RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL

REDER

AÑO 2021

BOLETÍN 1

MAYO

Entrevista a Tomás Prieto

LEADER EN ESPAÑA

ANÁLISIS JURÍDICO

EDITORIAL

Hoy en día entre todos podemos llegar a la conclusión de que el programa LEADER es una metodología de trabajo para las zonas rurales del conjunto de la Unión Europea, y en concreto de nuestro medio rural español, plenamente consolidado y que tanto desde el punto de vista cuantitativo (inversión, puesto de trabajo generados y consolidados, etc..) como desde la perspectiva cualitativa, por medio de la movilización y dinamización de los actores locales, supone la herramienta más eficaz y eficiente para el sostenimiento de nuestro entorno rural. En este sentido, también conviene señalar que desde sus comienzos como Iniciativa Comunitaria se han ido superponiendo su adaptación a los diferentes entornos temporales consecuencia de los periodos de programación y "por ende" a los elementos que directa e indirectamente han afectado a su implementación.

Todo este bagaje, recorrido y experiencia acumulada nos hace reflexionar respecto a la oportunidad de abrir un amplio debate sobre la necesidad de observar el LEADER desde una perspectiva obligada, y que desde REDER siempre hemos considerado como una cuestión pendiente y de gran importancia para los grupos gestores del LEADER, para las propias administración públicas competentes en la materia, y por supuesto, para los verdaderos protagonistas del trabajo en los territorios que no son otros que los actores locales que se benefician directa o indirectamente de la implementación del LEADER. Es obvio que nos referidos al pendiente marco jurídico que debe englobar al conjunto del trabajo, de la responsabilidad y de las garantías que deben enmarcar la buena gestión de una metodología de trabajo que, por sí, y de manera teórica, presenta complejidades e incoherencias legales no superficiales.

A los largo de estos 30 años de gestión LEADER, y en concreto su perspectiva jurídica se ha diseñado e implementado tomando como referencia tanto los reglamentos comunitarios, como los condicionantes propios de sus mecanismos de funcionamiento, introduciendo además una gran disparidad de criterios muy divergentes que responden y han dado respuesta a los diferentes modelos de cada una de las CC.AA.

También conviene señalar que si el objetivo de REDER es intentar aportar una visión y un debate sobre el buen funcionamiento del LEADER, también debemos resaltar que dicho planteamiento no solo debe reposar en el plano jurídico, sino que también deberemos trabajar y aportar propuesta en el plano operativo, pero este aspecto será objeto de trabajo para el próximo año.

Volviendo a la cuestión que nos ocupa, el pasado año en el marco de colaboración de REDER con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y con la colaboración de la Fundación de la Universidad de Burgos realizamos el estudio denominado "Desarrollo Rural, Enfoque LEADER Y Grupos de Acción Local. Análisis Jurídico " con los siguientes objetivos: realizar un mínimo análisis comparado de la aplicación jurídica del Leader en cada CC.AA, servir de elemento de reflexión sobre lo que legal y jurídicamente ha supuesto la aplicación del programa Leader durante el periodo actual 2014-2020, analizar y reflexionar sobre algunos aspectos de la propia naturaleza jurídica de los grupos de acción local, analizar y reflexionar sobre algunos aspectos de la relación de los grupos de acción local, en su caso, con la propia autoridad de gestión y pago, y por último, servir de elemento de intercambio de experiencia para los grupos y para las administraciones en referencia a las buenas prácticas que en esta materia se han implementado en el ámbito Leader.

De igual modo, la elaboración de este estudio – propuesta implementa el objetivo de REDER de establecer un marco jurídico adecuado, según se define en la propuesta de nuestra red para el nuevo programa LEADER. También dicho trabajo se fundamenta en referencia al punto 6 del documento de conclusiones del objetivo 8 de la definición del Plan Estratégico PE PAC 20 – 27 (pág. 88), en lo referido a la escasa definición y tratamiento jurídico de los gal gestores del programa Leader, tanto en su definición jurídica, como en la relación que estos mantienen con las diferentes administraciones competentes.

En definitiva, desde REDER consideramos que es conveniente no solo abrir este debate, sino también y entre todos, buscar y encontrar un mínimo entorno jurídico adecuado a la metodología LEADER de manera equilibrada y en observancia con nuestro marco jurídico competencial.

José Andrés García Moro. Presidente de REDER

ENTREVISTA A TOMÁS PRIETO

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos, y autor del estudio "DESARROLLO RURAL, ENFOQUE LEADER Y GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL. ANALISIS JURIDICO".

El presente trabajo temporalmente se plantea en un momento adecuado, tanto en cuanto durante los próximos meses se deberán definir los instrumentos y mecanismos que servirán para implementar el futuro programa LEADER a escala nacional y en cada una de las CC.AA.
Desde REDER hemos establecido como objetivos: realizar un mínimo análisis comparado de la aplicación jurídica del Leader en cada Comunidad Autónoma, servir de elemento de reflexión sobre lo que legal y jurídicamente ha supuesto la aplicación del programa Leader durante el periodo actual 2014-2020, analizar y reflexionar sobre algunos aspectos de la propia naturaleza jurídica de los grupos de acción local, analizar y reflexionar sobre algunos aspectos de la relación de los grupos de acción local con las autoridades de gestión y pago, servir de elemento de intercambio de experiencia para los grupos, para las autoridades de gestión y de pago, y por último, proponer una solución jurídica que posibilite en el marco competencial actual una mínima armonización de la aplicación LEADER.

En la opinión de numerosas personas que trabajan en el marco del LEADER existe la convicción de que el actual trabajo que desarrollan refleja escasamente los principios y valores que sustentaron su diseño e inicial implementación en 1.992. En su opinión, y desde una perspectiva legal, ¿considera que el LEADER sigue conservando el sentido y el objetivo por el que en su día se diseñó desde la Comisión Europea?
En líneas generales, creo que sí que los conservan. Aun desde la diversidad normativa connatural de la autonomía de los distintos Estados europeos y de las distintas regiones españolas, las líneas maestras de la metodología, hasta donde conozco, se respetan: fundamentalmente, el protagonismo de la sociedad civil y el enfoque local de las acciones de desarrollo rural. Lo que ocurre es que, por razón de esa diversidad, no en todas las regiones se observan los principios de LEADER con el mismo rigor, sin duda.

En el año 2012, por parte de REDER, se realizó un estudio jurídico de similares características. Después de casi diez años del anterior estudio, ¿cómo califica el proceso de consolidación jurídica de los grupos?, ¿considera que la situación actual aporta mayor vulnerabilidad jurídica a los grupos?
La diversidad normativa que acabo de mencionar ha supuesto que, en España, no exista un mínimo patrón a nivel nacional, ni en cuanto a la entidad jurídica de los grupos de acción local ni en cuanto a la gestión de las ayudas, con divergencias muy notables entre Comunidades Autónomas. Aunque puede considerarse anecdótico, incluso en dos Autonomías se denomina a los grupos de manera distinta a como lo hacen la norma europea y el resto de Comunidades. Y esta circunstancia no ayuda a la consolidación. Una consecuencia, por ejemplo, es que las Redes rurales que agrupan a grupos de distintas Comunidades Autónomas se enfrentan a problemáticas y a soluciones diversas según el territorio correspondiente a cada uno.

Aunque aún no disponemos de los textos definitivos de los reglamentos comunitarios, y, en concreto, del contenido del futuro reglamento del FEADER, sí que podemos realizar un mínimo análisis jurídico de los borradores conocidos. ¿Qué aspectos considera diferentes desde una perspectiva legal el actual reglamento 2014-2020 con el futuro reglamento?, ¿y en qué aspectos afectará al trabajo de los grupos y al funcionamiento del futuro LEADER?
Lo primero que hay que señalar es que, de momento, estamos ante textos prelegislativos, con lo que todas las valoraciones que ahora podamos hacer tendrán un carácter de provisionalidad, a la espera de la aprobación de los Reglamentos. Otra advertencia necesaria es que, como ocurre en los Reglamentos vigentes de 2013, el grueso de la regulación no se contiene en el Reglamento del FEADER, sino en el de disposiciones comunes de los fondos europeos, que aporta las normas esenciales acerca del desarrollo local participativo, así como sobre los grupos de acción local, como protagonistas en la aplicación del LEADER. Dicho esto, ha de señalarse que los nuevos textos apuestan por la continuidad en las líneas generales del enfoque LEADER. En lo que respecta a los grupos de acción local, vista la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes se puede pensar en términos de continuidad, aunque se pueden observar ciertos cambios: se les encarga de diseñar y ejecutar las estrategias integradas y se afirma que "los grupos de acción local llevarán a cabo con carácter exclusivo todas las tareas siguientes", y refiere un elenco de tareas con ligeras alteraciones de su procedente. La regulación propuesta puede interpretarse como un cambio con un sentido armonizador, puesto que se trata de una enumeración cerrada de tareas, que no puede variar cada Estado miembro.

Empezando por el principio, ¿cuál considera que debe ser la mejor forma jurídica sobre la que deben reposar los grupos de acción local valorando los principios de participación, representación, método ascendente, etc.…?
La forma jurídica de los grupos no está determinada en la norma europea: ya la comunicación de la Comisión de 1991 con la que arrancó el LEADER admitía formas jurídico-privadas y jurídico-públicas, como también se establece ahora en el Acuerdo de Asociación firmado con la Comisión Europea para el actual período de programación. Ya en el estudio que hicimos hace casi una década sugerimos la forma asociativa, conforme a la Ley de Asociaciones de 2002, como la más idónea para la aplicación de LEADER, la que mejor responde a sus principios inspiradores. Es cierto que, a fecha de hoy, esta forma jurídica es la que recogen, como obligada, la mayoría de las normas autonómicas; y, aún en los territorios en que se admiten otras, esta es la más generalizada.

Quizás uno de los elementos más significativos de la falta de armonización del LEADER es la cooperación ¿En este sentido como valora la imposibilidad de que los grupos puedan acometer este tipo de proyectos?; y, desde una perspectiva legal, ¿cuál considera que debe ser la solución?

De los tres artículos que el Reglamento FEADER dedica al LEAEDER, uno de ellos, el artículo 44, se refiere a las actividades de cooperación, lo que demuestra la importancia que quiso otorgarle el legislador europeo…, lo que contraste con el pobre resultado obtenido en este período de programación que está expirando. Esto prueba la conveniencia de una tarea armonizadora en este campo, por revelarse insuficiente —o no ser secundada— la realizada por el Marco Nacional de Desarrollo Rural, de resultas 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 Comunidades Autónomas 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.

El estudio incluye un amplio análisis comparado sobre la aplicación del LEADER en cada Comunidad Autónoma. ¿Qué aspectos considera más sobresalientes sobre la disparidad de criterios a la hora de aplicar el LEADER?

Hemos tratado antes de la forma jurídica de los grupos. No me detengo en las diferencias sobre los instrumentos formales empleados por las Comunidades Autónomas para regular la metodología: por referir las dos opciones extremas, una de ellas ha aprobado un Decreto del Consejo de Gobierno autonómico, otras emplean resoluciones del Director general a las que atribuyen eficacia normativa. Más allá de los formal, lo esencial es que la disparidad entre Comunidades alcanza al núcleo duro de la aplicación de la metodología y al papel de los GAL en su puesta en práctica. En un extremo, en unas regiones el grupo es siempre el beneficiario de las ayudas, que luego distribuye entre los promotores empleando contratos privados; en el otro extremo, en otras, la relación subvencional se establece directamente entre la Administración y el promotor. Con lo que en unos lugares la resolución es administrativa (en 11 Comunidades) y en otros corresponde al grupo (en 6). En unas Comunidades, los grupos no pueden promover proyectos, mientras en otras sí pueden hacerlo (y, entre estas, el modo de arbitrar jurídicamente la dispensación de la ayuda varía sustancialmente). En fin, parece haberse olvidado que el número 4 del artículo 34 del Reglamento 1303/2013 afirma 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": por tanto, podrás ser beneficiario (y ejecutar proyectos) o no serlo. Amén de esto, unas normativas obligan a la designación de un responsable administrativo y financiero, otras no. El modo que concebir el sistema de responsabilidades también varía rotundamente, como consecuencia de los antes expresado, etc. Son solo algunos botones de muestra de una llamativa heterogeneidad normativa de difícil encaje.

Uno de los aspectos que más preocupa a los grupos de acción local, y en concreto a sus juntas directivas, es la responsabilidad frente a proyectos fallidos ¿existen ya modelos de aplicación del LEADER en alguna Comunidad que de solución a esta situación? y en su opinión ¿cuál podría ser la mejor solución desde una perspectiva jurídica?

Acabo de mencionar este punto. Si, como se prevé en algunas regulaciones autonómicas, el grupo de acción local es siempre el beneficiario de las ayudas —también cuando no resulte el destinatario final del dinero público—, la consecuencia es que responderá ante la Administración de cualquier uso indebido de este dinero… también de las irregularidades que se deban al destinatario final, contra el que tendrá de acudir el grupo en una vía judicial civil posterior. Es decir, nos encontramos con un grupo respondiendo de irregularidades de otros sujetos. En definitiva, entiendo que distinguir entre beneficiario de la ayuda y destinatario final no casa con los principios generales de la actividad subvencional, genuinamente jurídico-pública. Con lo que, en LEADER, el grupo debe ser considerado beneficiario cuando resulte, efectivamente, el destinatario de la ayuda (de cuyo uso habrá de responder, lógicamente), mientras que tal posición la ocupará el promotor distinto al grupo cuando fue este quien presentó el proyecto y recibió financiación para él. Y contra él debe acudir la Administración ante eventuales incumplimientos por los cauces jurídico-públicos correspondientes. Este es un sistema que se sigue ya en varias Comunidades Autónomas, que es compatible con que el grupo asuma tareas de vigilancia y control de estos beneficiarios (como también prevén algunas normas autonómicas).

Desde REDER, y también como conclusión de los trabajos previos de preparación del objetivo 8 del Plan Estratégico Nacional en el que se incluirá el futuro programa Leader, se insiste en la necesidad de unificar y homogenizar en el marco competencial actual la figura de los grupos de acción local, su desarrollo, y en cierta medida también su relación con las administraciones competentes. ¿Cuál considera que debe ser el camino más idóneo para lograr una cierta armonización del LEADER a escala estatal?

Pienso que en el estudio realizado queda patente esta necesidad. El propio Plan Estratégico futuro puede sentar las bases de esa necesaria armonización. Pero es claro que el documento final no tendrá carácter normativo, por lo que parece muy conveniente la aprobación de una norma estatal de carácter básico que establezca las líneas maestras de la metodología para todo el país. Este papel ya lo desempeñó un Real Decreto (el 2/2002) en el marco de LEADER+: con sus deficiencias (por ejemplo, se establecía que el GAL era siempre el beneficiario), erigía un mínimo común normativo, que abarcaba aspectos variados que cita usted en su pregunta y que se han tratado más atrás. Téngase en cuenta que la Ley General de Subvenciones de 2003 establece el armazón básico de la concesión de ayudas públicas; pues bien, sola una parte de los preceptos básicos de esta ley es aplicable, supletoriamente, a las ayudas LEADER (es decir, se aplicarán en la medida en que las normas autonómicas no dispongan otra cosa). El resultado es diáfano: para las ayudas LEADER no existe una normativa básica, como lo es la Ley general de subvenciones para la generalidad de las subvenciones públicas (como también existen otras normas básicas estatales para específicas ayudas europeas, como lo es el Real Decreto 1075/2014 para los pagos directos a la agricultura, en el marco de la PAC).

SÍNTESIS DEL ESTUDIO

Desarrollo rural, enfoque LEADER y grupos de acción local. Análisis jurídico

Por Tomás Prieto Álvarez, José María de la Cuesta Sáenz y José María Caballero Lozano

Presentación

El estudio que ahora sintetizamos fue 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). Constituye la respuesta a la propuesta que en el año 2019 lanzó esta red en un documento que tituló LEADER en España. Propuesta de REDER sobre el futuro de LEADER. Decía allí que "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". Ciertamente, expirando el período de programación de LEADER que ha abarcado los años 2013 a 2020 (en realidad, su efecto práctico seguirá en pie durante un tiempo, más cuando se ha instaurado un periodo transitorio), se hace muy necesario conocer el estado de aplicación de esta metodología en las Comunidades Autónomas, pensando en mejorar su regulación para un futuro ya cercano. El análisis del LEADER se realizó, por tanto, sobre el escenario jurídico en el que estamos; pero, en cuanto nos asomamos al siguiente período de programación (2021-2027), se han hecho 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 la puesta en práctica de LEADER ha correspondido a las diecisiete Comunidades Autónomas. Valorar críticamente el desenvolvimiento de las responsabilidades estatales y, especialmente, 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 cara al período 2021-2017.

Contenido del estudio

Se comienza el trabajo con una presentación sumaria y un bosquejo histórico de la metodología LEADER desde sus albores a comienzo de los años 90. Puede afirmarse que el enfoque o modo de proceder ascendente ha sido la gran aportación de la metodología LEADER, que entrega el protagonismo de 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 de LEADER se fueron consolidando las características inherentes al principio de efecto ascendente o bottom-up: en expresión del Comité Económico y Social Europeo, 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". 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).

En aquel bosquejo histórico se recuerda que LEADER es una creación de las instituciones europeas que está 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. En su funcionamiento debían tener "una participación activa" los agentes económicos y sociales locales. Estos grupos 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. 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". Es un hecho que, a la vista de estos resultados de las primeras experiencias de LEADER, 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 civil. Conviene también mencionar que en el marco de la tercera etapa de la metodología (el LEADER+ se llamó) fue cuando en España se aprobó, por primera y única vez, una norma estatal reguladora de sus aspectos esenciales…, aspecto importante para lo que luego diremos.

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 septiembre, para el período 2007-2013; y actualmente, para el período de programación de 2013 a 2020, en los Reglamentos el 1303/2013 (regulador del conjunto de fondos europeos) y en el 1305/2013 (de ayuda a través del FEADER), ambos del Parlamento y del Consejo y de fecha 17 de diciembre.

No podía menos que hacerse una somera referencia a las perspectivas de futuro del desarrollo rural en España por vía LEADER, afectado por los aportes europeos y nacionales. 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 se atribuirá al Estado la responsabilidad de establecer los detalles de las intervenciones y medidas enmarcadas en la PAC. A la vez, en 2018, la Comisión Europea hizo públicos unos

textos prelegislativos, que, en principio, apuestan 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 rurales, y que los porcentajes de cofinanciación nacionales se mantienen para LEADER, aunque se incrementan para otras facetas del desarrollo rural, 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". Asimismo, damos cuenta de las aportaciones del Reglamento transitorio de 23 de diciembre de 2020, de cara a las ayudas en los años 2021 y 2022.

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. Es conocido que España ha comenzado ya a elaborar su plan estratégico, lo que se 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.

Tras esta presentación de la singular metodología que es LEADER, el trabajo da cuenta, para el período actual, de los parámetros europeos —los distintos reglamentos vigentes, donde se perfilan los instrumentos esenciales: la programación, los grupos de acción local y las estrategias y desarrollo local participativo— y los estatales —concretados, fundamentalmente, en el Acuerdo de Asociación y en el Marco y el Programa Nacional, con la limitación de que no constituyen verdaderas normas jurídicas—. Tras ello, se analizan los puntos esenciales vertebradores de la metodología LEADER, tal como ha sido aplicada en las diecisiete Comunidades Autónomas. Inicialmente se realiza una aproximación a los instrumentos formales autonómicos para la puesta en práctica del enfoque LEADER. En primer lugar, los Programas de Desarrollo local (que fueron aprobados por la Comisión Europea por medio de Decisiones entre la primavera y el invierno de 2015); y después, el resto de instrumentos formales (reglamentos y actos administrativos) para tal aplicación: y en este punto no puede dejar de señalarse la sobrecogedora heterogeneidad formal existente en el panorama español (se aporta un dato ilustrativo al respecto: para regular básicamente lo mismo, una Comunidad Autónoma aprueba un conjunto de normas reglamentarias que abarcan unas 200 páginas de su Boletín oficial autonómico, mientras otra aprueba un acto administrativo de 21 páginas.

Tras ello, y ya centrados en la regulación sustantiva, nos detenemos en la personificación jurídica de los GAL, que permanece instalada en una nebulosa desde sus orígenes. Advertimos ahí que 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. En esta línea, 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 con la Administración, la aplicación de la legislación nacional y las responsabilidades asumidas". Así se manifestó 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.

Además de abordar la forma jurídica del GAL, se trata también su composición y organización, con una valoración específica acerca de dos puntos: la obligatoriedad y conveniencia (o no) de la existencia del Responsable Administrativo y Financiero (RAF), y el régimen de incompatibilidades del personal, así como las garantías para su independencia, aportando unas conclusiones que luego referiremos.

Posteriormente, nos ocupamos de la sucesión de relaciones jurídicas que se pueden dar en el marco del LEADER. A saber:

1) La relación entre la Administración autonómica y los entes candidatos a GAL; es decir, el estudio del procedimiento de selección de los grupos y de sus estrategias de desarrollo local. En este punto, parece claro que la aprobación de una norma estatal básica operaría, y amén de otros beneficios, como antídoto al notable desacompasamiento temporal entre CCAA a la hora de iniciar los procedimientos de selección de los grupos, además de que 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 careciendo de un patrón previo orientador. Además, se exponen con detalles las disfunciones entre los distintos procedimientos selectivos puestos en marcha por las CCAA.

2) La relación de la Administración autonómica con los GAL que sean beneficiarios de las ayudas. Y es que, a diferencia del planteamiento que impuso el Real Decreto 2/2002 y aún hoy se sigue en algunas CCAA, partimos en este punto de que el GAL resulta beneficiario solamente de una parte de las ayudas LEADER: aquellas en que resulta destinatario de los fondos públicos. Se recuerda el número 4 del artículo 34 del Reglamento 1303/2013, que afirma 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 caben dos opciones en la realización de operaciones acordes a la estrategia. La primera: que el grupo las presente y ejecute —bajo la submedida 19.2, en lo que a ayudas de FEADER se refiere—, en cuyo caso él será el beneficiario de la ayuda (la redacción de la norma, introducida por un "puede", apunta a que esta opción será excepción). Y segunda opción: que la propuesta de operaciones proceda de un sujeto distinto al GAL, en cuyo caso tal sujeto será el beneficiario y no el grupo. No puede dejar de advertirse que este artículo 34.4 es reproducido, casi literalmente, en el artículo 27.5 de la propuesta del nuevo Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos. Pues bien, analizado esto se cuenta del procedimiento de concesión de ayudas a los GAL según el tipo de operaciones (nos remitimos a cuanto decimos en el apartado de conclusiones).

3) La relación de esta Administración y de los GAL con los beneficiarios de ayudas distintos al propio grupo. Aunque se tratan cuestiones relevantes, como el papel que en este caso desempeñan los GAL —buena parte de las normas manifiestan que estamos ante una "entidad colaboradora" de la Ley de subvenciones— o los distintos procedimientos dispensadores —ni siquiera hay acuerdo sobre a quién corresponde adjudicar la ayuda, si la Administración autonómica o al GAL—, un interés especial tiene, quizá, en esta relación, el tema de la responsabilidad de unos y otros ante irregularidades en la gestión y en el uso de las ayudas públicas.

4) Y finalmente, se trata la relación (eventual) entre los beneficiarios de las ayudas y sus contratistas, a la hora de ejecutar el proyecto que justificó la ayuda, para el caso de que la ejecución requiera la rúbrica de un posterior contrato con quien ejecutará efectivamente el proyecto subvencionado (lo que implica indagar en la aplicabilidad, total o parcial, a tal relación de la Ley de contratos del sector público y de la Ley general de subvenciones).

Tras este somero recorrido por el contenido del trabajo veamos lo más esencial de su parte conclusiva.

Conclusiones y recomendaciones

Tal como se ha adelantado en la Presentación, las Comunidades Autónomas han asumido el mayor de los protagonismos en la aplicación de la metodología LEADER en razón de su competencia (formalmente exclusiva) en materia de desarrollo rural. El caso es que, hasta ahora, las Autonomías han asumido, prácticamente, la plenitud normativa en este campo tan singular, amén de que, lógicamente, a ellas ha correspondido su ejecución en sus respectivos territorios. En cuanto este enfoque tan solo está perfilado en sus grandes rasgos en la normativa europea, la mayor duda que plantea su puesta en práctica en España 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 el trabajo aquí resumido hemos dado cuenta de la armonización jurídica que, a fecha de hoy, aportan, 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.

Sin perjuicio del nuevo panorama que supondrá el futuro Plan Estratégico Nacional —que reemplazará a los documentos programáticos actuales y que, sin duda, supone una oportunidad para el logro de la necesaria armonización—, el núcleo de nuestra propuesta está en la necesaria aprobación de una norma estatal básica para el nuevo período de programación, que contenga los elementos esenciales —un mínimo común normativo respetuoso con las competencias autonómicas— para la gestión de esta metodología. Un papel que, con sus defectos, ya desempeñó en el LEADER+ el Real Decreto 2/2002.

Pues bien, en la parte conclusiva del trabajo aportamos una serie de recomendaciones de cara, fundamentalmente, a su eventual tratamiento en esa futura norma básica estatal. No puede olvidarse que la Exposición de Motivos de la Ley General de Subvenciones del año 2003 sentó que "el interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones públicas", razón de ser de esta Ley. Pero se da la circunstancia de que solo un parte de este texto es aplicable, y subsidiariamente además —en lo no previsto por las normas específicas, aquí autonómicas—, a las ayudas dispensadas con fondos europeos (según establece su artículo 6). Con lo que en esta actividad de dispensadora de subvenciones LEADER estamos huérfanos de aquel mínimo común normativo vertebrador que supone, para otras subvenciones, la Ley General citada.

Además, pueden alegarse los siguientes motivos para justificar una norma estatal básica sobre la aplicación de LEADER:

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 149.1.13ª 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 concretos. 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 BOE. De hecho, es este título competencial del artículo 149.1.13ª CE 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 omnicomprensiva 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 enmarcar las ayudas LEADER en los principios generales de la actividad subvencional pública y, a la vez, 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 algunos de los puntos en los que puede incidir la norma estatal.

a) Forma jurídica, composición y organización de los GAL

Partimos en este punto de que 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 Ley de Subvenciones 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.

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. La ausencia de una mínima norma básica en relación con estos entes hace posibles diferencias excesivas en cuanto a la erección de la entidad como GAL 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 (así, en alguna norma no se admiten personas físicas ni sociedades mercantiles como miembros del GAL).

Sobre el peso público-privado en el seno del GAL, ahora las normas garantizan la preeminencia de la parte privada; pero, si se confirma lo que el borrador del nuevo Reglamento europeo propone en relación a eliminar estas limitaciones porcentuales de la parte pública, entendemos que podría ser aconsejable que la futura normativa española que desarrolle la europea opte por mantenerlas, porque de esta manera resultar mejor preservada la filosofía LEADER.

Decíamos antes que, en particular, nos ocupábamos de

la figura del Responsable Administrativo y Financiero, partiendo de dos datos: que en el Reglamento europeo no resulta diáfana la obligatoriedad de la designación del RAF; y que, de hecho, varias Comunidades Autónomas han prescindido que esta figura, que el Real Decreto 2/2002 configuraba como obligatoria. En nuestra opinión, 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. También 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.

También merece un detenimiento el tratamiento de las incompatibilidades del personal del GAL. Hemos sentado que, a la hora de valorar la compatibilidad laboral del personal al servicio de los GAL en España con otros puestos de trabajo, no resulta aplicable, con carácter general, 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. Por otra parte, las normas autonómicas del LEADER acerca del régimen de incompatibilidades del personal del GAL resultan extraordinariamente variopintas: desde Comunidades Autónomas que no aportan normas o criterios específicos al respecto, hasta otras que exigen dedicación exclusiva al personal de los GAL (es decir, una incompatibilidad absoluta con otro trabajo), ya sea para el gerente, ya sea para todo el personal de la plantilla (bien es cierto que aquella exclusividad aparece en ocasiones flexibilizada, pudiéndose autorizar la realización de otras actividades). Una conclusión se impone: no parece lógico imponer una exclusividad laboral al personal del GAL cuando ni siquiera la legislación estatal general lo hace para los funcionarios públicos.

b) 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.

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 corrección jurídica.

En primer lugar, 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 financiables, 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.

c) Regulación procedimental básica de la distribución de fondos y de la justificación y control de las ayudas

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". En parecidos términos hemos de manifestarnos en relación con los procedimientos de justificación y control de las ayudas LEADER. Es un hecho que la gran mayoría de los artículos que la Ley General de Subvenciones dedica al procedimiento de justificación de las ayudas los considera de carácter básico.

d) El GAL como beneficiario solo de una parte de las ayudas LEADER

Hemos partido de que los GAL solo tendrán la condición de beneficiarios cuando sean los destinarios 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, las de la submedida 19.2. Del Reglamento europeo sobre fondos 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 como 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, 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 llaman la atención 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 de la submedida 19.2, sin estar vinculado a las reglas generales de la Ley de subvenciones. 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 LEAEDER, 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, señalamos la conveniencia de una tarea armonizadora por revelarse insuficiente —o no ser secundada— la realizada por el Marco Nacional de Desarrollo Rural, de resultas 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 del documento de conclusiones sobre la situación del medio rural, en el marco de la elaboración del Plan Estratégico Nacional, 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, llaman la atención ciertas disfuncionalidades y divergencias entre las regulaciones autonómicas, no justificadas y corregibles.

- Responsabilidad del grupo ante sus incumplimientos.

Es evidente que el GAL responderá ante la Administración de las irregularidades en que incurra como beneficiario de ayudas. Pero una de las ventajas de la forma asociativa de los GAL es el tratamiento de la responsabilidad de los asociados ante estas 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.

e) 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: 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 acompasar 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 Ley General de Subvenciones; y así lo sostienen ahora buena parte de las normas autonómicas vigentes, remitiéndose a aquella Ley 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. Alguno de estos caminos debería asumirlo la supuesta norma estatal básica: seguramente, el más respetuoso con la filosofía LEADER y con los principios vertebradores de la actividad pública subvencional sea el de atribuir al GAL la propuesta de concesión de ayudas, situándose la competencia decisoria en la Administración autonómica.

f) 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, 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.

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: "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.

g) 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:

1) 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.

2) 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.

3) 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.

4) 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.

5) 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.

SEMINARIO WEBINAR

ANALISIS Y DEBATE JURÍDICO METODOLOGIA LEADER

Día 4 de junio de 2021

10.30 Horas. Presentación del seminario.

Dña. Carolina Gutiérrez Ansotegui. Subdirectora General Dinamización del Medio Rural. D.G de Desarrollo Rural y Formación Agroalimentaria. MAPA.
D. José Andrés García Moro. Presidente Red Estatal de Desarrollo Rural REDER.

10.45. Horas. Presentación Estudio "DESARROLLO RURAL, ENFOQUE LEADER Y GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL. ANÁLISIS JURÍDICO".

Introducción: D. Raúl Gutiérrez Leralta. Responsable técnico REDER.

Interviene: D. Tomas Prieto Alvarez. Profesor Titular Derecho Administrativo. Universidad de Burgos.

11.45. Horas. Taller debate entre el ponente, los intervinientes y los asistentes.

Intervienen.
D. Victor Manuel de la Iglesia. Gerente ADRI PALOMARES (Zamora).
D. Víctor Jolín. Coordinador REDER.
D. Miguel Buendía. Gerente GAL CAMPODER (Murcia).

12.30 Horas. Debate con todos los asistentes

12.45. Horas. Clausura.

Enlace al video del evento:
https://youtu.be/JsjK2WsRNGE

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL REDER
Avda. Madrid Nº 9. Oficina 12
47140 Laguna de Duero - Valladolid
email: secretaria@redestatal.eu
www.redestatal.eu

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL
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