



**La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 16 de junio de 2026, el siguiente informe:**

**Informe 1/2026**

**Materia: Consideración de los Grupos de Acción Local como poderes adjudicadores en la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo financiadas por FEADER**

## **ANTECEDENTES**

La Directora General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha dirigido solicitud de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado del siguiente tenor:

*“La consulta tiene por objeto determinar la consideración jurídica de los Grupos de Acción Local (GAL), a efectos de la citada Ley, en el marco de sus funciones de ejecución de las estrategias de desarrollo local participativo financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), tanto en el periodo de programación anterior, a través de los programas de desarrollo rural 2014-2022, como en el actual Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 (PEPAC).*

*Con el fin de facilitar el análisis de la cuestión, se adjunta a la presente solicitud la siguiente documentación:*

- *Informe de la Abogacía General del Estado de 2021, emitido a instancias de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre la naturaleza jurídica de los Grupos de Acción Local Pesqueros (GALP).*
- *Informe jurídico elaborado por la Red Andaluza de Desarrollo Rural (ARA) relativo a la sujeción de los GAL a la normativa de contratación pública”.*



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Directora General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

La consulta tiene por objeto determinar la consideración jurídica de los Grupos de Acción Local, en el marco de sus funciones de ejecución de las estrategias de desarrollo local participativo financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), a efectos de la aplicación a los mismos de la LCSP.

2. La consulta adjunta el **informe 2/21, de 4 de junio de 2021, de la Abogacía General del Estado**, que analiza, entre otras cuestiones, la posible consideración de poderes adjudicadores, a los efectos del artículo 3 de la LCSP, de las cofradías de pescadores, organizaciones de productores de la pesca y la acuicultura y grupos de acción local del sector pesquero. Sobre estos últimos señala lo siguiente:

*“Por su parte, los grupos de acción local del sector pesquero (GALP) son asociaciones de persona o entidades representativas de los sectores pesquero y acuícola, encargadas de llevar a cabo estrategias de desarrollo local (EDLP) en la zona en la que desarrollan su actividad.*

*Conforme al art. 61 del Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, los GALP han de proponer una estrategia de desarrollo local participativo,*



*plasmado una representación equilibrada de las principales partes interesadas (sector público, privado y sociedad civil) y una representación equitativa de los sectores de la pesca y/o la acuicultura, y asumen una serie de funciones de fomento, impulso y apoyo de carácter no mercantil ni industrial. Ahora bien, se indica en la propuesta de informe que estos GALP, a tenor de sus estatutos, constituyen asociaciones sin ánimo de lucro en las que no concurre ninguno de los restantes requisitos previstos en el artículo 3.1.j) de la LCSP para poder considerarlos entidades integradas en el concepto legal de sector público (“siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”), dado que:*

*- Los órganos rectores de los GALP son la Asamblea General y la Junta Directiva, elegida por los miembros de la asociación.*

*- No están sometidos a mecanismos de tutela administrativa, más allá de los previstos con carácter general para las entidades sin ánimo de lucro.*

*- Se financian mayoritariamente con las cuotas de los socios, sin perjuicio de que puedan ser beneficiarias de ayudas del Fondo Europeo marítimo y de Pesca.*

*Este Centro Directivo comparte, por todo ello, la conclusión de la propuesta de informe de que estas entidades no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la LCSP”.*

El **informe de la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía** analiza si los Grupos de Desarrollo Rural han de considerarse sujetos al régimen de contratación pública estableciendo al respecto que:



*“... los GDR no reúnen las condiciones exigidas por la LCSP para ser considerados poderes adjudicadores. Si bien cumplen con el propósito de interés general y ostentan personalidad jurídica, no concurren los requisitos adicionales relativos a la financiación predominante y al control público:*

- No han sido creados ni regidos por una administración con propósito de servicio público en régimen de dependencia, sino que son entes de iniciativa territorial con amplia autonomía.*
- No están mayoritariamente financiados por poderes adjudicadores, en términos de que alguna Administración o ente público cubra más del 50% de su actividad anual de forma sostenida.*
- No están controlados ni dirigidos por poderes adjudicadores, ya que su gobierno interno no está dominado por representantes de entes públicos ni sujetos a instrucciones jerárquicas de ninguna Administración.*

*Esta situación encaja con la figura de entidades privadas colaboradoras que actúan en el espacio de las políticas públicas sin incorporarse plenamente al sector público instrumental. En consecuencia, forzar la consideración de los GDR como sujetos obligados por la LCSP carecería de base legal sólida y podría contravenir el espíritu de la normativa europea, que busca fomentar la participación flexible de actores locales en el desarrollo rural”.*

Este informe, además, se hace eco del de la Abogacía del Estado citado anteriormente, apuntando la similitud estructural y finalística de los Grupos de Acción Local en el sector pesquero, en éste analizados, con los Grupos de Desarrollo Rural, lo que le lleva a señalar que *“Dado que los GDR comparten los mismos rasgos esenciales que motivaron la exclusión de los GALP, es jurídicamente lógico y consistente interpretar que también los GDR están fuera del concepto de poder adjudicador. Ambos tipos de grupos operan*



*bajo el paradigma de los Grupos de Acción Local promovidos por la Unión Europea: parten de iniciativas locales, con implicación de actores públicos pero autonomía organizativa, y su misión es satisfacer necesidades de interés general (desarrollo local) desde una estructura que no es un ente público convencional. No este razón legal para aplicar un tratamiento dispar: lo que vale para los GALP debe valer para los GDR, máxime siendo la LCSP una ley estatal de aplicación común a todos”.*

3. Sentadas estas premisas, procede adentrarse en el análisis de la cuestión planteada en el escrito de consulta para lo cual conviene recordar el contenido del artículo 3.3.d) de la LCSP que define las características que, para ser consideradas poder adjudicador, han de tener las entidades distintas de las Administraciones Públicas, las fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (artículos 3.3.a), b) y c) de la LCSP) y las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores (artículo 3.3.e) de la LCSP).

*Conforme a este precepto son poderes adjudicadores “Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”.*

La cuestión reside por tanto en analizar si, a la luz de la configuración que el ordenamiento jurídico vigente realiza de los Grupos de Acción Local, se cumplen en ellos las características definidas en el artículo 3.3.d) de la LCSP para ser considerados poder adjudicador.

Este tipo de organizaciones encuentran su fundamento en las disposiciones que regulan las actuaciones de financiación programadas en el ámbito de la Unión Europea. En la



actualidad, para el actual periodo de programación 2023-2027, el Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, contiene las siguientes disposiciones relativas al desarrollo local participativo en que se insertan dichos grupos:

*“Artículo 31 Desarrollo local participativo*

*1. Cuando un Estado miembro lo considere oportuno con arreglo al artículo 28, el FEDER, el FSE+, el FTJ y el FEMPA contribuirán a la ayuda al desarrollo local participativo.*

*2. El Estado miembro de que se trate velará por que el desarrollo local participativo:*

- a) se centre en zonas subregionales;*
- b) esté dirigido por grupos de acción local compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, en los que ningún grupo de interés único controle la toma de decisiones;*
- c) se lleve a cabo mediante estrategias de conformidad con el artículo 32;*
- d) preste apoyo al establecimiento de redes, a la accesibilidad, a aspectos innovadores en el contexto local y, en su caso, a la cooperación con otros agentes territoriales.*

*“Artículo 32 Estrategias de desarrollo local participativo*

*1. Las autoridades de gestión pertinentes velarán por que en cada una de las estrategias contempladas en el artículo 31, apartado 2, letra c), se establezcan los siguientes elementos:*



- a) zona geográfica y población cubierta por la estrategia;*
- b) proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de dicha estrategia;*
- c) análisis de las necesidades de desarrollo y del potencial de la zona;*
- d) objetivos de dicha estrategia, incluidos valores mensurables de las metas fijadas para los resultados, y las correspondientes acciones planificadas;*
- e) disposiciones de gestión, seguimiento y evaluación, que demuestren la capacidad del grupo de acción local para ejecutar dicha estrategia;*
- f) plan financiero, incluida la asignación prevista de cada Fondo, y también, en su caso, la asignación prevista del Feader, y cada programa participante.*

*2. Las autoridades de gestión pertinentes definirán los criterios de selección de dichas estrategias, crearán un comité que lleve a cabo la selección y aprobarán las estrategias seleccionadas por el comité.*

*3. Las autoridades de gestión competentes llevarán a término la primera ronda de selección de estrategias y se asegurarán de que los grupos de acción local seleccionados puedan realizar las tareas establecidas en el artículo 33, apartado 3, en el plazo de doce meses a partir de la fecha de la decisión por la que se aprueba el programa o, en el caso de las estrategias que reciban ayuda de más de un Fondo, en el plazo de doce meses a partir de la fecha de la decisión por la que se aprueba el último programa en cuestión.*

*4. En la decisión de aprobación de una estrategia se establecerán la asignación de cada uno de los Fondos y programas participantes y las responsabilidades relativas a las tareas de gestión y control del programa o programas”.*

*“Artículo 33: Grupos de acción local*

*1. Los grupos de acción local diseñarán y ejecutarán las estrategias a que se refiere el artículo 31, apartado 2, letra c).*



*2. Las autoridades de gestión velarán por que los grupos de acción local sean inclusivos y que o bien seleccionen un socio del grupo que actúe como socio principal en los asuntos administrativos y financieros, o bien se reúnan en una estructura común legalmente constituida.*

*3. Las tareas siguientes las llevarán a cabo exclusivamente los grupos de acción local:*

*a) generar la capacidad de los agentes locales para desarrollar y ejecutar las operaciones;*

*b) elaborar un procedimiento y criterios de selección no discriminatorios y transparentes, de modo que se eviten conflictos de intereses y se garantice que ningún grupo de interés único controle las decisiones de selección;*

*c) elaborar y publicar las convocatorias de propuestas;*

*d) seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la admisibilidad antes de la aprobación;*

*e) hacer un seguimiento de los avances realizados en la consecución de los objetivos de la estrategia;*

*f) evaluar la ejecución de la estrategia.*

*4. Cuando los grupos de acción local realicen tareas no contempladas en el apartado 3 y que sean responsabilidad de la autoridad de gestión, o del organismo pagador cuando el Feader sea seleccionado como Fondo principal, dicha autoridad de gestión deberá identificar a los grupos de acción local como organismos intermedios de conformidad con las normas específicas de cada Fondo.*

*5. El grupo de acción local podrá ser un beneficiario y ejecutar las operaciones de conformidad con la estrategia, siempre que el grupo de acción local garantice el respeto del principio de separación de funciones”.*



El Plan Estratégico de la PAC de España prevé la Intervención 7119 LEADER que se basa en las Estrategias de Desarrollo Local Participativo que ejecutarán Grupos de Acción Local y que aprueban las autoridades competentes.

De acuerdo con ello, las Comunidades Autónomas han aprobado las bases de las correspondientes bases reguladoras de las ayudas para la ejecución de las operaciones seleccionadas en el ámbito de las Estrategias de Desarrollo Local de los Grupos de Acción Local de cada una de ellas.

4. En definitiva, de lo expuesto hasta ahora se deduce que los Grupos de Acción Local de ámbito rural son entidades de base asociativa con funciones de colaboración con los poderes públicos en las estrategias financiadas con fondos de la Unión Europea. Procede ya, en consecuencia, a la vista de esta normativa, analizar la concurrencia en ellos de los requisitos establecidos en el artículo 3.3.d) de la LCSP.

En primer lugar, partimos de su consideración como entidad con personalidad jurídica, con capacidad para desarrollar las actuaciones mencionadas y con unos estatutos de funcionamiento en los que se plasmen su organización y funciones.

En relación con sus funciones, al igual que en el caso de los Grupos de Acción Local Pesquera, de la normativa citada se deduce que los Grupos de Acción Local asumen una serie de funciones de fomento, impulso y apoyo a las Estrategias de Desarrollo Local participativo que no tienen carácter mercantil ni industrial por lo que concurriría el primer requisito para ser considerados poderes adjudicadores conforme al artículo 3.3.d) de la LCSP.

Ahora bien, para merecer tal consideración, debe concurrir también alguno de los requisitos adicionales previstos en este precepto: financiación mayoritaria de su actividad o control de su gestión por parte de uno o varios sujetos que tengan la



condición de poder adjudicador o que éstos nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

En relación con su organización, la composición de los Grupos de Acción Local es plural, admitiendo incluso el artículo 31.2 del Reglamento (UE) 2021/1060 la participación de representantes de intereses públicos al hablar de Grupos de Acción Local “...*compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, en los que ningún grupo de interés único controle la toma de decisiones*”. Por ello no se cumple el requisito de que las Administraciones y Entes públicos controlen su gestión o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

En relación con su financiación, de la normativa analizada no se advierte la existencia de previsiones de financiación pública para su funcionamiento sino que, antes al contrario, funcionan como colaboradores de las Administraciones Públicas en la asignación y ejecución de los fondos. Ello no obsta para que, en determinados supuestos, los Grupos de Acción Local puedan ser entidades beneficiarias de fondos (artículo 33.5 del Reglamento (UE) 2021/1060), pero ello no implica necesariamente su consideración como poder adjudicador a los efectos de la LCSP. Sólo si los fondos públicos recibidos financian mayoritariamente su actividad cabrá considerar al Grupo de Acción Local como poder adjudicador a los efectos de la aplicación de la LCSP. Habrá que analizar por ello, caso a caso, su financiación efectiva, habida cuenta de las fuentes de financiación previstas en sus Estatutos y, en el caso de que la financiación provenga mayoritariamente de sus cuotas y otras fuentes de financiación privada, no tendrán los Grupos de Acción Local la consideración de poderes adjudicadores.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes



## CONCLUSIONES

- Los Grupos de Acción Local son entidades compuestas por representantes de los intereses socioeconómicos locales, públicos y privados, para diseñar y ejecutar las Estrategias de Desarrollo Local Participativo y para ello asumen una serie de funciones de fomento, impulso y apoyo de carácter no mercantil ni industrial.
- Dado que no se prevé un control sobre su gestión por parte de las Administraciones Públicas u otros sujetos que tengan la condición de poder adjudicador, solamente cuando la financiación procedente de los anteriores sea mayoritaria tendrán los Grupos de Acción Local la consideración de poder adjudicador a los efectos previstos en la LCSP.