentro de los cinco últimos días hábiles de cada trimestre, la documentación justificativa de los gastos subvencionales —antes había especificado qué gastos lo son y después qué debe aportarse para la justificación— ante la Dirección General de Agricultura y Ganadería, la cual deberá comprobar el gasto y la efectividad del pago para la validación de la justificación.

4. Responsabilidad del GAL por sus irregularidades e incumplimientos como beneficiario de ayudas

4.1. Responsabilidad del GAL-beneficiario por sus incumplimientos

Es evidente que el capítulo relativo a la responsabilidad resulta esencial en el marco de una actividad que consiste en la distribución y empleo de recursos públicos. Baste considerar que de los cinco títulos de la Ley 38/2003, general de subvenciones (un título preliminar y otros cuatro), tres se ocupan a ella: los relativos al reintegro de las subvenciones, a su control financiero y a las infracciones y sanciones administrativas. En el ámbito europeo, y específicamente en el agrícola y de desarrollo rural, el artículo 65 del Reglamento FEADER (ya lo citamos) reitera lo que con carácter general, para toda la Política Agrícola Común, había sentado el Reglamento 1306/2013, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC, aprobado el mismo día, en su artículo 58: “Los Estados miembros adoptarán, en el contexto de la PAC, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión”⁷⁷. Este Reglamento es desarrollado por el ya citado Reglamento de ejecución nº 809/2014, de la Comisión, focalizado en las supervisiones y los controles de los regímenes de ayuda.

Ya en el marco del desarrollo local/rural, la centralidad del GAL la acoge el considerando 31 del Reglamento 1303/2013: “Como principio esencial, la responsabilidad de elaborar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local participativo debe darse a los grupos de acción locales que representan los intereses de la comunidad”. A nivel nacional, una plasmación de las responsabilidades que asume el grupo, como condición para ser seleccionado, es esta que recoge la norma andaluza: las entidades interesadas en obtener tal condición “deberán comprometerse a elaborar, presentar y preparar la implementación de una Estrategia de Desarrollo Local” (artículo 4.2 de la orden de 19 de enero de 2016).

⁷⁷ Lo que concreta en:

- a) cerciorarse de la legalidad y corrección de las operaciones financiadas por los Fondos;
- b) garantizar una prevención eficaz contra el fraude, en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo, y que deberá tener un efecto disuasorio, teniendo en cuenta los costes y beneficios así como la proporcionalidad de las medidas;
- c) prevenir, detectar y corregir las irregularidades;
- d) imponer sanciones que sean efectivas, disuasorias y proporcionadas de acuerdo con el derecho de la Unión o, en su defecto, la legislación nacional, y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario;
- e) recuperar los pagos indebidos más los intereses y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario.

Ahora solo nos ocupa la responsabilidad del GAL en cuanto resulte beneficiario de las ayudas LEADER, lo que nos obliga a recordar algo sabido: que en períodos de programación anteriores el grupo era considerado siempre como beneficiario de la ayuda, independientemente de que el destinatario final fuera otra persona física y jurídica. Esto implicaba que debía responder siempre ante la Administración de todas las irregularidades habidas en la gestión de los fondos, también las debidas de otras personas destinatarias de tales fondos (de esto nos ocuparemos específicamente en el epígrafe V, apartado 4.4.2).

El doble papel del GAL, en unos casos como beneficiario de las ayudas y en otros como mero colaborador en su atribución a otros beneficiarios —como pasaremos a ver enseguida—, unido a la concepción jurídico-pública de las ayudas LEADER también en este segundo caso —en el que la relación subvencional tiene lugar entre la Administración y el destinatario distinto al GAL—, convierte al *grupo en responsable exclusivamente de sus obligaciones*. De tal manera que, en lo que ahora interesa, el GAL es responsable del uso de los recursos recibidos como beneficiario: si incumple sus obligaciones como receptor de una ayuda preparatoria, como promotor de un proyecto de las submedidas 19.2 o 19.3, o como destinatario de ayudas de explotación, deberá responder de tales incumplimientos. Y la acción de recuperación o reintegro será la prevista en las normas jurídico-públicas, incluida la LGS.

4.2. Responsabilidad de los directivos y gestores por las irregularidades del GAL

Cuando la actuación del GAL sea irregular —en el uso de la ayuda de la que es beneficiario, como también en su papel colaborador en la gestión del resto, que después analizaremos— y genere responsabilidades patrimoniales hemos de plantearnos si estas pueden repercutir sobre sus miembros (como parte de órganos directivos del grupo o como técnicos).

Para determinar estas responsabilidades personales habremos de acudir a la regulación correspondiente de la forma jurídica empleada. Visto el carácter asociativo que mayoritariamente revisten los GAL en estos momentos, habremos de atender a su ley reguladora. Así, en caso de sanción patrimonial —como es la derivada del deber de

reintegro de cantidades no adecuadamente empleadas—, con arreglo al artículo 15.1 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación, el GAL debe responder con todos sus bienes presentes y futuros. Los miembros del GAL, por el contrario, no responden personalmente de las deudas de la asociación (artículo 15.2 de la Ley). En este tema de la responsabilidad patrimonial se manifiesta de modo claro la diferencia entre el GAL y cada uno de sus miembros.

No obstante, una vez haya quedado fijada la responsabilidad del GAL este puede repetir contra los miembros de los órganos de gobierno y representación, a tenor del artículo 15.3, cuando la sanción haya sido impuesta como consecuencia de la acción u omisión dolosa o culposa de alguno de ellos; responsabilidad, lógicamente de carácter extracontractual⁷⁸, que es exigible no solo por la asociación, sino también por los asociados y por terceros⁷⁹.

Finalmente, para hacer frente a la responsabilidad en que pudieran incurrir los gestores del grupo puede interesar concertar un seguro de responsabilidad civil; y en este sentido sería una medida lógica que los gastos derivados de estos seguros fueron subvencionables.

V. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS GAL CON LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS DISTINTOS AL PROPIO GAL

Nos enfrentamos ahora al núcleo duro de la aplicación de la metodología LEADER y a la relación jurídica más compleja y problemática habida en su seno. Y es que estos

⁷⁸ Para mayor detalle sobre los caracteres de esta responsabilidad, vid. J.J. MARÍN LÓPEZ, “Personalidad jurídica, capacidad y responsabilidad de las asociaciones”, ponencia en el IX Congreso de la APDC, ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2005, pp. 143 ss.

⁷⁹ “Los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, y las demás personas que obren en nombre y representación de la asociación, responderán ante esta, ante los asociados y ante terceros por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes”.

singulares entes, normalmente privados, que son los GAL han de elaborar unas estrategias de desarrollo local aplicables en su ámbito territorial; y lo harán sobre la base de las aportaciones que quienes en ellos se integran: distintos protagonistas, públicos y privados —primando los segundos—, tales como Ayuntamientos, responsables de una comarca, sujetos o empresas privados, asociaciones locales... Y es a estos a quienes, una vez aprobada la estrategia, corresponde generalmente aplicarla llevando a cabo los proyectos en ella incluidos o que la desarrollen... erigiéndose para ello en beneficiarios de las ayudas LEADER. Es claro que nos estamos refiriendo —como adelantamos en el epígrafe anterior— a las ayudas dirigidas a “la realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo”, que constituyen la submedida 19.2. También vimos entonces que, según Comunidades Autónomas, los propios GAL también podrán ser ejecutores de los proyectos; pero ahora nos corresponde indagar en las *relaciones jurídicas habidas cuando el beneficiario de la ayuda/ejecutor del proyecto no es el GAL*. Este, sin embargo, sí interviene en la gestión de la ayuda, en términos que, antes y ahora, no resultan diáfanos ni uniformes en las distintas regulaciones autonómicas.

Primeramente, corresponde detenernos en los parámetros que respecto de estas relaciones jurídicas recoge la normativa europea, pues resultan de obligada observancia (1). En segundo lugar, es importante interrogarse entre quiénes se produce la relación subvencional en estas ayudas dispensadas a sujetos distintos al GAL, lo que nos lleva a plantearnos la condición jurídica del GAL en su gestión (2), para después repasar —comparativa y críticamente— la normativa autonómica que regula aquella relación (3). Esta imbricación de sujetos diversos —Administración, GAL y beneficiario— hace especialmente importante determinar las normas sobre responsabilidad en caso de incumplimientos (4).

1. Directrices europeas sobre la gestión de las ayudas de la submedida 19.2 cuando el beneficiario no es el GAL

Ya sabemos que el Reglamento 1303/2013 obliga a los Estados a definir “los papeles respectivos del grupo de acción local y de las autoridades responsables de la ejecución de los programas pertinentes en relación con todas las tareas de ejecución relacionadas con la estrategia de desarrollo local participativo”. Pero el mismo artículo 34, acto seguido, establece que entre las tareas de los grupos “estarán las siguientes:

- a) generar la capacidad de los agentes locales para desarrollar y llevar a la práctica las operaciones, también fomentando sus capacidades de gestión de proyectos;
- b) diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente de selección y criterios objetivos de selección de las operaciones que eviten conflictos de intereses, garanticen que por lo menos el 50 % de los votos en las decisiones de selección provengan de socios que no sean autoridades públicas, y permitan efectuar la selección por procedimiento escrito;
- c) garantizar la coherencia con la estrategia de desarrollo local participativo al seleccionar las operaciones, ordenándolas por prioridades según su contribución a la consecución de los objetivos y las metas de esa estrategia;
- d) preparar y publicar convocatorias de propuestas o un procedimiento continuo de presentación de proyectos, inclusive definiendo los criterios de selección;
- e) recibir las solicitudes de ayuda y evaluarlas;
- f) seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la subvencionabilidad antes de la aprobación;
- g) hacer un seguimiento de la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local participativo y de las operaciones subvencionadas y llevar a cabo actividades de evaluación específicas vinculadas a esa estrategia”.

En relación con estas tareas, permítasenos un apunte acerca de la propuesta de nuevo Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos, publicada en 2018. Su artículo 27, por una parte, suprime la referencia a la obligación de los Estados de definir los papeles respectivos del GAL y de las autoridades responsables de la ejecución de los programas; por otra parte, cambia el encabezamiento de las tareas de los GAL: ya no habla de que “entre las tareas de los GAL estarán las siguientes”, sino de que los GAL “llevarán a cabo con carácter exclusivo todas las tareas siguientes”. Y entre estas tareas

suprime dos: las de las letras c) y e), antes citadas. Aunque no es fácil interpretar estas alteraciones, puede hacerse en un sentido de implicar una pretensión armonizadora, restringiendo la autonomía de los Estados en este punto.

Otro aspecto: nada dice el precepto europeo vigente sobre el pago de las ayudas, sobre el que ya tratamos de la obligación estatal de designación de un organismo pagador que esté acreditado conforme al artículo 7 del Reglamento 1306/2013. Este establece que: “Los organismos pagadores serán los servicios u organismos de los Estados miembros responsables de la gestión y control de los gastos” del FEADER. Especifica después que sus tareas podrán delegarse “con excepción de los pagos”. Pero tampoco en este punto hay unanimidad en el panorama español del LEADER, pues, aunque en la mayoría de las Comunidades Autónomas es el organismo pagador público el que realiza los pagos a los promotores beneficiarios finales, en otros estos pagos finales son realizados por el propio GAL.

Pero volvamos a las tareas del GAL recogidas en el artículo 34 del Reglamento vigente. La norma europea es bastante más detallada que su precedente de 2005, que también confiaba al GAL “un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local” [artículo 61.c) del Reglamento 1698/2005] y la misión de elegir “los proyectos que vayan a financiarse en el marco de la estrategia” (artículo 62.4). Pese a este tenor, en el anterior período de programación la opción por el carácter privado de la relación entre GAL y beneficiario de la ayuda era mayoritaria⁸⁰ (la seguían trece Comunidades Autónomas frente a cuatro que la consideraban netamente pública). En el período 2013-2020, sin embargo, en las normativas autonómicas el carácter jurídico-público de estas ayudas es absolutamente mayoritario.

Pero lo cierto es que los Reglamentos vigentes —como se pudo adelantar al presentar la normativa europea— tampoco resultan concluyente en cuanto a la relación “a tres bandas”, entre Administración, GAL y beneficiarios finales; en concreto, no se precisa si la relación jurídico-financiera subvencional se produce directa y exclusivamente entre la Administración y el beneficiario, ni se determina con nitidez a

⁸⁰ Esto implicaba, más o menos, que la relación entre ambos se arbitraba a través de un contrato privado, el pago lo solía hacer el propio grupo, la recuperación de la ayuda se remitía a la vía judicial civil y el grupo no se libraba de la responsabilidad *ex post* ante la Administración por los incumplimientos del promotor.

quién corresponde la competencia para la resolución de las ayudas. Lo que es tanto como decir que permanece la duda sobre el papel del GAL en el proceso dispensador de la ayuda. Detengámonos en esto, antes de detallar cómo regulan las normas autonómicas el procedimiento dispensador de las ayudas.

2. ¿Entre quiénes se produce la relación subvencional en las ayudas LEADER dispensadas a sujetos distintos al GAL? La condición jurídica del GAL en su gestión: colaborador de la Administración autonómica, pero no como entidad colaboradora de la LGS

Más atrás ya sostuvimos la indubitada calificación de las ayudas LEADER como auténticas ayudas públicas, sea cual sea su beneficiario. Esto implica que mantengamos también que, cuando el beneficiario es un sujeto distinto al GAL, la relación jurídica subvencional o financiera tiene lugar directamente entre la Administración concedente (la autonómica) y el destinatario del dinero público. Aunque en mayor o menor medida las normas autonómicas vigentes responden a esta premisa, lo proclama con rotundidad el Convenio de colaboración tipo firmado entre la Administración asturiana y los distintos GAL: en relación con las que llama “ayudas a terceros” (distintos al GAL) afirma que “la relación financiera se establecerá directamente entre la Administración y el beneficiario” [cláusula 8ª.1.b)]. Este punto, que acabamos de advertir que no ha sido siempre diáfano ni uniforme en la gestión del LEADER, nos sitúa ante la obligación de precisar cuál es el papel o función jurídica del GAL en la gestión de estas ayudas; lo que supone precisar su relación con la Administración autonómica y con los beneficiarios.

Entendemos que el papel del GAL en la dispensación de esas ayudas es de *colaborador de la Administración autonómica dispensadora de las ayudas*. Pero bien entendido que son las normas europeas las que precisan tal papel y las estatales específicas las que lo desarrollan. Al señalar esto estamos negando que el GAL asuma el papel de “entidad colaboradora” regulado en la LGS (o en leyes de subvenciones

autonómicas), como recoge una parte importante de las normativas autonómicas⁸¹ y propone alguna doctrina⁸². En definitiva, el GAL desempeña una función colaboradora con la Administración *específicamente descrita y regulada por la norma europea*, ajena a la propia de las entidades colaboradoras previstas en la LGS.

Abundando en esto, cabe emplear dos argumentos para excluir la atribución a los GAL de la condición de entidad colaboradora regulada en la LGS:

a) Un primer argumento se acaba de apuntar —y quizá seas suficiente para negar la equiparación entre los GAL y aquellas entidades— es que la distribución de ayudas según la metodología LEADER obedece a una sistemática propia, recogida en la normativa específica, siendo la LGS aplicable solo de manera supletoria, y esto parcialmente —lo relativo los procedimientos de concesión y control de las ayudas, expresamos en su momento—, lo que excluye a los artículos dedicados a las entidades colaboradoras. Por lo tanto, aunque existen entre estas entidades y los GAL indudables similitudes, a la metodología LEADER no le resultan aplicable, ni supletoriamente, las previsiones de la LGS para las entidades colaboradoras.

b) Además, las misiones que le son encomendadas a los GAL en la normativa europea —las reprodujimos más atrás— solo muy parcialmente responden a las que la LGS encomienda a la entidad colaborada. Para empezar, la ley concibe a esta entidad como “actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente”, lo que no encaja en el papel del GAL; y además le confía, fundamentalmente, que “entregue y distribuya los fondos públicos”, cuando ya vimos que en el sistema LEADER esta tarea se reserva al organismo pagador. Y en cuanto a la “colaboración en la gestión de la subvención sin

⁸¹ Con rotundidad lo afirma el artículo 3 de la Orden 6/2015, de la Comunidad de La Rioja: “El Grupo tendrá la consideración de Entidad Colaboradora a los efectos establecidos en el artículo 12 de la Ley 38/2003”, LGS. O la norma aragonesa: artículo 5.4 del Decreto 37/2015, de 18 de marzo; o la gallega: la Resolución de 11 de febrero de 2016 así lo hace en relación con artículo 9 de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia. Como expresa para Asturias la resolución de 7 de julio de 2016, aprobadora de las bases, en su base sexta y en el Convenio entre Comunidad y sus GAL: “El Grupo actuará como entidad colaboradora de la Ley 38/2003” (base novena.1). Otras normas autonómicas aluden a su papel colaborador sin invocar la figura de la LGS, como la orden catalana de 28 de enero de 2016. La norma andaluza de 23 de noviembre de 2017 no invoca tal condición expresamente a los GAL, pero en dos momentos, incidentalmente, se la reconoce [artículos 32.3 y 38.1.f)].

⁸² Así se ha manifestado recientemente A. GÓMEZ BARAHONA, en “La regulación del desarrollo rural”, en J.M. de la CUÉTARA, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ y F.J. VILLAR ROJAS (coord.), *Derecho Administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, p. 1649.

que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos”, la principal tarea “colaboradora” del GAL —selección de operaciones, fijación de importe...—, en el sistema descrito en la LGS en el que median estas entidades es una misión que corresponde a la propia Administración convocante.

Hacemos ahora un somero recorrido comparativo por los procedimientos diseñados por las Comunidades Autónomas.

3. Regulaciones autonómicas del procedimiento de concesión de ayudas a entidades distintas al GAL

En el período de programación vigente los trámites procedimentales obedecen a parámetros bastante semejantes. Seguiremos el esquema clásico del procedimiento administrativo, de iniciación, instrucción y resolución, para terminar con una referencia al seguimiento y control.

3.1. Iniciación

Unas normas autonómicas han querido ser más fieles a la letra del Reglamento europeo (que confía al GAL “preparar y publicar las convocatorias”) y otras a la supletoria LGS (que prevé que el procedimiento de concesión “se inicia siempre de oficio” por la Administración, de modo que esta aprueba y publica la convocatoria). Así, podemos distinguir, en ocasiones con diferencias menores:

- En algunas Comunidades Autónomas la convocatoria es elaborada por el GAL, pero aprobada por la Administración, difiriendo en su modo de publicación. Para Madrid, la Resolución que incluye el Régimen de Ayudas prevé que el GAL elabore la propuesta de bases y de convocatoria, que se eleva a la Dirección General competente. Esta la autorizará y notificará al GAL, para su aprobación y publicación. La difusión se realizará a través de la página web del GAL y de los

Ayuntamientos del territorio, así como en los tabloneros de anuncios de los mismos. El esquema consistente en propuesta de convocatoria por el GAL y aprobación por el Consejero es también seguido en Asturias (su extracto es publicado en el BO de la Comunidad) o en Extremadura.

- En otras Autonomías, la convocatoria es aprobada por el GAL y la Comunidad se limita a darle publicidad: así, La Rioja: convocatoria realizada directamente por el GAL, a la que la Consejería simplemente “dará publicidad” (en el BO autonómico). Lo mismo ocurre en Extremadura, que remite para la publicidad a las normas de la LGS.
- En ocasiones, la norma solo precisa que los GAL “harán pública la convocatoria de ayudas”, sin determinar cómo ni dónde.
- Un caso singular es el de la norma murciana: el artículo 22.2 de la Orden de 3 de octubre de 2017 incluye entre las “tareas compartidas del GAL y la Administración” la de “proponer y publicar las convocatorias”, sin conocerse el régimen de compartición, quizá entendido como propuesta más aprobación.
- Finalmente, hay Comunidades Autónomas en que la convocatoria de ayudas se realiza de oficio por la Administración, sin más: así, Aragón, Canarias, Andalucía o Valencia, sin consignarse una intervención del GAL al respecto. En unos casos, la competencia se reside en el titular de la Consejería (Aragón o Canarias), en otros se delega normativamente en el titular de la Dirección General (Andalucía), y en otros no se especifica (Valencia); en ocasiones se publica solo un extracto de la convocatoria, en otros el texto y el extracto.

3.2. Instrucción

En general, las normas autonómicas que se ocupan de la instrucción del procedimiento la confían a los GAL, sin faltan en ellas incoherencias internas o diferencias entre unas y otras. En ocasiones prevén una mayor o menor intervención de órganos administrativos de las Consejerías, incluso hasta el punto de concebir una suerte de doble instructor: el artículo 13.2 de la Orden de 19 de febrero de 2015, de bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el marco del PDR de Illes

Balears⁸³, señala que: “Los órganos competentes para instruir y resolver el procedimiento para conceder las ayudas son los que se establecen en el Decreto 65/2007, de 25 de mayo, sin perjuicio de la instrucción, valoración y selección de operaciones que realicen los grupos de acción local en el marco de la medida 19.2. Otras normas se remiten total o parcialmente a los manuales de procedimiento del Servicio administrativo y/o del GAL en cuestión (así, lo hacen totalmente, en concreto al manual cada GAL, Castilla-La Mancha —artículo 20.2^a) de la Orden de 4 de febrero de 2016— o Castilla y León —en términos que acabamos de ver—; lo hace parcialmente Aragón, en el artículo 13 de la Orden de 18 de octubre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas LEADER, que incorpora algunas normas sustantivas⁸⁴.”

Así, en cuanto a incoherencias internas, para Asturias, la cláusula 9 del Convenio confía al GAL “la tramitación de las ayudas e instrucción del procedimiento”; pero la base 16 de las bases reguladoras aprobadas por resolución de 20 de octubre de 2017, después de atribuir al GAL el papel de entidades colaboradoras, otorga el de órgano instructor del procedimiento al Servicio de Programación y Diversificación Rural de la Consejería, para en el párrafo siguiente adjudicar al GAL la revisión de los expedientes de solicitud.

Ya hemos advertido que difieren en cuanto a la existencia o no de la figura del RAF, que en Comunidades como La Rioja, Cataluña o Madrid le corresponde certificar el cumplimiento de requisitos de la solicitud mediante controles administrativos, mientras que en Asturias, Andalucía o Canarias se prescinde de esta figura, de modo que tales verificaciones las lleva a cabo, genéricamente, el GAL.

Para la valoración de las solicitudes, unas Comunidades Autónomas confían esa tarea al GAL, sin especificar quién lo hará en él (Andalucía, según el artículo 21), mientras otras crean en su interior una comisión específica (en Asturias, una Comisión

⁸³ BOIB de 26 de febrero de 2015.

⁸⁴ BOA de 31 de octubre de 2016.

de Valoración, en la base 17⁸⁵) o se atribuye la tarea a la Junta Directiva o de Decisión (Madrid o Aragón).

En cuanto a los dictámenes o informes necesarios (elegibilidad, subvencionabilidad y viabilidad), para los que el Acuerdo de asociación adoptaba unos criterios, tampoco hay necesariamente reglas comunes y en ocasiones tampoco son muy claras⁸⁶. El dictamen de elegibilidad en general compete al GAL; en Asturias se confía a la Consejería competente, pero en realidad considera como tal al que en el Acuerdo de asociación y en las otras normas autonómicas se llama informe de subvencionabilidad, mientras que prescinde del dictamen de elegibilidad (como autoriza el Acuerdo de Asociación). El informe de subvencionabilidad sí está reservado en la mayoría de las Autonomías, efectivamente, a la Autoridad de Gestión, como había establecido el Acuerdo (que, sin embargo, vimos que permitía su delegación en los Grupos. El País Vasco acoge la posibilidad del Acuerdo de designar una “comisión de subvencionalidad” (la orden vasca, en el anexo III, la llamó “de subvencionalidad”), con representación del GAL y de la Autoridad competente (allí, la Dirección General). En Andalucía la competencia se remite a las Delegaciones Territoriales de cada provincia (artículo 26 de las bases); en el extremo contrario, centralizador y garantista, se sitúa la norma madrileña, que confía la aprobación del informe a la Dirección General, pero “previa validación por el Grupo Técnico Asesor de LEADER” (con lo que allí su procedimiento parece ser este: redacción por la Dirección General, revisión y validación por este Grupo Técnico y aprobación final por la misma Dirección General).

A estos informes la norma riojana suma otro para el caso de que el objeto del proyecto a financiar sea “una obra y el coste de ejecución de la misma exceda de 180.000 euros”: en este supuesto, el artículo 13.4 de las bases declara preceptivo “que el

⁸⁵ Señala allí que, en el caso de que sea necesario, en esta Comisión “podrán participar técnicos de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, designados al efecto”.

⁸⁶ El artículo 14 de las bases reguladoras canarias de diciembre de 2018 obliga a la Junta Directiva a realizar un pronunciamiento expreso sobre algunos extremos, entre ellos “La elegibilidad y subvencionabilidad del gasto teniendo en cuenta la normativa de aplicación y lo establecido en la Estrategia de Desarrollo Local Participativo (EDLP) así como el informe de elegibilidad emitido por la Dirección General competente en materia de agricultura”: no se sabe aquel compete la elegibilidad, si a la Junta o la Dirección General. Un año antes, el Convenio entre la Comunidad y los GAL, en base 10^a había confiado al GAL la “elaboración del dictamen de elegibilidad”, aunque la base siguiente afirma que la Dirección General “supervisaré el informe de elegibilidad, emitido por el grupo”, supervisión que “será vinculante”: poca relevancia práctica tiene entonces tal competencia.

proyecto de ejecución esté informado por el técnico competente de la Comunidad Autónoma de la Rioja antes de emitirse resolución de concesión”.

3.3. Resolución

Tampoco son mínimamente uniformes las reglas sobre la resolución del procedimiento de concesión recogidas en las normas autonómicas, partiendo de la base de que la mayoría de las normas autonómicas reservan resolución final a la Administración de la Comunidad Autónoma: en concreto, todas salvo seis. Este dato revela el giro hacia una visión publicista en la dispensación de las ayudas LEADER: y es que en el período de programación 2007-2013 el panorama era exactamente el contrario, pues solo cuatro Comunidades Autónomas residenciaban entonces en el Administración pública el acto dispensador de la ayuda, mayoritariamente atribuido, por tanto, a los grupos de acción local. Bastan algunos apuntes sobre parte de estas normativas, yendo de las más alambicadas a las más inusuales.

En Asturias, las solicitudes de ayudas con un dictamen de elegibilidad (en realidad, de subvencionabilidad) positivo, pasan a la Comisión de Valoración, ya citada. Esta eleva una propuesta de concesión y de denegación de ayudas a la Junta Directiva del GAL. El conjunto del expediente, con el acta de la Comisión “e incorporado el informe correspondiente de la Junta Directiva”, es elevado por esta (una nueva propuesta de concesión) al Servicio de Programación y Diversificación Rural, como órgano instructor, “para su oportuna revisión”. Esta revisión “no podrá ir más allá de asegurar la plena adecuación al contenido de la normativa reguladora” (un control de legalidad, por tanto), por lo que debe acompañar una justificación de los eventuales cambios necesarios. De este modo, el Servicio “completará la instrucción del expediente elevando propuesta final (...), para su fiscalización y posterior resolución al órgano competente en la materia”. La resolución compete al titular de la Consejería “o persona en quien delegue”. Es decir, preceden a la resolución final tres propuestas previas —de la Comisión, de la Junta y del órgano instructor—. No muy distinto es el procedimiento que para Aragón señalan los artículos 16 y 17 del Decreto regulador: el órgano directivo del GAL lleva a cabo la valoración y selección de los proyectos con informe positivo de elegibilidad —que ha sido emitido antes por la Consejería—; después remite al Servicio

de Programas Rurales “un informe sobre la propuesta de resolución de aprobación de cada proyecto”. Después este Servicio elabora una propuesta que eleva al Director General, que será quien resuelve.

La Rioja prevé los siguientes pasos en el artículo 13 de la orden 5/2016: “corresponde al GAL proponer la concesión de las ayudas, el porcentaje de ayuda aplicable, el importe final de esta (...) y los porcentajes de cofinanciación aplicables”. Esta propuesta es remitida a la Dirección General competente, que elaborará una “propuesta de resolución provisional” —tras un examen que solo podrá ser de legalidad—, que será notificada a los interesados para que puedan hacer alegaciones. Se supone que, si tienen lugar alegaciones, estas se remiten con la propuesta provisional al Consejero, a quien compete resolver.

Las bases reguladoras andaluzas aprobadas en 2017 atribuyen a la Junta Directiva del GAL la competencia para “efectuar propuesta provisional de resolución”. Hecho lo cual, como instructor, concede un plazo de diez días a los beneficiarios provisionales para que realicen alegaciones o comuniquen su aceptación de la subvención propuesta. Analizadas las alegaciones por el GDR, redactará el informe de viabilidad, al que sigue el referido de subvencionabilidad, preceptivo y vinculante, por parte de la Delegación Territorial. A esto sigue la formulación por el grupo de la propuesta definitiva de resolución, “que no podrá separarse del criterio que se establezca en el informe de subvencionabilidad” y que incluirá una lista de los proyectos que se subvencionarán. La resolución del procedimiento corresponde al titular de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, a la que sigue la aceptación expresa de la subvención por los beneficiarios.

Sin embargo, seis Comunidades Autónomas atribuyen la competencia resolutoria de las ayudas a los GAL: Madrid, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Cantabria y Navarra. Veámoslo someramente.

En Madrid, la Junta de Decisión del GAL —dice el Régimen de Ayudas— “realizará la valoración y selección de los proyectos con Informe de Subvencionabilidad positivo para su aprobación mediante Resolución que será notificada al beneficiario y, simultáneamente a la Dirección General de Agricultura y Ganadería”, resolución en la cual el GAL “velará por garantizar la imparcialidad”.

Castilla y León también residencia en el grupo la resolución del procedimiento de concesión: su “régimen de ayudas” aprobado por Resolución de 13 de junio de 2016 señala que “la selección de los proyectos corresponde al Órgano de Decisión del Grupo de Acción Local”; resolución recurrible por medio de recurso de reposición ante el Director General competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y en todo caso, recurso contencioso administrativo ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

También Extremadura atribuye la resolución del procedimiento de concesión de ayudas —sin duda, procedimiento administrativo— al GAL; en concreto, corresponde a su Junta Directiva, dice el artículo 33 del decreto de 22 de noviembre de 2016, emitir una “propuesta de resolución provisional, que se notificará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, en un plazo no superior a 15 días a partir de la fecha en la que fue dictada, para que comuniquen su aceptación o formulen alegaciones en caso de desacuerdo, en el plazo máximo de 15 días posteriores a la recepción de la misma”. El artículo siguiente señala que la resolución definitiva de concesión de la ayuda “será emitida por el órgano de decisión del Grupo de Acción Local, Junta Directiva, persona u órgano en quien delegue, una vez haya sido aceptada o en su caso, examinadas las alegaciones aducidas por los solicitantes a la propuesta de resolución provisional y siempre que haya sido completado el expediente en el apartado de solicitud”. El artículo termina sentando un régimen impugnatorio un tanto enigmático —bien podría haber determinado el tipo de recurso y el órgano competente para conocer de él—: “Frente a la resolución expresa el destinatario final de la ayuda podrá interponer el correspondiente recurso que proceda en vía administrativa ante el órgano competente” (habrá de entenderse que el legitimado para interponer el recurso no será solo “el destinatario final de la ayuda”, sino también todos aquellos que aspiraron a serlo sin lograrlo). Recordamos que en Extremadura los GAL pueden adoptar formas jurídicas públicas o privadas; en este segundo supuesto, necesariamente tendrá forma asociativa; con lo que, como en el caso castellano-leonés, nos encontramos con un acto de una asociación impugnado cual si se tratase de un acto administrativo.

Ya advertimos del carácter minimalista de la norma castellano-manchega, que se le limitaba a determinar un “contenido mínimo” que el GAL debe desarrollar. Después

de afirmar —según vimos— que el GAL resulta el “único beneficiario de las ayudas”, señala que cada uno de ellos “distribuirá estas ayudas entre los promotores de los proyectos que corresponda”; seguidamente solicitará a la Consejería competente el reembolso del importe de la ayuda, “previa verificación de la documentación presentada por el grupo”.

Para Cantabria, el artículo 20 de la Orden de 14 de octubre de 2015 atribuye al gerente la propuesta de concesión de las ayudas, que elevará a la Junta Directiva o al órgano destinado al efecto por el GAL. Esta, una vez examinado el expediente y la propuesta, tomará la decisión, que comunicará al beneficiario. Hecho lo cual se procede a la firma del contrato, del que una copia se enviará a la Consejería. En la línea de normas antes referidas, también esta atribuye a la Administración autonómica la competencia para conocer de los recursos contra las decisiones del GAL en la selección de proyectos.

En Navarra, los convenios de colaboración diseñan un somero procedimiento, del que destacamos: el equipo técnico del GAL formula una propuesta de resolución de concesión, que es revisada por el Departamento de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería; después de lo cual el equipo técnico eleva la propuesta al órgano de decisión del GAL, que es el que resuelve. Tras la resolución, se formaliza un contrato entre la persona beneficiaria y el GAL. El régimen de impugnación tiene su particular singularidad: contra la resolución de la Comisión podrá interponerse recurso potestativo de reposición, recurso de alzada ante Tribunal Administrativo de Navarra, o recurso contencioso-administrativo. En coherencia con esto, los reintegros, infracciones y sanciones se remiten a la normativa de subvenciones públicas.

4. Responsabilidad del GAL cuando no es beneficiario de las ayudas, sino colaborador de la Administración en la dispensación de las ayudas

Al tratar de la responsabilidad del GAL en cuanto beneficiario ya advertimos que respondía exclusivamente de sus obligaciones; en concreto, decíamos, lo hace del uso

que haga de los recursos recibidos en la condición de beneficiario, de cualquiera de las ayudas enmarcadas en el programa —es decir, de las submedidas 19.1 a 19.4—. Ahora nos corresponde determinar su responsabilidad cuando su papel en el marco de las ayudas LEADER es el de colaborador de la Administración en la dispensación de las ayudas enmarcadas en la submedida 19.2, cumplimentando así la estrategia de desarrollo por la que fue seleccionado como GAL. Procede recordar en este punto el artículo 33.5 del Reglamento 1303/2013: dice que la decisión de la autoridad administrativa de aprobación de una estrategia de desarrollo local participativo “establecerá las responsabilidades de las funciones de gestión y control en virtud del programa o programas en relación con la estrategia de desarrollo local participativo”. Y en este sentido distinguiremos dos ámbitos de responsabilidad del GAL en su rol colaborador.

4.1. Responsabilidad del GAL por sus irregularidades en el procedimiento de dispensación de las ayudas a terceros

Habiendo expuesto más atrás el itinerario procedimental de la dispensación de las ayudas LEADER cuando el GAL actúa de colaborador de la Administración se comprenderá que las irregularidades en que incurra en tal papel darán lugar a la correspondiente responsabilidad. Piénsese en que el GAL habrá de responder cuando, al ejercer su tarea colaboradora en la concesión de las ayudas, incurra en retrasos o negligencias en los controles administrativos a que está obligado, faltas de transparencia, incumplimiento de las normas sobre conflicto de intereses o, directamente, decisiones consciente o inconscientemente injustas. De ahí que puede resultar interesante —lo dijimos al tratar de la organización del GAL— la existencia de algún órgano de control interno, así como de unas normas claras sobre incompatibilidades y deberes de abstención de los miembros de los órganos de decisión, al estilo de las previstas en la Ley 40/2015 para los órganos administrativos. Más atrás, en el epígrafe dedicado a la responsabilidad como beneficiario, ya distinguimos entre la responsabilidad que corresponde atribuir al GAL como entidad y los términos en que pudiera eventualmente recaer sobre las personas culpables.

4.2. Responsabilidad del GAL ante incumplimientos de los beneficiarios distintos a él, por proyectos fallidos requeridos de reintegro

Entramos en un punto crucial en la aplicación de la metodología LEADER, que, en buena lógica, preocupa sobremanera a los responsables de los GAL: su responsabilidad ante incumplimientos por parte de los promotores (distintos al grupo) de las condiciones de la ayuda recibida —lo que suelen llamar “proyectos fallidos”—. Para su estudio, inicialmente habremos de dar cuenta de la regla jurídica que establecía la decaída regulación estatal básica del año 2002, solución que pervive en alguna normativa autonómica vigente. Frente a ella, expondremos el criterio de responsabilidad que —a nuestro juicio— impone la lógica jurídica.

Ya vimos que, tiempo atrás, el GAL era considerado siempre beneficiario de la ayuda y, en cuanto tal, recibida esta, si el promotor del proyecto era distinto a él, había de rubricar un “contrato de ayuda” con él, que devenía en destinatario final del dinero público. Entonces, ante irregularidades de este promotor —proyectos fallidos— era al GAL-beneficiario a quien correspondía responder ante la Administración, para después reclamar su reintegro por vía civil ante el promotor. Esto decía al respecto el artículo 29.5 del Real Decreto 2/2002: “De acuerdo con lo previsto en el párrafo l) del artículo 9 del Reglamento (CE) 1260/1999, el GAL, como beneficiario final de la ayudas destinadas a financiar su programa comarcal, será responsable de la cantidad que dé lugar a la devolución, sin perjuicio de la acción de repetición contra el perceptor último de la misma”⁸⁷.

Este tratamiento de la responsabilidad ante promotores fallidos, que graba sobre el GAL, no es un vestigio del pasado, como tampoco lo es —dijimos más atrás— la atribución al GAL, en todo caso, de la condición de beneficiario. Acorde con este tratamiento, así se cierra el articulado de la Orden de Castilla-La Mancha de 4 de febrero de 2016, en su artículo 21.5: “El GAL, como beneficiario de las ayudas, será responsable de toda cantidad que dé lugar a una devolución, sin perjuicio de la acción de repetición contra el promotor de la misma”. Así lo acoge también la norma cántabra

⁸⁷ Continuaba en el segundo párrafo: “El expediente de reintegro de fondos comunitarios procedentes del FEOGA y de la Administración General del Estado será incoado, instruido y resuelto por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y si dirigirá contra el GAL. En el caso de fondos FEDER, este trámite corresponde al Ministerio de Hacienda”

vigente: el artículo 24 de la Orden de 14 de octubre de 2015 dice que, siendo el GAL “el beneficiario de todas las ayudas del programa LEADER”, entonces, “en todos los casos, tanto si se trata de gastos de funcionamiento y animación o de proyectos propios del GAL como si estamos ante proyectos que hubieran sido pagados por el GAL a terceros, los pagos indebidos serán reembolsados por el GAL, sin perjuicio de la acción de repetición, que incluso por vía judicial, pueda ejercer frente al perceptor final” (pero, con este planteamiento ¿le cabe alguna otra vía al GAL, aparte de la judicial, para accionar contra el promotor incumplidor?).

La opción castellano-manchega y cántabra puede considerarse coherente con su concepción de la relación Administración-GAL-promotor, al considerar como jurídico-privada a la que media entre los dos últimos sujetos. Para Castilla y León, su Resolución de 13 de junio de 2016 parte de que el GAL es siempre el beneficiario de la ayuda; en el caso de que el promotor del proyecto sea un tercero, el GAL firma con él un contrato de ayuda; pero, finalmente, en materia de responsabilidad, ante un necesario reintegro de “ayudas indebidamente percibidas” por el promotor, remite al procedimiento de reintegro previsto en la normativa de subvenciones de Castilla y León, ya se dirija la acción contra el GAL o contra el tercero promotor.

Frente a esta interpretación de la situación en la que el GAL no actúa como promotor, la concepción alternativa —según la cual la relación subvencional se da entre la Administración y los beneficiarios terceros— implica que cada uno de estos está sujeto a las obligaciones implícitas a su condición (ejecución del proyecto, justificación del gasto), *de cuyo incumplimiento debe responder ante la Administración concedente*, que es —insistimos— con la que mantiene la relación subvencional-financiera. A la Administración corresponde, pues, iniciar las acciones encaminadas al reintegro de las cantidades abonadas al tercero beneficiario, dirigiendo contra él su acción. Bien lo expresa el documento de REDER citado al comienzo de este trabajo: “debe ser la propia Administración la encargada de iniciar y desarrollar los procesos de reintegro para expedientes o proyectos fallidos por incumplimiento de condiciones de la ayuda LEADER”. Es lo coherente con el carácter jurídico-público de la relación subvencional que nos ocupa.

De la misma manera, el beneficiario —sea el GAL sea un tercero— también está sometido a las disposiciones de supervisión y control previstas en el Derecho europeo —en particular lo establecido en el Reglamento de ejecución 809/2014, de la Comisión— y en el nacional. Sobre las normas nacionales, es supletoriamente aplicable lo dispuesto en el artículo 45 de la LGS, relativo al “control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios”, que comienza así: “1. En las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo a estos solos efectos las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado”.

Se hace necesaria aquí una referencia a las normas autonómicas sobre obligaciones de las Administraciones y de los GAL acerca del control sobre los beneficiarios de las ayudas LEADER: no consideramos necesario reproducirlas, pero está claro que su incumplimiento podría dar lugar a responsabilidad. En relación con las obligaciones del GAL nada impide —más bien al contrario— que se le impongan actuaciones de prevención y control de irregularidades del beneficiario tercero. Así lo señalan varias normas autonómicas: sirva como ejemplo el tenor del artículo 23.7 de la Orden murciana de 3 de octubre de 2017, que establece las bases reguladoras de las ayudas LEADER de la submedida 19.2, o del artículo 6 de la orden de 8 de marzo de 2016, de las bases reguladoras de La Rioja aplicables a las ayudas de la submedida 19.2. Este segundo, bajo la rúbrica “responsabilidad de los Grupos”, dice:

“Los Grupos asumirán en primera instancia la responsabilidad de prevenir y controlar las irregularidades que pudieran producirse en la gestión y ejecución de las estrategias de desarrollo local participativas, así como la obligación de comunicar a la Dirección General competente en materia de desarrollo rural todas las irregularidades detectadas en la aplicación de los fondos públicos asignados en el momento en que sean conocidos por ellos”.

Es decir, lo antes dicho acerca de la relación subvencional entre la Administración y el beneficiario no está reñido con las obligaciones que puedan

imponerse al GAL para prevenir irregularidades de los promotores, obligaciones por las que pudiera responder.

VI. RELACIÓN ENTRE LOS BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS Y SUS CONTRATISTAS: APLICABILIDAD (TOTAL O PARCIAL) DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES

La concesión de una ayuda pública LEADER obliga al beneficiario a la ejecución del proyecto que la motivó. Esta ejecución implicará, en muchas ocasiones, la posterior suscripción de un contrato con una persona física o jurídica (por ejemplo, con un arrendador de servicios, con una empresa constructora, etc.). De lo que se trata ahora es de determinar el régimen jurídico contractual de esa relación entre el beneficiario de la ayuda y su contratista ejecutor; dicho de otra manera, ha de precisarse, en primer lugar, si es o no aplicable a esta relación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP); y, en segundo lugar, si lo es la Ley general de subvenciones (LGS).

En este sentido, tres son las opciones que se presentan, según la condición del beneficiario de la ayuda: que el beneficiario sea una persona jurídico-pública que tenga la condición de Administración (1); que el beneficiario sea el propio grupo de acción local (2); o que el beneficiario sea una persona física o jurídica privada distinta al grupo (3). En epígrafe aparte trataremos en qué medida a esta relación entre el beneficiario de la ayuda y su contratista le es aplicable la LGS (4).

Pero antes de detenemos en este análisis, conviene llamar la atención sobre algunas referencias genéricas en la normativa autonómica sobre ayudas LEADER (empleamos aquí el término “normativa” en sentido amplio) a la aplicación de la legislación de contratos a la posterior ejecución del proyecto subvencionado. Con carácter general, invoca esta normativa la Comunidad Autónoma de La Rioja, en concreto en el artículo 8.1.c) de la orden 5/2016, de 8 de marzo, que aprueba las bases reguladoras de las

ayudas previstas en la medida 19. Allí se obliga al perceptor de la ayuda a “ejecutar el proyecto de acuerdo con las normas comunitarias y nacionales aplicables, en particular sobre subvencionabilidad de los gastos, ayudas estatales, contratación pública, publicidad, protección del medio ambiente e igualdad de oportunidades”. En la misma línea generalista, el punto 11 de la base novena del Convenio de Colaboración suscrito entre la Administración del Principado de Asturias y cada uno de los GAL obliga a estos segundos a “comprobar”, “muy en particular”, que, por parte del receptor de la subvención, “se ha contratado correctamente de acuerdo con la legislación pública”. En fin, ambas normas invocan la legislación contractual en términos tan absolutos que pueden considerarse poco atinados: parecen convertir la ley contractual pública en una norma de aplicación necesaria a todo contrato realizado por el beneficiario al ejecutar el proyecto. Aunque es de aplaudir una referencia a la aplicabilidad de esta ley que contrarreste la tentación de soslayarla, parece lógico que se hubiera añadido una apostilla final de este tenor: “en los casos en que tal legislación resulte aplicable”. Dicho lo cual veamos los distintos supuestos de eventual aplicación de aquellas importantes leyes.

1. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es una Administración pública

El supuesto más sencillo a la hora de determinar la aplicabilidad de la LCSP se da cuando el beneficiario de la ayuda sea una entidad que ostente el carácter de Administración pública, normalmente, en nuestro caso, un municipio que forme parte del territorio del grupo de acción local (también puede tratarse de otras entidades locales, como comarcas, mancomunidades, consorcios o entidades locales menores). No podemos perder de vista que en zonas con escaso tejido social la intervención directa de estas entidades públicas, como promotores de proyectos de desarrollo rural, no solo es posible, sino muy aconsejable (aunque entendemos que no es una mala opción limitar el

ámbito de estos proyectos de entes públicos⁸⁸). Pues bien, en cuanto Administraciones públicas que son, los municipios o las otras entidades públicas presentes en el territorio y que resulten beneficiarias, están vinculados a la LCSP en todos sus contratos onerosos. Es claro que esto ocurre sea cual sea el origen de los fondos de que esté disponiendo una Administración por vía contractual: estamos ante una *sujeción plena, total o sustancial* a las prescripciones de esta Ley.

Hay un aspecto apuntado más atrás —al abordar las responsabilidades del GAL ante los incumplimientos e irregularidades de los beneficiarios de las ayudas— que remitimos a este momento, por razón de su especificidad: el papel del grupo para garantizar el cumplimiento por las Administraciones locales de la legislación de contratos. En no pocas ocasiones, los incumplimientos de la Ley de contratos por parte de los Ayuntamientos beneficiarios originaron la apertura por la Administración autonómica de expedientes de reintegro... contra el GAL, pues —recordémoslo— era considerado siempre beneficiario de las ayudas y, en ese rol, resultaba también responsable, *prima facie*, de los incumplimientos de los destinatarios finales de los fondos. También es cierto que estas reclamaciones con frecuencia se resolvieron negativamente en la medida en que —se decía— un grupo no está obligado a realizar un control de legalidad de los actos de un Ayuntamiento.

Es evidente que, lo dispongan o no las normas o convenios específicos reguladores del programa LEADER, las Administraciones locales están vinculadas a la legislación general de contratos por su propia obligatoriedad. Como también es claro que el control que, como ya vimos, el GAL debe realizar sobre los beneficiarios de las ayudas puede extenderse a irregularidades como la ahora tratada (recuérdese el tenor del convenio de colaboración asturiano antes citado), por más que se trate de un control o comprobación provisional, que puede ser discutido en sede judicial. En definitiva, ha de considerarse positivo que una norma autonómica —como lo hace la canaria—, se refiera al supuesto de que se realice una contratación por una entidad local beneficiaria,

⁸⁸ Así, la Resolución gallega de 11 de febrero de 2016 dice que: “En todo caso, los GDR, en el diseño de sus estrategias deberán tener en cuenta que para las entidades públicas locales no serán elegibles los proyectos de señalización territorial, ni los proyectos de infraestructuras asociadas a servicios de prestación obligatoria por parte de las entidades locales o servicios esenciales declarados de reserva a favor de las entidades locales, en los términos establecidos en los artículos 26 y 86.3, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y en el artículo 81 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia”.

sujetándola “a lo dispuesto en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en materia de contratación pública” (artículo 7 de la orden de 19 de diciembre de 2018, de bases reguladoras de las ayudas de la submedida 19.2, que invoca esta exigencia entre los requisitos que deben cumplir los peticionarios de las ayudas).

Y en esta línea, merece una valoración aún más positiva la antes referida norma riojana, que entre los “compromisos y obligaciones de los destinatarios de las ayudas”, incluye unas “obligaciones vinculadas a los procedimientos de contratación” (artículo 8.2 de la orden 5/2016). Obliga a que, cuando el beneficiario sea una Administración local, “el expediente deberá incluir un informe del secretario-interventor del Ayuntamiento relativo al cumplimiento de la normativa de contratación pública, haciendo referencia a la norma aplicada, el procedimiento utilizado, la justificación del mismo, acompañado de los datos relativos a la publicación, en su caso, el documento de formalización del contrato y las diferentes propuestas sobre las que se realizó la adjudicación definitiva”.

Finalmente, en este punto de que los destinatarios de ayudas/contratistas sean Administraciones, no puede dejar de llamarse la atención sobre el hecho de que tanto la norma europea como el Acuerdo de asociación español 2014-2020 o alguna normativa autonómica prevén la posibilidad de que el GAL revista formas jurídico-públicas, sin especificar cuáles (ya hemos señalado que ocurría con algunos grupos en el anterior período de programación, pues así se preveía en esa Comunidad Autónoma). Lógicamente, allá donde se recurra a figuras que tengan la condición de Administración pública, la aplicación de la LCSP a los contratos firmados por el grupo de acción local es también total.

2. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es el propio GAL (en cuanto poder adjudicador)

Aunque en distinta medida —con menor intensidad—, la LCSP se aplica también a la actividad contractual de entidades que no son Administración pública, pero

que tienen la condición de *poder adjudicador*. Permítasenos un rápido recordatorio de este concepto, que se ha incorporado a la Ley española proveniente del Derecho europeo, y que abarca no solo a las Administraciones —todas ellas los son—, sino a otros entes. La Directiva europea vigente en este punto, la 2014/24/UE, asume una visión amplia del concepto de poder adjudicador, que se extiende a los “organismos de derecho público” en la medida en que reúnan, conjuntamente, tres requisitos que ahora recoge el artículo 3.3.d) de la LCSP:

- a) que tengan personalidad jurídica propia, siendo indiferente que sea pública o privada;
- b) que hayan sido creados para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;
- c) que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador, bien financien mayoritariamente su actividad, bien controlen su gestión, bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Al determinar si un organismo concreto cumple estos requisitos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), más allá de planteamientos formales, atiende a la “interpretación funcional”, pasando a segundo plano su régimen jurídico, de manera que su forma y su régimen jurídico pueden ser de Derecho privado⁸⁹.

Pues bien, partamos ahora de la base de que los GAL se constituyen como asociaciones sometida a la Ley Orgánica 1/2002 —o correlativas leyes autonómicas—, supuesto que ha terminado por generalizarse; y que resulten beneficiarios de las ayudas LEADER con las que ejecutarán proyectos que requieren la suscripción de contratos. Para este caso, entendemos que la (ya referida) configuración, misión y, en particular, financiación del grupo (financiación pública) abocan a *su consideración como poder*

⁸⁹ Por acudir a una sentencia reciente, en la de 4 de junio de 2020, el TJUE sentó que el Derecho europeo “define el concepto de ‘poder adjudicador’ en sentido funcional y amplio para garantizar los objetivos de dicha Directiva, que persiguen excluir, a la vez, el riesgo de que se conceda preferencia a los licitadores o candidatos nacionales en cualquier adjudicación de contratos efectuada por los poderes adjudicadores y la posibilidad de que una entidad financiada o controlada por el Estado, los entes territoriales y otros organismos de derecho público se guíe por consideraciones que no sean económicas (véase en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, apartado 31 y la jurisprudencia citada)”.

adjudicador, lo que implica el sometimiento parcial o menor —ahora lo precisaremos— a la LCSP de aquellos contratos que el GAL celebre.

En su condición de poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administración pública (conocidos como PANAPS), los grupos de acción local serían objeto —decíamos antes— de una sujeción de menor intensidad a la LCSP⁹⁰. En concreto, se establece la obligatoriedad de cumplir las reglas relativas a la preparación y adjudicación de sus contratos, aplicándoseles la regulación contenida en los artículos 316 a 320, así como las remisiones que en estos artículos se realiza al resto del articulado; mientras que los efectos y extinción se rigen por el Derecho privado, con las limitaciones que señala el artículo 319, como pasamos a explicar.

Con la Directiva 2014/24/UE, la aplicación de normas públicas de contratación no afecta solo a las fases de preparación y adjudicación, sino también a algunas incidencias —especialmente importantes— de la ejecución y extinción de algunos contratos. En concreto, las referidas a las obligaciones contractuales en materia medioambiental, social o laboral, a las condiciones especiales de ejecución, a los supuestos de modificación del contrato, a los supuestos y procedimientos de cesión y subcontratación, a los instrumentos sobre racionalización técnica de la contratación y a las condiciones de pago de los servicios prestados, de los suministros realizados y de las obras ejecutadas.

Así lo precisa expresamente, por un lado, el artículo 319 de la LCSP según el cual:

1. *“Los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas se regirán por normas de derecho privado. No obstante lo anterior, le será aplicable lo dispuesto en los artículos 201 sobre obligaciones en materia medioambiental, social o laboral; 202 sobre condiciones especiales de ejecución; 203 a 205 sobre supuestos de modificación del contrato; 214 a 217 sobre cesión y subcontratación; y 218 a 228 sobre racionalización técnica de la contratación; así como las condiciones de pago*

⁹⁰ Dictamen 2/18, de 18 de enero de 2018, de la Abogacía General del Estado, p. 5.

establecidas en los apartados 4.º del artículo 198, 4.º del artículo 210 y 1.º del artículo 243.

Asimismo, en los casos en que la modificación del contrato no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que su importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros y la cuantía de la modificación, aislada o conjuntamente, fuera superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, será necesaria la autorización del Departamento ministerial u órgano de la administración autonómica o local al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

2. En estos contratos será en todo caso causa de resolución la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205 así como la recogida en la letra i) del artículo 211.

A los contratos de concesión de obras y concesión de servicios les será de aplicación las causas de resolución establecidas en los artículos 279 y 294, para cada uno de ellos. No obstante lo anterior, el rescate de la obra o el servicio, la supresión de su explotación así como el secuestro o intervención de los mismos, se tendrá que acordar por el Departamento ministerial u órgano de la administración autonómica o local al que esté adscrita o corresponda la tutela del poder adjudicador.”

Por otro lado, el artículo 26.3 de la LCSP también deja clara la aplicación de esta Ley a algunas actuaciones puntuales del contrato privado de poderes adjudicadores que carecen de la condición jurídica de Administración Pública⁹¹ —como los GAL—: “*Los contratos privados que celebren los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas mencionados en la letra b) del apartado primero del presente artículo, cuyo objeto esté comprendido en el ámbito de la presente*

⁹¹ Recomendación 1/2011, de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a distintas cuestiones suscitadas en la preparación de los contratos por los poderes adjudicadores, en particular referentes a la calificación del contrato, el fraccionamiento del objeto del contrato, la excepcionalidad del procedimiento negociado, la solvencia del contratista, los criterios de adjudicación y los gastos imputables al contratista, p. 3.

Ley, se regirán por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la misma, en cuanto a su preparación y adjudicación.

En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, y aquellas normas a las que se refiere el párrafo primero del artículo 319 en materia medioambiental, social o laboral, de condiciones especiales de ejecución, de modificación del contrato, de cesión y subcontratación, de racionalización técnica de la contratación; y la causa de resolución del contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205.”

En las normas autonómicas analizadas existen pocas referencias acerca de los condicionantes jurídico-contractuales de los GAL que actúen como beneficiarios y pretendan hacerlo como contratistas. Como aporte positivo, aunque insuficiente, cítese el Convenio entre la Comunidad Autónoma canaria y los GAL, que, en el apartado 1 de su base décima, señala, entre las obligaciones de los grupos como receptores de subvenciones directas, la siguiente:

“Los Grupos de Acción Local antes de contratar deberán publicar un anuncio de la contratación en la sede del Grupo y en el tablón de anuncios electrónico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, con un plazo mínimo de presentación de ofertas de diez días cuando el importe de la contratación sea igual o inferior a treinta mil (30.000,00) euros y superior a mil (1.000,00) euros. Cuando supere dicho importe será obligatoria además la publicación en un diario de gran tirada en la isla de actuación del grupo”.

3. Aplicabilidad de la LCSP cuando el beneficiario contratante es una persona física o jurídica privada distinta al GAL

La tercera opción posible es que el beneficiario de la ayuda LEADER, que deba posteriormente contratar, sea una persona privada —física o jurídica— distinta del

propio grupo, lo que constituye el supuesto más normal. En este caso, la regla general es la inaplicación de la LCSP a los contratos que ese sujeto privado rubrique con terceros para ejecutar el proyecto subvencionado: estamos ante la contratación por parte de alguien que no tiene la condición de sector público ni la de poder adjudicador, ni, claro está, la de Administración Pública.

Ahora bien, y como excepción a esta regla, según el artículo 2.2 de la LCSP están sujetos a ella, “en la forma y términos previstas en la misma”, “los *contratos subvencionados por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores* [lo que, evidentemente, aquí ocurre] que celebren *otras personas físicas o jurídicas* en los supuestos previstos en el artículo 23 relativo a los *contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada*”. Recuérdese que el artículo 19 de la LCSP considera “contratos sujetos a una regulación armonizada” los contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministro, y de servicios, cuyo valor estimado sea igual o superior a las cuantías que se indican en los artículos subsiguientes (20 a 22), siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Pero añade que tendrán también la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada “los *contratos subvencionados por estas entidades* a los que se refiere el artículo 23”, lo que circunscribe a los de obras y servicios⁹². El apartado 2 del artículo 23 señala que las normas previstas para los contratos subvencionados se aplicarán “a aquellos celebrados *por particulares* o por entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores”. Por tanto, esta previsión legal encaja en el supuesto de un beneficiario privado de una ayuda LEADER que quiere firmar, para la ejecución del proyecto, un contrato de obras o de servicios de determinada cuantía; es decir, estamos ante un particular que ha recibido una subvención para un proyecto, y que lo ejecuta

⁹² El artículo 23, en su número 1, afirma que: “Son contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada los contratos de obras y los contratos de servicios definidos conforme a lo previsto en los artículos 13 y 17, respectivamente, que sean subvencionados, de forma directa y en más de un 50 por 100 de su importe, por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, siempre que pertenezcan a alguna de las categorías siguientes:

a) Contratos de obras que tengan por objeto actividades de ingeniería civil de la sección F, división 45, grupo 45.2 de la Nomenclatura General de Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE), o la construcción de hospitales, centros deportivos, recreativos o de ocio, edificios escolares o universitarios y edificios de uso administrativo, siempre que su valor estimado sea igual o superior a 5.548.000 euros.

b) Contratos de servicios vinculados a un contrato de obras de los definidos en la letra a), cuyo valor estimado sea igual o superior a 221.000 euros”.

contratando con terceros la obra o el servicio, por encima de determinadas cantidades. No obstante, lo cierto es que el umbral económico que se señala es de tal importancia que parece difícil hacerlo aplicable a las ayudas LEADER, de cuantías normalmente más modestas. Esto sin perjuicio de lo señalado en el artículo 27.1.f) de la LCSP, en cuanto al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según el cual: *“Serán competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo las siguientes cuestiones:... f) Las cuestiones que se susciten en relación con la preparación, adjudicación y modificación de los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley”*.

4. Aplicación de la LGS a la relación entre el beneficiario contratante y su contratista

Ya advertimos que no resultaba diáfana la determinación de qué parte de la LGS era aplicable supletoriamente a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea. Si, como parece lógico, entendemos que la aplicabilidad a estas del “procedimiento de concesión y de control”, prevista en el artículo 6.2, abarca a todo el Título I de la Ley (“procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones”), entonces a las ayudas LEADER, sea quien sea su beneficiario —el propio GAL, una entidad pública o un simple particular—, les resultan aplicables supletoriamente los artículos 29 y 31.1 de la LGS, que regulan, respectivamente, la llamada “subcontratación de las actividades subvencionadas por los beneficiarios” y los “gastos subvencionales” que implican ciertas actividades contractuales. Veámoslos.

4.1. Artículo 29 de la LGS

Comienza este artículo 29 sentando que, a los efectos de esta ley, “se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención”; lo que, acto seguido, regula de una manera ciertamente restrictiva: condiciona esta posibilidad a que “la normativa

reguladora de la subvención así lo prevea” y a que no se exceda del porcentaje de ejecución “que se fije en las bases reguladoras de la subvención”⁹³. Además, añade, en el número 3:

“Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que el contrato se celebre por escrito.
- b) Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras”.

A efectos de responsabilidad, el número 5 acota la del contratista, de modo que solo quedará obligado por el contrato suscrito “ante el beneficiario” que le contrató, y no ante quien a este subvencionó; será, por tanto, el beneficiario de la ayuda quien “asumirá la total responsabilidad de la ejecución de la actividad subvencionada frente a la Administración”.

Y otra norma esencial en este punto es la prevista en el número 7 de este artículo 29, en cuanto establece unas limitaciones acerca de con quién puede contratar el beneficiario de la ayuda:

“En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con:

- a) Personas o entidades incurso en alguna de las prohibiciones del artículo 13 de esta ley.
- b) Personas o entidades que hayan percibido otras subvenciones para la realización de la actividad objeto de contratación.
- c) Intermediarios o asesores en los que los pagos se definan como un porcentaje de coste total de la operación, a menos que dicho pago esté justificado con referencia al valor de mercado del trabajo realizado o los servicios prestados.

⁹³ Añade: “En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada”.

d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias:

1ª. Que se obtenga la previa autorización expresa del órgano concedente.

2ª. Que el importe subvencionable no exceda del coste incurrido por la entidad vinculada. La acreditación del coste se realizará en la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario.

e) Personas o entidades solicitantes de ayuda o subvención en la misma convocatoria y programa, que no hayan obtenido subvención por no reunir los requisitos o no alcanzar la valoración suficiente”.

Sin perjuicio de que, en buena ley, se consideren razonables estas normas de la LGS aplicables a la contratación con terceros de la ejecución del proyecto, no pude perderse de vista, a la hora de determinar su aplicación a las ayudas LEADER, que estas se rigen, primariamente, “por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por *las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas*”: es decir, el Estado y las Comunidades Autónomas están habilitadas para asumir, alterar u obviar estas normas para las ayudas que nos ocupan; es más, parece lógico que nuestras Administraciones se remitan expresamente a estas normas (recuérdese que la LGS condiciona la posibilidad de subcontratar a que “la normativa reguladora de la subvención así lo prevea”), sea para hacerlas expresamente aplicables o sea para alterarlas en el sentido que se considere más adecuado. Así lo hace, correctamente, el artículo 8 de la Orden murciana de 3 de octubre de 2017, que establece las bases reguladoras de las ayudas LEADER de la submedida 19.2: sienta que el beneficiario “podrá concertar con terceros la ejecución total o parcial de la intervención que constituye el objeto de la subvención”; además, aporta alguna otra regla sustantiva, para remitirse después, para “los demás aspectos de la subcontratación”, al artículo 29 LGS. La norma (escueta) balear prácticamente se limita a autorizar la subcontratación, en estos términos del artículo 23.9 de la Orden de 19 de febrero de 2015: “La persona beneficiaria puede subcontratar hasta el 100% de la ejecución de la actividad subvencionada, siempre que ello implique un valor añadido al

contenido de la actividad, excepto cuando la convocatoria prevea un porcentaje inferior”.

Entre las normas autonómicas, acoge también estas reglas la orden de 23 de noviembre de 2017 con la que la Comunidad Autónoma andaluza aprueba las bases reguladoras de las ayudas de la submedida 19.2. Lo ha hecho reproduciendo, casi palabra a palabra, el artículo 29 de la LGS. En fin, hubiera bastado con autorizar la contratación (subcontratación, en los términos de la ley estatal) para la ejecución del proyecto subvencionado y remitir para lo demás a las reglas del artículo 29, como así ha hecho, correctamente, la base 6 de las bases reguladoras de las ayudas 19.2 en el Principado de Asturias de octubre de 2017⁹⁴. No puede olvidarse que este artículo 29 tiene carácter básico, con lo que, a la vista del artículo 6 de la LGS, vincula a las Comunidades Autónomas supletoriamente: si estas no disponen otra cosa, se erige en plenamente vinculante; con lo que no es admisible su amplio silenciamiento en las normas autonómicas de LEADER.

4.2. Artículo 31.1 de la LGS

Dentro del mismo capítulo IV de la LGS, relativo al procedimiento de gestión y justificación de la subvención, el artículo 31.3 dispone lo siguiente:

“Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público para el contrato menor⁹⁵, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la subvención.

⁹⁴ “Los beneficiarios de las subvenciones reguladas en la presente Resolución podrán subcontratar con terceros la ejecución total del proyecto que constituye el objeto de la subvención, según se establece en el artículo 29 de la Ley 38/2003, debiendo cumplir las obligaciones que se recogen en dicho artículo”.

⁹⁵ Lógicamente, esta invocación ha de entenderse hecho a la nueva LCSP, cuyo artículo 118 reduce ligeramente las cuantías de los contratos menores, situadas ahora en menos de 40000 euros para el de obras y 15000 para suministro y servicios.

La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa”.

No obstante, queremos resaltar que la nueva regulación del contrato menor por el artículo 118 de la LCSP exige la tramitación de un expediente, no siendo suficiente con la petición de tres ofertas. Además de que para garantizar los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos recogidos en la Constitución Española (artículos 31.2 y 103.1), en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 3.1.h, i) y j)) y en la LCSP (artículo 1), sería conveniente la acreditación de traza de auditoría que garantizara una competencia mínima entre las ofertas que se solicitasen. A mayor abundamiento, se podría tener en consideración las cautelas que para los contratos menores establece la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación⁹⁶.

Allá donde las normas autonómicas no establezcan en este punto una normativa diversa, ha de entenderse que esta regla rige supletoriamente a los contratos que el beneficiario de la ayuda LEADER suscriba en las condiciones previstas en este artículo para la ejecución de su proyecto. Solo nos consta que dos normativas autonómicas acogen, prácticamente reproduciéndola, esta norma: el artículo 8.2.a) de la orden 5/2016, de 8 de marzo, de La Rioja (artículo ya citado, redactado aún vigente la anterior LCSP), y el antes artículo 7 de la orden canaria de 19 de diciembre de 2018.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A) Expectativas del nuevo Plan Estratégico Nacional y una norma estatal básica

⁹⁶ Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, pp. 4-7.

La competencia (formalmente) exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de desarrollo rural les otorga, en buena ley, el mayor de los protagonismos en la aplicación de la metodología LEADER. En particular, porque a ellas les corresponde su ejecución en sus respectivos territorios. El caso es que, hasta ahora, las Autonomías también han asumido, prácticamente, la plenitud normativa. Ahora bien, en cuanto esta metodología solo está perfilada en sus grandes rasgos en la normativa europea, la mayor duda que plantea su puesta en práctica en España —y que justifica por sí sola este informe en el que se lleva a cabo una comparativa de la normativa autonómica de aplicación— es el alcance de la competencia estatal (normativa, fundamentalmente, aunque no solo) en esta materia.

Más allá de la normativa europea sobre este enfoque del desarrollo rural, de obligada observancia para los Estados, en este trabajo hemos dado cuenta de la armonización jurídica que, a fecha de hoy, aportan en este campo, a nivel de todo el Estado, algunos documentos o normas: en concreto, el Acuerdo de Asociación de 2014, el Marco Nacional de Desarrollo Rural de 2015 y el Real Decreto 1080/2014 sobre régimen de coordinación de las autoridades de gestión. Ciertamente, las Comunidades Autónomas han tenido a bien seguir muchas de las “orientaciones” —llamémoslas así, pues en su mayoría no constituyen verdaderas normas—, en especial las incorporadas al Acuerdo de Asociación. Qué duda cabe que el nuevo panorama que supone el futuro Plan Estratégico Nacional, que reemplazará a los documentos programáticos actuales, supone una oportunidad para el logro de la necesaria y suficiente armonización tantas veces invocada en estas líneas.

Y es que pensamos haber ilustrado que el resultado de armonización, derivado de aquellos documentos, en relación con una actividad genuinamente subvencional de alcance nacional, es notoriamente insatisfactorio: no resulta difícil advertir que, en la aplicación del LEADER —en lo que supone de distribución de fondos públicos—, las deficiencias normativas y las disfunciones entre Comunidades Autónomas casan mal con “la ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional”. El redactor de la Ley General de Subvenciones de 2003 —a la que corresponde el texto anterior entrecomillado— consideró que la existencia de esta ordenación común

justificaba *in totum* esta Ley, en cuanto constituía “una finalidad nuclear” inspirada “directamente en el artículo 149.1.18ª de la Constitución española” (a cuyo tenor, decía el mismo párrafo, “el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común”). La misma Exposición de Motivos de la LGS había sentado antes que “el interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones públicas”⁹⁷. Pues bien, en cuanto el marco normativo general de la LGS resulta, como se ha expuesto en su momento, aplicable solo supletoria y parcialmente al enfoque que aquí nos ocupa —la normativa aplicable inicialmente es la específica reguladora del LEADER—, *es de la mayor utilidad plantearse la conveniencia de una norma estatal específica* que cubra la misma función que desempeña la LGS para el resto de la actividad subvencional.

Ya cuando se iniciaba el período de programación que ahora expira los autores de este trabajo sugerimos la aprobación de una norma estatal de mínimos comunes normativos⁹⁸, más allá de documentos como el Acuerdo de Asociación o el Marco Nacional. Recordábamos entonces que la jurisprudencia constitucional había llamado la atención sobre “el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo ‘exclusivo’ se utiliza tanto en el texto constitucional como en el de los Estatutos de Autonomía” (desde la temprana STC 37/1981, de 16 de noviembre, F.J. 1º, doctrina muchas veces reiterada). Como ejemplo claro de este hecho, las propias normas o los documentos programáticos antes referidos enmarcados en este período de programación prueban que el desarrollo rural, en cuanto factor del desarrollo y la planificación económica, no puede entenderse como una competencia exclusiva en un sentido expreso o total. Como prueba fehaciente de ello ahí está, desde 2007, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Sin perjuicio de lo dicho, pueden alegarse los siguientes motivos para justificar una norma estatal básica sobre la aplicación de LEADER:

⁹⁷ A mayor abundamiento, añade la Exposición de Motivos: “En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las comunidades autónomas, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (SSTC núms. 32/1981, 227/1988 y 50/1999)”.

⁹⁸ Vid. *Desarrollo rural y metodología LEADER*, cit. pp. 195 y ss.

a) En primer lugar, ha de recordarse que “los órganos generales o centrales” de los Estados son los “responsables últimos de la ejecución de la normativa eurocomunitaria”, como lo es la relativa al programa LEADER (vid. la STC 252/1988, de 20 de diciembre, al que corresponde el entrecomillado). En este sentido es de recordar el Real Decreto 1113/2007, de 24 de agosto —antecedente del vigente 1080/2014—, en el que se establecía el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas regionales de desarrollo rural, que atribuía al Ministerio de Agricultura la competencia para ejercer esta coordinación y, en general, para impulsar “la aplicación armoniosa de las disposiciones comunitarias, en orden a garantizar la coherencia de la ayuda prestada por el FEADER y las Administraciones españolas con las actividades, las políticas y las prioridades de la Unión Europea”.

b) En segundo lugar, la competencia exclusiva autonómica sobre desarrollo rural (como todas las de relevancia económica) deberá ejercerse “dentro de los objetivos de la política económica general”, o “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general” (o redacciones similares, según Estatutos, en el marco del artículo 149.1.13^a CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”). Es sabido que la “ordenación general de la economía” constituye un título competencial estatal de carácter transversal que comprende, no solo medidas de política general económica en sentido estricto, sino también las dirigidas a sectores económicos concretos⁹⁹. Y es que, en materias económicas —y, entre ellas, si hubiera que señalar una seguramente la elegida sería la agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias— la nominal “exclusividad” autonómica convive con una actividad normativa estatal que ocupa miles de páginas del BOE¹⁰⁰. De hecho, es este título competencial del artículo 149.1.13^a CE

⁹⁹ Ha dicho el Tribunal Constitucional que “es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 95/1986, de 10 de julio, F.J. 4º).

¹⁰⁰ El título transversal del artículo 149.1.13^a es casi siempre el habilitante de esta normativa, que se extiende desde leyes preconstitucionales (este tenor constitucional amparó leyes como la Ley de agrupaciones de productores agrarios de 1972 o a la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973) a infinidad de normas recientes, leyes y reglamentos: Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias; Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal; Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal; Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña del vino; Ley 30/2006, de 26 de julio, de

el que se invocó como habilitante del viejo Real Decreto 2/2002 o del vigente 1080/2014. No puede olvidarse tampoco que este título competencial es el primero que se invoca para redactar la LGS (véase la disposición final primera) y, en concreto, el que justifica la declaración de básica una parte muy importante de ella (a la vez que los apartados 14 y 18 de ese artículo constitucional).

c) En tercer lugar, no hay lugar a la mentada exclusividad competencial autonómica porque de una adecuada visión omnicomprendiva del medio rural se deduce que el desarrollo o la planificación económica no agotan las actuaciones en su favor. Contribuyen al desarrollo del mundo rural —además, por supuesto, de la agricultura y la ganadería—, la ordenación del territorio y el medio ambiente; el turismo, la artesanía y la conservación del patrimonio histórico; la industria y las infraestructuras; la política de montes y de aguas; la vivienda; la educación y la cultura, etc.: auténticas “materias”, no todas de carácter económico, y cada una con su específico juego competencial, con importantes títulos a favor del Estado.

Sentada la viabilidad constitucional de una norma estatal que serviría al objetivo de mantener la pureza de la metodología LEADER al nivel de todo el Estado, aumentado la eficacia y eficiencia en su aplicación, a partir de ahí el gran reto jurídico es que tal norma no se extralimite de las competencias estatales; es decir, que la regulación que incorpore respete las competencias autonómicas. Señalamos a continuación una serie de puntos en los que puede incidir la norma estatal.

B) Propuestas de contenido de la norma básica

a) Composición y organización de los GAL

semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos; Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre (y decretos subsiguientes) sobre pagos directos a la agricultura y ganadería, etc.

Decíamos más atrás que la Exposición de Motivos de la LGS establecía que la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (artículo 149.1.18ª CE) habilitaba al Estado para establecer “principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”. Aunque en este punto no nos ocupamos directa o necesariamente de la organización de una Administración —salvo que optáramos por erigir a los GAL en entes públicos administrativos, como de hecho ha ocurrido en el histórico del LEADER en España—, sino de quienes con ella se relacionan en un determinado procedimiento administrativo (subvencional) desde formas jurídico-privadas, si a aquel título unimos el mencionado y trascendental de ordenación general de la economía del artículo 149.1.13ª CE, entonces nada hay que objetar constitucionalmente a que el Estado opte por establecer con carácter básico exigencias organizativas de los GAL que se relacionan con la Administración en la peculiar relación erigida en el marco del LEADER. Comparativamente, baste considerar que la LGS prevé, en los artículos 11 y siguientes, determinadas normas de carácter básico en relación con la condición del beneficiario y con la figura de la entidad colaboradora. Para esta, la Ley señala expresamente la posibilidad de que adopten la forma jurídica de asociación conforme a la Ley orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación (artículo 13.3 de la LGS, estableciendo para ellas determinadas prohibiciones).

Pues bien, en el aspecto organizativo consideramos que la mejor opción normativa es el establecimiento de la forma jurídica asociativa para los GAL, como de hecho han asumido la gran mayoría de las normativas autonómicas vigentes. Parece la forma más apropiada para hacer efectiva la colaboración público-privada que preside este enfoque, con especial peso y protagonismo de los intereses socioeconómicos privados. Como vimos, la ausencia de una mínima norma básica en relación con estos entes hace posibles diferencias excesivas en cuanto a la aprobación de la constitución de la entidad y en cuanto a la participación en ella de las entidades locales; como también permite diferencias notables en cuanto a la condición de sus miembros, en algunos casos no limitada mientras que en otros lo está de una manera de difícil justificación (ya vimos que Galicia no admite personas físicas ni sociedades mercantiles como miembros del GAL).

Hemos explicado en el texto que, en lo específicamente organizativo, la Ley orgánica reguladora de las asociaciones establece para ellas determinadas exigencias, dejando libertad organizativa en lo demás. No obstante, ningún obstáculo se vislumbra para que una norma estatal básica establezca, a la vista de la especialidad de las funciones del GAL-asociación, determinada organización específica, como por ejemplo, un órgano de valoración (como hace la norma asturiana), un órgano de conflictos o un órgano de control. Como también es lógico que, como viene ocurriendo desde la propia norma europea —que siempre ha exigido la presencia del RAF—, se imponga determinadas dotaciones personales, como la contratación de un gerente y de un equipo técnico, determinando las funciones, responsabilidades, etc.

También en este ámbito organizativo, puede considerarse la posibilidad de que la norma estatal mantenga o incremente las limitaciones porcentuales en el peso de la parte pública entre los miembros de los órganos del GAL, sobre todo para el caso de que la norma europea venidera opte por prescindir de la limitación actual.

b) En particular, la figura del Responsable Administrativo y Financiero

Hemos llevado a cabo una interpretación de la regulación europea vigente sobre la figura que siempre hemos denominado Responsable Administrativo y Financiero (RAF), así como una valoración de la conveniencia o no de su mantenimiento en una futura norma estatal básica sobre el LEADER.

El Reglamento de 1303/2013 introdujo, frente a su antecedente de 2005, dos variaciones, que se mantienen en la propuesta de nuevo Reglamento de fondos: por una parte, dejó de exigir que lo que llama “socio principal en asuntos administrativos y financieros” estuviera revestido de la capacidad para gestionar fondos públicos —lo que siempre hemos ligado a la condición funcional del seleccionado—, con lo que tal “selección” puede considerarse irrelevante, al poder recaer en cualquier sujeto; por otra parte, la alternativa que ahora ofrece la norma al nombramiento de este “responsable” —que los GAL “se presenten como una estructura común legalmente constituida”— ni

es diáfana ni apunta a nombramiento alguno necesario de especial responsabilidad en asuntos administrativos y financieros.

Dos datos son claros. Uno: no está resulta diáfana la obligatoriedad de la designación de sujeto alguno como RAF. Dos: varias Comunidades Autónomas han prescindido que esta figura, que el Real Decreto 2/2002 configuraba como obligatoria.

Es por lo que, de cara a una norma estatal básica para el nuevo período de programación hemos reflexionado sobre la necesidad del RAF. Y hemos considerado que esta figura pudo estar justificada en los momentos en que el LEADER implicaba que recursos públicos devenían en “ayudas privadas”, ventiladas a través de un “contrato [privado] de ayuda” entre el GAL (que operaba siempre como beneficiario) y el destinatario final de los fondos, en los términos perfilados, por ejemplo, en el viejo Real Decreto 2/2002. Sin embargo, como se expuso en el texto, en estos momentos pocas dudas caben de que el destinatario final de los fondos distinto al GAL es quien adquiere la condición de beneficiario y que, al hacerlo, establece una relación jurídico-pública subvencional con la Administración. Siendo esto así, hemos entendido que puede considerarse decaída la razón de ser RAF.

Hemos alegado otro elemento valorativo acerca de la innecesariedad de los RAF: el carácter jurídico-público de la relación subvencional comporta unos controles administrativos de legalidad que exoneran de un control *ex ante* como el que implica la tarea del RAF (en este sentido invocaremos el caso paradigmático de Extremadura, de niveles máximos de control administrativo, que implica una duplicación de difícil justificación).

c) Normas sobre incompatibilidades

Hemos sostenido que el establecimiento de incompatibilidades en los Estatutos del GAL, o en los contratos de trabajo sería posible, aunque no parece en principio aconsejable al menos con carácter general, toda vez que las funciones y dedicación a

que se refiere el contrato concreto, constituyen una suficiente especificación de las obligaciones del empleado, aunque no exija una dedicación exclusiva, como sin duda podría hacerlo.

Cosa distinta es la cuestión relativa a conflictos de intereses que pueden surgir en la selección de proyectos, materia esta que tiene que abordarse mediante el establecimiento de un procedimiento que evite el surgimiento de tales conflictos de intereses, como expresa claramente el proyectado Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos, puesto que no se trata de actuaciones de empleados, sino de la propia formación de la voluntad del GAL en la que participa un amplio haz de intereses.

d) Selección de las entidades como GAL: acompasamiento temporal y normas procedimentales básicas

Muy vinculado con el aspecto organizativo está la cuestión de la erección de las asociaciones en grupos de acción local; es decir, el reconocimiento administrativo de estos entes. La conveniencia de que este procedimiento responda a unos parámetros homogéneos se refleja en su inclusión —con un cierto detalle— en el Acuerdo de Asociación, cuyo seguimiento ha sido bastante desigual. Es por lo que parece lógica su regulación básica, que también servirá para que, en lo temporal, se acompase mínimamente el reconocimiento de los GAL y la puesta en funcionamiento de la metodología en el nuevo período de programación.

En este sentido, hemos llamado la atención sobre el estrambótico que resulta que haya mediado un año y medio entre la apertura del primer procedimiento selectivo autonómico y el último. Lo que provocó que los documentos de partida y de conclusiones del objetivo específico 8 del futuro Plan Estratégico, advirtieran lo siguiente: “Se ha dilatado la puesta en marcha de la medida 19 en varias regiones, en gran parte condicionada por el proceso de arranque de los PDRs, y también por la complejidad intrínseca a la gestión de esta medida. Una prolongada transición entre períodos de programación pone en riesgo los procesos de dinamización del territorio ya

iniciados”. Señalamos que, aparte de otros beneficios, parece claro que la rápida aprobación de una norma estatal básica operaría como antídoto a este desacompañamiento temporal, en parte porque serviría para atenuar la complejidad técnica de la tarea a que se han enfrentado las Comunidades Autónomas en estos años al regular sus programas LEADER al carecer de un patrón previo orientador.

Finalmente, sobre el procedimiento de selección de las estrategias de desarrollo local y, con ella, de los propios GAL, hemos advertido dos aspectos concretos de dudosa viabilidad jurídica.

En primer lugar, así, una cosa es que la norma autonómica de convocatoria de la selección de GAL determine los municipios rurales en los podrá aplicarse la metodología, y otra es que imponga un mapa fijo de los municipios que abarcará cada uno de los GAL que se seleccionen. Como tampoco parece lógico que se imponga una determinada estructura o composición de los órganos de gobierno —de la Junta directiva, por ejemplo—, sin violentar la autonomía organizativa del GAL.

En segundo lugar, señálese que la experiencia práctica del período de programación que ahora concluye sugiere mejorar un aspecto importante de cara a la adecuada elaboración y selección de las estrategias de desarrollo local. La praxis de ese período muestra que se dio el caso de que, con posterioridad a la selección de estrategias, las Autoridades de Gestión aprobaron los regímenes de ayudas y manuales de funcionamiento —en los cuales se especificaban, por ejemplo, topes máximos de ayuda, proyectos financiados, porcentaje de proyectos productivos y no productivos, e incluso el circuito o mecanismo de tramitación de los expedientes—. Evidentemente, todos estos aspectos deben establecerse previamente o ser parte de la propia convocatoria, ya que condicionan la preparación de la estrategia.

e) Regulación procedimental básica de la distribución de fondos

Es notorio que lo procedimental en la distribución de fondos públicos que implica el LEADER está solo esbozado en la normativa europea, que sabemos atribuye al GAL importantes responsabilidades en el seno del procedimiento, incluyendo la de “diseñar” uno para la selección de las operaciones subvencionadas, que habrá de ser “no discriminatorio y transparente”. Lo que es propiamente procedimental, pues, queda remitido a las regulaciones nacionales..., lo que en España ha implicado su completa regulación por las Comunidades Autónomas. No se trata de negar la competencia de cada Comunidad para aprobar un procedimiento de concesión de las ayudas respetuoso con los mínimos normativos que con carácter general establece la Ley 39/2015. Pero esto no está reñido con que, en lo específicamente subvencional, quepa también —o sea conveniente— el establecimiento de un mínimo común normativo procedimental: de hecho, es lo que hace la LGS en su artículo 22, relativo a los “procedimientos de concesión”. Como también lo pueden hacer “las normas comunitarias aplicables en cada caso” o “las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas” para las subvenciones financiadas con fondos europeos (artículo 6.1 de la LGS). Es más: el apartado 2 del mismo artículo 6 sabemos que establece que: “Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”. El problema es que en España no existen “normas [estatales] de aplicación directa” en este campo, con lo que ni siquiera la obligación de que las subvenciones sean prestadas por los procedimientos de “concurrentia competitiva” o “de forma directa” vincula a las Comunidades Autónomas, que, de hecho —lo hemos visto más atrás—, han ideado otras formas de concesión.

En definitiva, parece lógico que lo esencial de los procedimientos de concesión sea recogido, con carácter básico, en la norma estatal.

f) Regulación básica de la justificación y control de las ayudas

En parecidos términos hemos de manifestarnos en relación con los procedimientos de justificación y control de las ayudas LEADER. La gran mayoría de los artículos que la LGS dedica al procedimiento de justificación de las ayudas los considera de carácter básico: no olvidemos que estamos tratando del uso de dinero público, del que los adjudicatarios deben dar cumplida cuenta. Y en cuanto al control, el título III de la Ley también declara básicos los aspectos más nucleares. Insistimos en lo dicho: al ser aplicables estos preceptos solo supletoriamente habremos de estar inicialmente a lo que, a su albur, dispongan las regulaciones autonómicas, y no parece lógico que para subvenciones públicas en general existan normas básicas en este punto y no ocurra así para las subvenciones LEADER.

Aportemos ahora unas conclusiones en cuanto a las sucesivas relaciones habidas en el seno del LEADER, que ya conocemos.

g) Relación de la Administración autonómica con los GAL beneficiarios de las ayudas de las distintas submedidas 19 (y su responsabilidad)

Frente praxis anteriores —mantenidas hoy en varias Comunidades Autónomas—, hemos partido de que los GAL solo tendrán la condición de beneficiarios cuando sean los destinatarios finales de la ayuda. Es evidente que lo serán en las ayudas preparatorias de la submedida 19.1, en las ayudas a la cooperación de la 19.3 y en las ayudas para los costes de explotación y animación de la 19.4. La mayor duda se presenta con las ayudas para la realización de operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local. En estas ayudas de la submedida 19.2, del artículo 34.4 del Reglamento 1303/2013 (“el grupo de acción local podrá ser beneficiario y llevar a la práctica las operaciones de conformidad con la estrategia de desarrollo local participativo” —precepto que es reproducido, casi literalmente, en el artículo 27.5 de la propuesta del nuevo Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos—) se deduce que el grupo puede presentar y ejecutar operaciones acordes a la estrategia; y en esa medida —y solo en esa— será beneficiario.

Como puntos controvertibles en esta relación jurídica entre la Administración y el GAL beneficiario, citamos los que siguen, con las correspondientes propuestas a futuro, en su caso:

- *Ayudas de la submedida 19.1 (preparatoria)*. Son llamativas las diferencias regulatorias de las ayudas preparatorias, aunque insistimos en que la uniformidad total no es un objetivo en la gestión de las ayudas.
- *Ayudas de la submedida 19.2 (realización de operaciones)*. Menos lógico aún es que en la mayoría de las Comunidades Autónomas, con el respaldo de la norma europea antes citada, el GAL pueda ser beneficiario de las ayudas de la submedida 19.2, mientras que en otras no tienen esa posibilidad.

Pero incluso en las Comunidades Autónomas que admiten al GAL como beneficiarios de estas ayudas para la realización de operaciones conformes a la estrategia hemos llamado la atención acerca de las notabilísimas diferencias que se han establecido entre ellas en este punto, lo que apunta a la tarea armonizadora del Estado. Apuntamos al respecto que este sería soberano para arbitrar jurídicamente la concesión al GAL, por las Comunidades Autónomas, de las ayudas *ex* submedida 19.2, sin estar vinculado a las reglas generales de la LGS. Por ejemplo, en el instrumento formal en que asigna una determinada cantidad para la submedida 19.2 podría especificar qué parte está destinada a proyectos del GAL y cuál a los promovidos por otras personas físicas o jurídicas. Este sería el acto dispensador de la ayuda; y a partir de ahí el GAL podría decidir los proyectos que acomete acordes con la estrategia.

- *Ayudas de la submedida 19.3 (actividades de cooperación)*. El hecho de que de los tres artículos que el Reglamento FEADER dedica al LEADER, uno de ellos, el artículo 44, se refiere a las actividades de cooperación demuestra la importancia que quiso otorgarle el legislador europeo... lo que contraste con el pobre resultado obtenido en este período.

En cuanto a las ayudas para actividades de cooperación, ya señalamos la conveniencia de una tarea armonizadora por revelarse insuficiente —o no ser secundada— la realizada por el Marco Nacional de Desarrollo Rural, de resultados de

lo cual las reglas sustantivas y procedimentales que establecen las normas autonómicas han diferido sustancialmente. Sobre todo, porque se observa que ha imperado una concepción fragmentaria entre las Comunidades Autónomas, que han actuado cual compartimentos estancos en un campo que sugiere todo lo contrario. Es lo que se deduce también del documento de conclusiones sobre la situación del medio rural, donde se llama la atención sobre la necesidad de “favorecer la cooperación entre GAL de distintas CCAA y países, a través de la definición de procedimientos compatibles entre distintas regiones”. En este sentido, se sugiere el impulso de una cooperación a nivel nacional entre varias Comunidades Autónomas, en cuya gestión debe adquirir responsabilidad el Ministerio.

También sobre la cooperación, advertimos en el texto ciertas disfuncionalidades y divergencias entre las regulaciones autonómicas, no justificadas y corregibles.

- *Responsabilidad del grupo ante sus incumplimientos.* Una de las ventajas de la forma asociativa de los GAL es el tratamiento de la responsabilidad de los asociados ante las irregularidades en que hubiera incurrido el GAL en cuanto beneficiario de ayudas antes descritas: conforme a la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación, el GAL responde de aquellas irregularidades con todos sus bienes presentes y futuros, pero sus miembros no responden personalmente de las deudas generadas por la gestión de la asociación.

h) Relación de la Administración autonómica y los GAL con los terceros beneficiarios

El nudo gordiano de la tarea del GAL —y de la problemática jurídica de esta metodología— se focaliza en concretar su labor en la gestión de las ayudas destinadas a promotores distintos al propio GAL, que constituyen las habituales de la submedida 19.2. Y es que ensamblar las previsiones europeas acerca del papel del GAL en la distribución de fondos (artículo 34 del Reglamento regulador de los fondos) con las

reglas generales acerca de la concesión de ayudas propias de nuestro derecho, no existiendo norma alguna básica estatal, ha tenido un resultado diversificador difícilmente admisible: como vimos, ni siquiera hay unanimidad en cuanto a quién corresponde la concesión final de la subvención, si a la Administración autonómica o al GAL.

Aunque es cierto que la concepción privatista de la relación entre el GAL y el beneficiario final distinto al GAL —mayoritaria aun en el período 2007-2013— ha cedido ante lo que parece de necesaria aceptación: la relación subvencional es siempre nítidamente jurídico-pública, y se da entre la Administración y el beneficiario, desempeñando el GAL un papel colaborador de aquella, en los términos que la norma —europea, nacional y autonómica— lo configuren. Pero, en ese contexto colaborador, no parece lógico el mantenimiento del que el Real Decreto 2/2002, en el marco del LEADER +, llamaba “contrato de ayuda” (privado) entre el GAL (entonces concebido siempre como beneficiario) y el destinatario final de los recursos (el promotor de proyectos), que aún, sin embargo, pervive en alguna norma, bien que sin aportar apenas detalles sobre él. En estos momentos, las normas autonómicas reservan mayoritariamente la resolución final del procedimiento de concesión de las ayudas a la Administración de la Comunidad Autónoma: en concreto, así lo hacen todas excepto seis. Este dato revela el giro operado desde 2013 hacia una visión publicista en la dispensación de las ayudas LEADER. Como también revela lo irrenunciable de la tarea armonizadora que venimos reclamando, a la vista de que ni siquiera algo tan nuclear como la competencia decisoria del procedimiento responde a un parámetro uniforme.

Cierto que el problema —no pequeño— al que se enfrentaron los redactores de las normas autonómicas vigentes —o quien en el futuro acometa, quizá, una iniciativa normativa básica— es cómo acompañar esta atribución final de la competencia resolutoria con el mandato europeo de que corresponda al GAL “recibir las solicitudes de ayudas y evaluarlas” (esto desaparece en el texto de la propuesta de nuevo Reglamento), “seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la subvencionalidad antes de la aprobación” (¿aprobación por quién?, nos interrogábamos). Es decir, cómo lograr que el GAL no se convierta en un mero

organismo auxiliar que ejerza tareas burocráticas de gestión de unas ayudas que decidirá la Administración.

Hace tiempo que se propuso que la función del GAL en este proceso dispensador de ayudas a terceros beneficiarios era el de la entidad colaboradora configurada en la LGS; y así lo sostienen ahora buena parte de las normas autonómicas vigentes, remitiéndose a la LGS o a las leyes de subvenciones de las Comunidades Autónomas. Hemos mantenido una postura distinta, de inaplicabilidad de estos preceptos, proponiendo que sea la norma interna la que detalle el rol del GAL, sin duda colaborador, en la dispensación de la ayuda. Y parece conveniente que, desde las generosas previsiones europeas, las líneas maestras sean fijadas en una norma estatal básica. Hasta ahora varios han sido los caminos seguidos por las Comunidades Autónomas para otorgar protagonismo decisorio a los GAL reservando a la vez de decisión final a la Administración: algo de estos caminos debería asumirlo la supuesta norma estatal básica.

- i) En particular, la responsabilidad del GAL como colaborador de la Administración en la dispensación de ayudas, en especial ante proyectos fallidos de terceros, requeridos de reintegro

Cuando el GAL no es el beneficiario de la ayuda, sino que actúa como colaborador en el procedimiento de dispensación a un tercero —el promotor del proyecto—, lógicamente el grupo debe responder de las irregularidades en que incurra en el desempeño de tal rol. Por eso es planteable la existencia de un órgano de control interno en cada grupo, así como parecen irrenunciables unas normas sobre incompatibilidad y deberes de abstención de los miembros de los órganos de decisión.

Otra cosa —y resulta trascendental resaltarlo, pues afecta y preocupa sobremanera a los responsables de los GAL— es la responsabilidad ante proyectos acometidos por un beneficiario distinto al GAL y que resulten fallidos. En otros períodos anteriores del LEADER (dimos cuenta del tratamiento que incorporaba el Real

Decreto 2/2002), en cuanto el GAL era considerado siempre beneficiario de la ayuda y rubricaba un “contrato de ayuda” con el promotor del proyecto y destinatario final del dinero público, entonces, ante irregularidades de este promotor —proyectos fallidos—, era al GAL-beneficiario quien debía responder ante la Administración autonómica, pudiendo después reclamar el reintegro de esas cantidades por vía civil ante el promotor incumplidor. No se trata de una solución circunscrita al pasado, pues las normas vigentes de Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha incorporan esta concepción del GAL-beneficiario, el consiguiente contrato de ayuda con los otros promotores, y un tratamiento de la responsabilidad ante proyectos fallidos en la línea del que se acaba de exponer.

Con la nueva concepción de la relación subvencional que aquí hemos sostenido, según la cual el beneficiario será quien resulte destinatario del dinero público, la responsabilidad ante promotores fallidos ha quedado simplificada, en beneficio del GAL. Y es que entendemos que la relación subvencional (en todo caso, jurídico-pública) se da siempre entre la Administración y el beneficiario —sea el GAL u otro promotor—, con lo que los incumplimientos de este segundo serán responsabilidad suya, y no del GAL. De modo que la acción de recuperación corresponde ejercerla a la Administración contra el beneficiario (en la vía administrativa o contencioso-administrativa). Y es que cada beneficiario está sujeto a las obligaciones implícitas a su condición (ejecución del proyecto, justificación del gasto), *de cuyo incumplimiento debe responder ante la Administración concedente*, que es —insistimos— con la que mantiene la relación subvencional-financiera. A esta corresponde, pues, iniciar las acciones encaminadas al reintegro de las cantidades abonadas e indebidamente utilizadas. Bien lo expresa el documento de REDER citado al comienzo de este trabajo: “debe ser la propia Administración la encargada de iniciar y desarrollar los procesos de reintegro para expedientes o proyectos fallidos por incumplimiento de condiciones de la ayuda LEADER”.

También advertimos que esta nueva interpretación de la relación Administración-grupo-beneficiario no implica que al GAL, en su papel colaborador, no puedan exigírsele actuaciones de prevención y control de irregularidades del promotor-beneficiario. Hemos traído a colación, en este sentido, una atinada norma riojana de 2016.

Dicho lo cual, huelga insistir en que es este de la responsabilidad de los implicados en la dispensación de las ayudas LEADER un aspecto relevante que, en sus líneas maestras, puede o debe incorporarse a la eventual norma estatal básica.

- j) Relación entre los beneficiarios de las ayudas —el GAL u otros— y sus contratistas

Sabemos que la última relación habida en el marco de la metodología LEADER es la que, eventualmente, tiene lugar entre el beneficiario de la ayuda —del tipo que sea, GAL o no, público o privado— y los contratistas a los que puede acudir para, en ejecución de la subvención, llevar a cabo el proyecto presentado. La indagación en las normas autonómicas vigentes y la realidad práctica que se nos ha transmitido revelan que es este un punto requerido de medidas correctoras en cuanto, en tales relaciones, las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público y de la Ley de Subvenciones son fácilmente desatendidas. Amén de lo expuesto en el epígrafe correspondiente del texto, condensamos las recomendaciones al respecto en las siguientes:

- a) El hecho de que las entidades locales —normalmente municipios— integrados en el GAL sean de modo normal promotores de proyectos y beneficiarios de la ayuda (en buena ley, les corresponderá hacerlo cuando el tejido social sea deficiente) hace más necesario tomar medidas, también normativas, que garanticen la observancia de la LCSP en aquellos contratos que suscriba cualquier beneficiario de una ayuda LEADER que tenga la condición de Administración pública. En este sentido, hemos invocado como ejemplo la norma riojana que exige un informe del secretario-interventor del Ayuntamiento relativo al cumplimiento de la normativa de contratación pública.
- b) Se echan en falta previsiones específicas sobre el sometimiento (parcial) a la LCSP de la actividad contractual de los GAL que resulten beneficiarios de ayudas y que necesiten contratar para la ejecución de proyecto subvencionado:

la condición del GAL como poder adjudicador en los términos de esta Ley implica su sometimiento a ciertas exigencias legales en las fases iniciales de contratación.

- c) Aún mayor silencio —en realidad, es generalizado— existe en relación con los contratos que beneficiarios privados, distintos a las Administraciones y a los GAL, suscriban en la medida en que resulten contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada: en la medida en que se trate de contratos de obras o de recursos por encima de determinadas cantidades están también sometidos a exigencias formales en las fases iniciales de la contratación.

- d) En cuanto a la aplicabilidad de la LGS a la relación contractual entre el beneficiario de la ayuda y su contratista, debería atender a las prescripciones de los artículos 29 y 31.1: en las normas autonómicas lo hacen pocas y de modo muy parcial. Bien entendido que las normas estatales o autonómicas están habilitadas para hacer aquellos preceptos plenamente aplicables o para alterarlos en la medida que consideren necesaria. No puede olvidarse que estos artículos tienen carácter básico, con lo que, a la vista del artículo 6 de la LGS, vincula a las Comunidades Autónomas supletoriamente: si estas no disponen otra cosa, se erigen en plenamente vinculante; con lo que no es admisible su amplio silenciamiento en las normas autonómicas de LEADER.

- e) En fin, en este punto de la relación entre el beneficiario y su contratista, sin perjuicio de lo que hagan las normas autonómicas, qué duda cabe que una eventual norma estatal básica debería incorporar los aspectos ahora citados.