

**DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE
LEADER: SU NECESARIA REORDENACIÓN
JURÍDICA**

Tomás Prieto Álvarez



COMARES

TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
UNIVERSIDAD DE BURGOS

DESARROLLO RURAL
CON ENFOQUE *LEADER*:
SU NECESARIA REORDENACIÓN
JURÍDICA

Granada, 2021

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

© Tomás Prieto Álvarez
© Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)
Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com
<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>
<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 978-84-1369-274-6 • Depósito legal: Gr. 1585/2021

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES

A mi hermano Javier

SUMARIO

PARTE I	
PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA LEADER (Y DE ESTE TRABAJO)	
I. BOSQUEJO HISTÓRICO DE UNA METODOLOGÍA.....	3
II. LA ESENCIA DE LA METODOLOGÍA: COMBINACIÓN DE UN ENFOQUE ASCEN- DENTE Y DE UN ENFOQUE LOCAL.....	7
III. UN FUTURO PREVISIBLE, EUROPEO Y NACIONAL	11
1. LOS FUTUROS REGLAMENTOS DE LA UE APLICABLES	11
2. EL LLAMADO REGLAMENTO TRANSITORIO	12
3. NUEVO PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL.....	13
PARTE II	
PARÁMETROS EUROPEOS Y ESTATALES DE LA METODOLOGÍA LEADER EN EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2013-2020	
I. NORMATIVA EUROPEA LEADER	17
1. DISPERSIÓN REGULATORIA EUROPEA: LOS REGLAMENTOS 1303/2013 Y 1305/2013 (Y OTROS) .	17
2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE ESTA METODOLOGÍA DE DESARROLLO LOCAL/RURAL EN LA NOR- MATIVA EUROPEA VIGENTE.....	18
2.1. La programación	19
2.2. Gobierno por los grupos de acción local.....	20
2.2.1. Aspectos orgánicos del GAL: su naturaleza jurídica, sus miembros	20
2.2.2. Aspectos funcionales del GAL: la no siempre fácil concreción de sus tareas	22
2.3. Estrategias de desarrollo local participativo.....	24
2.3.1. Elementos o contenido.....	25
2.3.2. Selección de las estrategias (y del grupo que la aplica).....	25
2.3.3. Tipos de operaciones	25
II. MARCO Y RESPONSABILIDADES ESTATALES	27
1. DOCUMENTOS ESTATALES DE APLICACIÓN Y DE ARMONIZACIÓN.....	27

1.1. Acuerdo de asociación.....	27
1.2. Marco Nacional de Desarrollo Rural.....	29
1.3. Programa Nacional de Desarrollo Rural	30
2. ORGANISMOS NACIONALES DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN.....	31

PARTE III

LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE LEADER POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. INSTRUMENTOS FORMALES AUTONÓMICOS EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LEADER	35
1. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL AUTONÓMICOS	35
2. OTROS INSTRUMENTOS (REGLAMENTOS Y ACTOS) DE LAS CCAA.....	36
II. PERSONIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS GAL: FORMA JURÍDICA, COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, INCOMPATIBILIDADES.....	41
1. FORMA JURÍDICA DE LOS GAL: DEFENSA DE LA FÓRMULA ASOCIATIVA, DESDE SU SINGULARIDAD	41
2. COMPOSICIÓN: MIEMBROS DEL GRUPO, PÚBLICOS Y PRIVADOS	43
3. ORGANIZACIÓN	44
3.1. Peso público-privado en los órganos decisorios.....	44
3.2. Tentaciones de «administrativización» de los GAL.....	45
3.3. ¿Previsión de órganos específicos para los GAL-asociación?	46
4. ESPECÍFICAMENTE, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA OBLIGATORIA DEL RAF	47
5. INCOMPATIBILIDADES Y GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA DEL PERSONAL DEL GAL	49
5.1. Reglas sobre incompatibilidades en materia de personal.....	49
5.1.1. Posibilidad de que el personal del GAL ocupe un segundo puesto de trabajo	49
5.1.1.1. En general, inaplicación al personal del GAL de la Ley 53/1985, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas	49
5.1.1.2. Supuestos especiales: el caso del GAL con condición jurídico-pública o con personal funcional (RAF)	51
5.1.1.3. Regulaciones autonómicas vigentes sobre incompatibilidades del personal del GAL (y su valoración).....	52
5.1.1.4. Aplicación de la legislación laboral general	54
5.1.2. Posibilidad de que personal profesional con limitaciones de compatibilidad específicas, legales o contractuales, accedan a un puesto de trabajo en el GAL.....	54
5.1.2.1. ¿Puede el personal sometido a la Ley 53/1984 desempeñar un puesto en el GAL?	55
5.1.2.2. Otras limitaciones legales/contractuales para que un personal laboral sea contratado por el GAL.....	56
5.2. Reglas sobre conflicto de intereses: garantías de independencia del personal del GAL.....	57
III. RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS ENTES CANDIDATOS A GAL: LA SELECCIÓN DE LOS GRUPOS Y DE SUS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL.....	59
1. PRESENTACIÓN DE UNA SUCESIÓN DE RELACIONES JURÍDICO-PÚBLICAS	59
2. DOS PUNTOS DE PARTIDA: EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA ACTIVIDAD DISPENSADORA DE AYUDAS	59

LEADER Y LA NORMATIVA APLICABLE	60
3. ESTUDIO DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONÓMICOS DE SELECCIÓN DE LOS GAL Y DE SUS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL	61
3.1. Desacompañamiento temporal entre los procedimientos autonómicos.....	61
3.2. Primera fase del procedimiento selectivo: selección de los candidatos a GAL (y eventual atribución de la ayuda preparatoria)	62
3.3. Segunda fase: selección definitiva de los GAL en base a las estrategias presentadas.....	65
3.4. El procedimiento, más simplificado, previsto en otras Comunidades Autónomas	67
IV. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CON LOS GAL BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS.....	69
1. ESTAMOS ANTE AUTÉNTICAS AYUDAS PÚBLICAS Y NO ANTE «ATRIBUCIONES DINERARIAS» ENTRE ENTES PÚBLICOS.....	69
2. EL GAL COMO BENEFICIARIO SOLAMENTE DE UNA PARTE DE LAS AYUDAS LEADER.....	69
3. PROHIBICIONES PARA ADQUIRIR LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO.....	74
4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE AYUDAS A LOS GAL, SEGÚN TIPOS DE OPERACIONES	75
4.1. Ayuda preparatoria (submedida 19.1).....	76
4.2. Ayuda para el desarrollo de la estrategia a través de operaciones asumidas por el GAL (submedida 19.2).....	77
4.2.1. No todas las Comunidades Autónomas admiten que el GAL pueda promover proyectos de ejecución de la estrategia	77
4.2.2. Cauces procedimentales para las ayudas de la submedida 19.2 a favor del GAL	78
4.3. Ayuda para actividades de cooperación (submedida 19.3).....	81
4.4. Ayuda para los costes de explotación y animación (submedida 19.4)	83
5. RESPONSABILIDAD DEL GAL POR SUS IRREGULARIDADES E INCUMPLIMIENTOS COMO BENEFICIARIO DE AYUDAS	84
5.1. Responsabilidad del GAL-beneficiario por sus incumplimientos.....	84
5.2. Responsabilidad de los directivos y gestores por las irregularidades del GAL....	86
V. RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOS GAL CON LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS DISTINTOS AL PROPIO GAL	87
1. DIRECTRICES EUROPEAS SOBRE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS DE LA SUBMEDIDA 19.2 CUANDO EL BENEFICIARIO NO ES EL GAL.....	88
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	90
3. REGULACIONES AUTONÓMICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE AYUDAS A ENTIDADES DISTINTAS AL GAL.....	91
3.1. Iniciación	92
3.2. Instrucción	93
3.3. Resolución.....	95
4. RESPONSABILIDAD DEL GAL CUANDO NO ES BENEFICIARIO DE LAS AYUDAS, SINO COLABORADOR DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA DISPENSACIÓN DE LAS AYUDAS	98
4.1. Responsabilidad del GAL por sus irregularidades en el procedimiento de dispensación de las ayudas a terceros.....	98
4.2. Responsabilidad del GAL ante incumplimientos de los beneficiarios distintos a él, por proyectos fallidos requeridos de reintegro	99

VI: RELACIÓN ENTRE LOS BENEFICIARIOS DE LAS AYUDAS Y SUS CONTRATISTAS: APLICABILIDAD (TOTAL O PACIAL) DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES	103
1. APLICABILIDAD DE LA LCSP CUANDO EL BENEFICIARIO CONTRATANTE ES UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	104
2. APLICABILIDAD DE LA LCSP CUANDO EL BENEFICIARIO CONTRATANTE ES EL PROPIO GAL (EN CUANTO PODER ADJUDICADOR)	106
3. APLICABILIDAD DE LA LCSP CUANDO EL BENEFICIARIO CONTRATANTE ES UNA PERSONA FÍSICA O JURÍDICA PRIVADA DISTINTA AL GAL	109
4. APLICACIÓN DE LA LGS A LA RELACIÓN ENTRE EL BENEFICIARIO CONTRATANTE Y SU CONTRATISTA	111
4.1. Artículo 29 de la LGS.....	111
4.2. Artículo 31.1 de la LGS.....	113
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	115
1. EXPECTATIVAS DEL NUEVO PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL Y UNA NORMA ESTATAL BÁSICA.....	115
2. PROPUESTAS DE CONTENIDO DE LA NORMA BÁSICA	118
a) Forma jurídica, composición y organización de los GAL.....	118
b) En particular, la figura del Responsable Administrativo y Financiero.....	119
c) Normas sobre incompatibilidades y garantías de independencia del personal del GAL.....	120
d) Selección de las entidades como GAL: acompañamiento temporal y normas procedimentales básicas.....	122
e) Regulación procedimental básica de la distribución de fondos	123
f) Regulación básica de la justificación y control de las ayudas	124
g) Relación de la Administración autonómica con los GAL beneficiarios de las ayudas de las distintas submedidas 19 (y su responsabilidad)	125
h) Relación de la Administración autonómica y los GAL con los terceros beneficiarios	126
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	128
j) Relación entre los beneficiarios de las ayudas —el GAL u otros— y sus contratistas	129

ABREVIATURAS

BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOCa	Boletín Oficial de Cantabria
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOLR	Boletín Oficial de La Rioja
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CESE	Comité Económico y Social Europeo
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOCV	Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana

DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EIE	Estructurales y de Inversión Europeo
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca
GAL	Grupo de Acción Local
GDR	Grupo de Desarrollo Rural
LEADER	Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural
LCSP	Ley de contratos del sector público
LGS	Ley General de Subvenciones
LO	Ley Orgánica
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MEC	Marco Estratégico Común
PAC	Política Agrícola Común
PDR	Programa de Desarrollo Rural
RAF	Responsable Administrativo y Financiero
RD	Real Decreto
RDC	Reglamento sobre Disposiciones Comunes de los Fondos
RDL	Real Decreto-ley
REDER	Red Estatal de Desarrollo Rural
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea

