

GUÍA INTERPRETATIVA 1/2026. CONSIDERACIONES RELATIVAS A LOS SIGUIENTES ASPECTOS: CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES LEADER CARÁCTER FINALISTA DE LAS OPERACIONES LEADER VALOR AÑADIDO DE LAS OPERACIONES LEADER Y EXCLUSIÓN DE AYUDAS AL FUNCIONAMIENTO

LEADER

Desarrollo liderado por las comunidades locales

0. INTRODUCCIÓN.

La intervención 7119.2 del PEPAC 2023-2027 en Andalucía establece un amplio abanico de posibilidades de ayuda (29 Tipologías de operaciones subvencionables agrupadas en 4 Líneas de ayudas).

Si bien es cierto que este amplio abanico permite la concesión de ayudas a múltiples tipos de operaciones y de temáticas diferentes, la filosofía y los objetivos del método Leader requieren del establecimiento de una serie de requisitos adicionales que deben ser considerados para la concesión de las ayudas bajo esta metodología.

Los requisitos indicados y que se desarrollan en la presente Guía son:

- Las ayudas de Leader en Andalucía deben ir destinadas a la realización de operaciones con objetivos definidos y no limitarse a la simple realización de uno o varios gastos.
- Las operaciones Leader en Andalucía deben ser de carácter finalista.
- Las operaciones Leader en Andalucía deben implicar una mejora o un valor añadido con respecto a la actividad que ya estuviese desarrollando previamente la persona solicitante, no siendo subvencionables las operaciones que se limiten a mantener el funcionamiento normal de una actividad.

Los tres requisitos indicados anteriormente están íntimamente ligados. A continuación, a través de los siguientes epígrafes se procede a desarrollar cada uno de ellos mediante la inclusión de las referencias normativas, la explicación de estas, así como diferentes ejemplos sobre la correcta e incorrecta aplicación de cada requisito.

1. REALIZACIÓN DE OPERACIONES CON OBJETIVOS DEFINIDOS.

Referencias normativas:

Orden de 3 de febrero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, previstas en las Estrategias de Desarrollo Local LEADER de los Grupos de Desarrollo Rural, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 (Intervención 7119.2).

Artículo 3. Definiciones.

1. *Operación subvencionable: proyecto, actuación o actividad destinada a la consecución de uno o más de los objetivos contemplados en el artículo 5 y que es susceptible de recibir ayuda para su ejecución como consecuencia del cumplimiento de los requisitos y las condiciones contempladas en la presente orden y en la normativa aplicable.*

2. *Gasto subvencionable: gasto para el que se solicita ayuda, necesario para la ejecución de una operación subvencionable y que es susceptible de recibir ayuda como consecuencia del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas en la presente orden y en la normativa que resulte de aplicación.*

Artículo 6. Requisitos generales de las operaciones subvencionables.

3. *Las operaciones deberán perseguir la consecución de uno o más objetivos claramente definidos que deberán alcanzarse mediante la ejecución de la operación subvencionada. A estos efectos, la memoria de la operación para la que se solicite la ayuda deberá tener el contenido establecido en el artículo 19.6. a) de esta orden.*



No serán subvencionables las operaciones consistentes en la mera solicitud de ayudas para la construcción o adquisición de equipamientos u otros conceptos, así como simples actividades, asistencias técnicas u otras actuaciones aisladas que no tengan una consistencia en sí mismas y/o no impliquen o finalicen con el cumplimiento de los objetivos previstos en la memoria de la operación presentada.

Las bases reguladoras aplicables definen operación como una o varias actuaciones o actividades destinadas a la consecución de unos objetivos preestablecidos. En el marco de dichas actuaciones o actividades, la persona promotora requerirá de la realización de una serie de gastos (adquisición de bienes, gastos de personal, etc.).

Por tanto, cuando se solicita una ayuda a Leader en Andalucía, la persona promotora está realmente solicitando la ayuda para dos aspectos que deben ser analizados:

- Realizar una operación, esto es, la consecución de unos objetivos a través de la implementación de una serie de actuaciones.
- Costear una serie de gastos que la persona promotora necesita para llevar a cabo las actuaciones que forman parte de la operación. Así, la persona promotora podrá solicitar ayuda a todos los gastos requeridos o solo a algunos de ellos, obteniendo la financiación para los demás a través de otros mecanismos.

Se trata, por tanto, de dos análisis diferentes:

1. Un primer análisis para determinar la subvencionabilidad de la operación, bajo los parámetros establecidos, principalmente, en los artículos 5 y 6 de las bases reguladoras, así como en los apartados de operaciones subvencionables y exclusiones y en requisitos de las operaciones subvencionables, definidos en la Tipología de operaciones subvencionables del Anexo I de las bases reguladoras, que sea de aplicación.
2. Un segundo análisis para determinar la subvencionabilidad de los gastos, bajo los parámetros establecidos, principalmente, en los artículos 10 y 11 de las bases reguladoras, así como en el apartado de gastos subvencionables y exclusiones, definido en la Tipología de operaciones subvencionables, del Anexo I de las bases reguladoras, que sea de aplicación.

A los dos análisis anteriores, se deben sumar todos los relativos a la admisibilidad del solicitante, al control de la documentación, etc.

Una vez concluido que la operación es subvencionable, que los gastos para los que se solicita la ayuda también lo son (o al menos algunos de ellos) y que dicha operación encaja con lo previsto en la Estrategia de Desarrollo Local, debe determinarse si la operación debe ser seleccionada para recibir una ayuda, aplicando para ello los criterios de selección del Grupo de Desarrollo Rural.

A partir de lo expuesto, se procede a continuación a incluir una serie de ejemplos de forma muy simplificada, para una mejor identificación de cuál sería la diferencia entre solicitar una ayuda a una operación y a sus gastos asociados y solicitar una ayuda exclusivamente a uno o varios gastos.

EJEMPLO 1. EMPRESA DEL SECTOR TURÍSTICO

Ejemplo 1.1. Operación planteada correctamente (de forma simplificada):

Denominación: Puesta en marcha de una empresa turística que preste servicios integrales de alojamiento y desarrollo de rutas de aventura.

Solicitante: Persona física autónomo.

Objetivo 1: Creación y puesta en marcha de alojamiento rural (capacidad/ocupación prevista: X/año).

Objetivo 2: Diseño y puesta en marcha de "rutas de aventura" por la naturaleza (nº rutas diseñadas: X - participación prevista: X/año).



Lo correcto sería que los objetivos estuviesen cuantificados.

Descripción de la operación: Incluiría una descripción de cómo se va a dar cumplimiento a los 2 objetivos, las características del inmueble, los servicios que se prestarán, las rutas que se comercializarán, el personal requerido y el empleo que se generará, la contribución al desarrollo del territorio, etc.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Construcción de inmuebles (alojamiento, almacenes, etc.).	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Adquisición de mobiliario y equipos alojamiento.	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Gastos de personal para la gestión/mantenimiento del alojamiento.	Fondos propios
Vehículos para el desarrollo de las rutas (Bicicletas montaña)	Solicitud a FEDER
4 caballos para el desarrollo de las rutas.	Solicitud a Leader - No subvenc
Descripción general del equipamiento para el desarrollo de las rutas .	Fondos propios
Gastos de personal para el desarrollo de las rutas.	Fondos propios

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

2.6. Operaciones destinadas a la puesta en marcha, modernización y mejora de la competitividad de empresas.

Ejemplo 1.2. Operación planteada incorrectamente:

Denominación: Construcción de inmueble para alojamiento turístico.

Solicitante: Persona física autónomo.

Objetivo 1: Construcción de alojamiento y compra de mobiliario.

Objetivo 2: Adquisición de 4 caballos.

Descripción de la operación: Construir un inmueble para uso turístico y adquirir 4 caballos para las rutas.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Construcción de inmuebles (alojamiento, almacenes, etc.).	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Adquisición de mobiliario y equipos alojamiento.	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Adquisición de caballos.	Solicitud a Leader - No subvenc

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

2.6. Operaciones destinadas a la puesta en marcha, modernización y mejora de la competitividad de empresas.

EJEMPLO 2. SERVICIO DE LIMPIEZA MUNICIPAL

Ejemplo 2.1. Operación planteada correctamente (de forma simplificada):

Denominación: Ampliación del servicio de limpieza viaria.

Solicitante: Ayuntamiento.

Objetivo 1: Ampliar la cobertura del servicio de limpieza viaria (nueva superficie urbana cubierta: X /Nueva población municipal cubierta: X).

Objetivo 2: Reducir el tiempo destinado a la limpieza de los viales urbanos (Reducción: X%).



Lo correcto sería que los objetivos estuviesen cuantificados.

Descripción de la operación: Incluiría una descripción de la situación de partida y de la nueva necesidad (crecimiento del núcleo urbano/población), de la ampliación de cobertura prevista, de la organización del trabajo, del personal requerido para cada puesto, de los mecanismos para informar a los vecinos, de las mejoras esperadas con la ampliación del servicio, etc.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Adquisición de barredora vial.	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Contratación de servicios: campaña informativa a la población.	Solicitud ayuda Diputación
Gastos de personal por ampliación del servicio.	Fondos propios

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

3.6. Operaciones destinadas a la dotación y mejora de infraestructuras, equipamientos, herramientas y servicios para el desarrollo social, sostenible y la mejora de la calidad de vida.

Ejemplo 2.2. Operación planteada incorrectamente:

Denominación: Adquisición de barredora vial.

Solicitante: Ayuntamiento.

Objetivo 1: Adquirir una barredora.

Descripción de la operación: Adquisición de barredora para limpieza municipal.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Adquisición de barredora	Solicitud a Leader - ¿¿??

No podemos saber si la barredora es subvencionable por no saber el destino de esta ni la situación de partida. Podría tratarse de una inversión de simple sustitución (no subvencionable).

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

Es difícil determinarlo por no saber el destino concreto de la barredora. Si bien es cierto que podría considerarse la vinculación con la Tipología 3.6, la falta de información hace que no pueda descartarse la 3.5, la 2.5 o la 1.6.

Como puede observarse en los ejemplos anteriores, la operación cuya subvencionabilidad debe evaluarse debe incluir objetivos a alcanzar y mecanismos o actuaciones para su consecución, no siendo subvencionables por Leader las solicitudes de ayuda destinadas, únicamente, a la adquisición de un bien.

Asimismo, es importante resaltar la diferencia que supone la aplicación de los criterios de selección a una operación correctamente planteada y a una operación planteada como un simple gasto.

Ejemplo 2.3. Aplicación de los criterios de selección.

Se procede a continuación a aplicar una serie de criterios de selección ficticios a las operaciones relativas a la mejora del servicio de limpieza viaria que se incluían anteriormente en los ejemplos 2.1 y 2.2.

Criterios de selección (ficticios)	Ejemplo 2.1	Ejemplo 2.2
Contribución de la operación al mantenimiento y la conservación del territorio.	SI	NO
Contribución de la operación a la creación de empleo.	SI	NO



Contribución de la operación a mejorar los servicios públicos a la población.	SI	NO
Etc.

Con la información que se pueda extraer de una operación mal planteada, es imposible poder aplicar los criterios de selección por lo que la operación no podría ser seleccionada para recibir ayuda.

Finalmente, si bien es cierto que no se le puede ni debe exigir a los promotores, solicitantes de las ayudas, una perfecta descripción de la operación, siendo habitual encontrar solicitudes escasamente planteadas como las descritas, es importante que, como parte del método Leader, los GDR asesoren a los promotores para que en la documentación presentada quede claramente definida la operación, siendo necesario y exigible, en su caso, la subsanación de las solicitudes o la presentación de información complementaria.

Este asesoramiento, no solo contribuirá a que se pueda analizar y determinar claramente la subvencionabilidad de las operaciones y que estas puedan ser seleccionadas, sino que servirá para visualizar más fácilmente la contribución de una operación al desarrollo del territorio, marcando la diferencia entre las ayudas concedidas en Andalucía a través del método Leader y las concedidas por otras Administraciones públicas, centradas normalmente en simples gastos y no en la consecución de objetivos.

2. CARÁCTER FINALISTA DE LAS OPERACIONES LEADER.

Referencias normativas:

Orden de 3 de febrero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, previstas en las Estrategias de Desarrollo Local LEADER de los Grupos de Desarrollo Rural, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 (Intervención 7119.2).

Artículo 3. Definiciones.

1. Operación subvencionable: proyecto, actuación o actividad destinada a la consecución de uno o más de los objetivos contemplados en el artículo 5 y que es susceptible de recibir ayuda para su ejecución como consecuencia del cumplimiento de los requisitos y las condiciones contempladas en la presente orden y en la normativa aplicable.

Artículo 6. Requisitos generales de las operaciones subvencionables.

3. Las operaciones deberán perseguir la consecución de uno o más objetivos claramente definidos que deberán alcanzarse mediante la ejecución de la operación subvencionada. A estos efectos, la memoria de la operación para la que se solicite la ayuda deberá tener el contenido establecido en el artículo 19. 6. a) de esta orden.

No serán subvencionables las operaciones consistentes en la mera solicitud de ayudas para la construcción o adquisición de equipamientos u otros conceptos, así como simples actividades, asistencias técnicas u otras actuaciones aisladas que no tengan una consistencia en sí mismas y/o no impliquen o finalicen con el cumplimiento de los objetivos previstos en la memoria de la operación presentada.

4. Las operaciones subvencionadas, incluidas las que impliquen la construcción, adquisición o mejora de inmuebles, deberán ser de carácter finalista, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso, servicio o finalidad correspondiente una vez finalizado el período de ejecución de la operación.

No serán subvencionables las operaciones parciales o incompletas, así como las que impliquen o provengan de una subdivisión artificial que pueda dar lugar a un posible incumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior o que estén destinadas a sortear alguna limitación contemplada en esta orden.

El requisito relativo a la obligatoriedad de que las operaciones sean finalistas, está íntimamente ligado al concepto descrito en el apartado anterior de esta Guía (operaciones con objetivos definidos).



Se entiende que una operación para la que se solicita una ayuda es finalista cuando se cumplen, de forma acumulada, los dos requisitos indicados a continuación:

- La descripción de la operación en el momento de la solicitud de la ayuda permite concluir que, una vez ejecutada esta, se dará cumplimiento a los objetivos de la operación, se ejecutarán las actuaciones previstas y se cumplirán los requisitos de subvencionabilidad y los criterios que hayan sido considerados para la selección.
- En el momento de la solicitud de pago, se han ejecutado las actuaciones y se han cumplido los objetivos, los requisitos y los criterios considerados para determinar la subvencionabilidad de la operación y su selección.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la no consecución del valor total de alguno de los objetivos cuantificados, previstos en el momento de la solicitud, no tiene por qué implicar necesariamente que la operación no haya finalizado o que no se haya ejecutado correctamente. La consecución de los objetivos deberá evaluarse en su conjunto, como puede observarse en el ejemplo 3 que se recoge a continuación.

Teniendo en cuenta lo indicado en los puntos anteriores, el carácter finalista debe verse reflejado en la documentación presentada en el momento de la solicitud de la ayuda y confirmarse en el momento de la solicitud del pago y/o durante la ejecución de la operación.

A partir de lo expuesto, se procede a continuación a incluir una serie de ejemplos de forma muy simplificada, para una mejor identificación de qué operaciones se considerarían finalistas y cuáles no.

EJEMPLO 3. MUSEO DE LA MIEL

Ejemplo 3.1. Operación planteada correctamente (de forma simplificada):

Denominación: Puesta en marcha del museo de la miel.

Solicitante: Ayuntamiento.

Objetivo 1: Poner en marcha un centro destinado a la difusión y al intercambio de experiencias relacionadas con la miel de la comarca X.

Objetivo 2: Difundir la miel de la comarca X como parte del patrimonio agrario del territorio (nº visitantes: X/año).

Objetivo 3: Incrementar la oferta turística en el municipio (nº actividades organizadas: X/año).

Lo correcto sería que los objetivos estuviesen cuantificados.

Descripción de la operación: Incluiría una descripción del carácter patrimonial de la miel en la comarca, las características del inmueble, los espacios con los que contaría, el tipo de información que se suministraría en cada uno, los medios y equipamientos que se utilizarán en las zonas expositivas, los tipos de actividades que se desarrollarían, la organización de las visitas, el público objetivo, posibles ingresos, el personal necesario para el funcionamiento del centro y la organización de eventos y actividades, etc.

En su caso, se haría referencia a la integración de una cafetería dentro del museo y de una pequeña tienda turística. Se describirá el mecanismo para la futura gestión tanto del museo como de la cafetería y la tienda (necesario para determinar el carácter productivo/no productivo).

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Construcción del inmueble	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Descripción general de gastos para el diseño de zonas expositivas	Solicitud ayuda Diputación
Mobiliario para el museo	Solicitud a FEDER
Materia fungible actividades	Fondos propios
Gastos de personal	Fondos propios



Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

3.5. Operaciones destinadas a la conservación, protección, rehabilitación y recuperación del patrimonio rural incluyendo el medioambiental.

Análisis del carácter finalista en fase de solicitud:

Los objetivos planteados y la descripción de la operación servirían para concluir que, a través de la ejecución de esta, se cumpliría el requisito del artículo 6.4:

"4. Las operaciones subvencionadas, incluidas las que impliquen la construcción, adquisición o mejora de inmuebles, deberán ser de carácter finalista, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso, servicio o finalidad correspondiente una vez finalizado el período de ejecución de la operación.

No serán subvencionables las operaciones parciales o incompletas, así como las que impliquen o provengan de una subdivisión artificial que pueda dar lugar a un posible incumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior o que estén destinadas a sortear alguna limitación contemplada en esta orden."

Asimismo, la descripción de la operación y de sus gastos permitiría analizar la subvencionabilidad de la operación (puesta en valor del patrimonio rural), el cumplimiento de los requisitos (carácter no productivo, difusión y uso público), la subvencionabilidad de los gastos y la compatibilidad con otras ayudas solicitadas para la misma operación.

Análisis del carácter finalista en fase de pago:

En el momento de la solicitud de pago se comprobaría que el museo está en funcionamiento y que la operación se ha ejecutado bajo las condiciones que se tuvieron en cuenta para su selección.

En relación a los objetivos previstos (nº de visitas y actividades anuales), se trata de objetivos a medio largo plazo por lo que no pueden evaluarse en el momento de la solicitud de pago. Asimismo, el incumplimiento futuro de las previsiones realizadas no puede considerarse un incumplimiento ya que se trata de objetivos cuyo cumplimiento debe perseguirse pero que dependen de muchos factores. Una justificación coherente de un posible incumplimiento que no afecte a los objetivos generales de la operación sería suficiente.

Ejemplo 3.2. Operación planteada incorrectamente:

Denominación: Construcción del museo de la miel.

Solicitante: Ayuntamiento.

Objetivo 1: Construir el museo de la miel de la comarca X.

Descripción de la operación: A través de la operación se procederá a la construcción del museo de la miel de la Comarca X.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Construcción de inmueble para museo de la miel.	Solicitud a Leader - ¿¿??

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

3.5. Operaciones destinadas a la conservación, protección, rehabilitación y recuperación del patrimonio rural incluyendo el medioambiental.

Análisis del carácter finalista en fase de solicitud:

Con la información suministrada, no solo no puede comprobarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases reguladoras (carácter patrimonial, requisitos de gestión del museo, etc.), sino que no puede asegurarse que la operación sea de carácter finalista debido a:

- No se indica qué tipo de difusión se realizará ni cómo se organizará esta.



- No se indica cómo se va a gestionar el museo.
- No se indica cómo se van a organizar y a afrontar el resto de gastos que se requieren para poner en marcha el museo.

En definitiva, tal y como se describió en el epígrafe 1 de esta Guía (operaciones con objetivos definidos), una solicitud de ayuda, como es este caso, para la realización de un simple gasto (en este caso, construcción de un inmueble), nunca puede considerarse de carácter finalista porque nunca podrá comprobarse que el inmueble podrá "ser entregadas al uso, servicio o finalidad correspondiente una vez finalizado el período de ejecución de la operación.". Al tratarse de un requisito que debe cumplirse, no puede aprobarse la ayuda independientemente de que la verificación material vaya a realizarse en el momento del pago.

Análisis del carácter finalista en fase de pago:

Una operación mal planteada en el momento de la solicitud de la ayuda no debería ser seleccionada ni aprobada la ayuda, ya que podría dar lugar a situaciones ya acontecidas en períodos de programación anteriores y que son las que han dado lugar a la inclusión de este requisito relativo al carácter finalista en las bases reguladoras:

Si se aprueba una solicitud de ayuda para la "construcción de inmueble para museo de la miel" sin más información que esta, la persona beneficiaria tendría derecho a reclamar el pago si el inmueble ha sido construido a pesar de que finalmente este no presente las características mínimas que aseguren una viabilidad a largo plazo.

Así, se han dado casos de proyectos Leader aprobados y pagados, destinados a la construcción de inmuebles, que finalmente quedaron en desuso por no haberse acometido el resto de gastos necesarios para la correcta implementación de la operación y que no se indicaban en la memoria presentada.

Relacionado con lo expuesto anteriormente, el carácter finalista debe comprobarse también con el objetivo de evitar operaciones que se planteen como proyectos parciales, incompletos o que sean simples fases de operaciones posteriores.

A continuación, a través del ejemplo 4, se describe una operación que sí se consideraría finalista y una operación que se consideraría parcial o incompleta.

EJEMPLO 4. ANÁLISIS DE IMPACTO Y BÚSQUEDA DE MERCADOS

Ejemplo 4.1. Operación planteada correctamente (de forma simplificada):

Denominación: Análisis de la situación y las posibilidades de comercialización de la aceituna X.

Solicitante: Organización profesional agraria.

Objetivo 1: Analizar el impacto de la actual política arancelaria sobre sector de la aceituna X en la comarca Y.

Objetivo 2: Identificar nuevos mercados para la comercialización de la aceituna X.

Objetivo 3: Describir y difundir los procedimientos a seguir para el acceso a los nuevos mercados.

Descripción de la operación: Incluiría una descripción de la situación de partida, de los objetivos del estudio, de los resultados esperados y de cómo podrían aplicarse las conclusiones de dicho estudio. Asimismo, se describiría el mecanismo para la elaboración de una guía que explique y detalle el procedimiento que debe seguir cualquier agente que desee aprovechar las posibilidades derivadas de los nuevos mercados detectados. Finalmente, se describirían los mecanismos previstos para la difusión del estudio y de sus resultado.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Contratación de consultoría especializada para la realización del estudio.	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Diseño de guía de procedimiento.	Solicitud a Leader - Sí subvenc



Gastos derivados del mecanismo de difusión previsto.

Solicitud a Leader - Sí subvenc

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

1.1. Operaciones destinadas a la elaboración de estudios, planes y programas de apoyo al sector de la producción, transformación y/o comercialización agraria y/o forestal.

Análisis del carácter finalista en fase de solicitud:

Teniendo en cuenta que esta Tipología está destinada a la concesión de ayudas para la realización de estudios y no para la implementación posterior de las actuaciones que puedan derivarse de estos, se puede considerar que la operación es finalista ya que se realizará un primer análisis de la situación, posteriormente una investigación sobre la existencia de nuevos mercados y se concluirá con los mecanismos y los procedimientos a seguir para acceder a estos. Asimismo, la operación prevé los mecanismos para la difusión de los resultados y las conclusiones de los estudios.

Análisis del carácter finalista en fase de pago:

Se comprobaría que los objetivos del estudio, sus resultados y la difusión de estos, se corresponden con la descripción realizada en la documentación que acompañaba a la solicitud de la ayuda. Asimismo, la puesta a disposición de información directamente aplicable por los agentes que pudiesen estar interesados, sirve para concluir que se trata de una operación de carácter finalista.

Ejemplo 4.2. Operación planteada incorrectamente (de forma simplificada):

Denominación: Análisis de la situación y las posibilidades de comercialización de la aceituna X.

Solicitante: Organización profesional agraria.

Objetivo 1: Analizar el impacto de la actual política arancelaria sobre sector el de la aceituna X en la comarca Y.

Descripción de la operación: Esta operación se desarrolla en el marco de un proyecto mayor. A través de dicho proyecto, se determinará la situación actual del sector de la aceituna X, se analizarán posibles nuevos mercados para su comercialización y se diseñará una guía informando sobre como proceder para acceder a dichos mercados.

Así, en el contexto del proyecto, la presente operación corresponde a la primera fase. Esto es, el análisis de la situación actual del sector como consecuencia del impacto que sobre este ha tenido la política arancelaria de EEUU. Los resultados de dicho análisis serán difundidos y utilizados en una fase posterior del proyecto indicado.

Gastos requeridos con identificación de la fuente de financiación:

Gastos	Financiación
Contratación de consultoría especializada para la realización del estudio.	Solicitud a Leader - Sí subvenc
Gastos derivados del mecanismo de difusión previsto.	Solicitud a Leader - Sí subvenc

Tipología de operaciones subvencionables aplicable:

1.1. Operaciones destinadas a la elaboración de estudios, planes y programas de apoyo al sector de la producción, transformación y/o comercialización agraria y/o forestal.

Análisis del carácter finalista en fase de solicitud:

Si bien se trata de un estudio cuyos resultados van a ser difundidos, estos no serán aplicables directamente sino que dependen de fases posteriores para la finalización del trabajo y de los objetivos perseguidos. Por tanto, esta operación incumpliría lo establecido en el artículo 6.4:

"Las operaciones subvencionadas, incluidas las que impliquen la construcción, adquisición o mejora de inmuebles, deberán ser de carácter finalista, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso, servicio o finalidad correspondiente una vez finalizado el período de ejecución de la operación."



No serán subvencionables las operaciones parciales o incompletas, así como las que impliquen o provengan de una subdivisión artificial que pueda dar lugar a un posible incumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior o que estén destinadas a sortear alguna limitación contemplada en esta orden."

A este respecto, es necesario resaltar que a veces puede ser difícil de determinar si este tipo de operaciones (estudios, análisis, etc.) son de carácter finalista o no. En estos casos, la clave es analizar si la operación para la que se solicita la ayuda requiere de operaciones o actuaciones posteriores, no previstas en la solicitud, para poder dar cumplimiento a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Análisis del carácter finalista en fase de pago:

El incumplimiento del carácter finalista en la descripción de la operación, analizada en la fase de solicitud de ayuda, implica automáticamente que la operación no pueda considerarse finalista en la fase de pago ya que los resultados obtenidos a través del estudio, no dan cumplimiento a los objetivos finales perseguidos.

3. VALOR AÑADIDO DE LAS OPERACIONES LEADER. EXCLUSIÓN DE AYUDAS AL FUNCIONAMIENTO.

Referencias normativas:

Orden de 3 de febrero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, previstas en las Estrategias de Desarrollo Local LEADER de los Grupos de Desarrollo Rural, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 (Intervención 7119.2).

Artículo 3. Definiciones.

6. Inversión sustitutiva: aquella inversión que se limite a sustituir un bien mueble o inmueble existente, o parte del mismo, por otro nuevo, sin generar un valor añadido, sin modificar o mejorar la actividad previa desarrollada, sin ampliar la capacidad de producción, sin mejorar o ampliar el rendimiento o los servicios prestados, sin reducir el impacto ambiental negativo o sin introducir cambios en la naturaleza de la producción, el servicio desarrollado o la tecnología correspondiente.

No será de aplicación el concepto de inversión sustitutiva en el caso de las inversiones destinadas a la renovación, conservación y/o restauración de bienes pertenecientes al patrimonio rural.

Artículo 6. Requisitos generales de las operaciones subvencionables.

10. Cuando la operación esté destinada al desarrollo de actividades o servicios habituales de la persona solicitante, la operación solo será subvencionable si implica un valor añadido, mejora o modernización con respecto a la actividad o servicio desarrollado anteriormente. El presente requisito se considerará automáticamente cumplido cuando la operación esté destinada a la puesta en marcha de nuevas empresas o nuevas actividades tanto económicas como no económicas.

13. Cuando una operación esté destinada a la organización, desarrollo o celebración de una misma actividad, feria, certamen u otro tipo de evento de carácter periódico, la operación solo será subvencionable si esta presenta algún tipo de valor añadido justificado con respecto a ediciones anteriores. Dicho valor añadido será el definido, de manera particular, en cada una de las tipologías que se regulan en el Anexo I. Esta exclusión no será de aplicación en el caso de las operaciones apoyadas a través de la línea de ayudas n.º 4 "Fomento del desarrollo local mediante la implementación de proyectos propios por parte de los Grupos de Desarrollo Rural".

Artículo 11. Gastos no subvencionables.

5. Los gastos de explotación normal de una actividad o los de funcionamiento de las personas beneficiarias de las ayudas que no supongan el desarrollo de una operación que genere un valor añadido o una mejora de la actividad que habitualmente se desarrolla.

...



7.j) Las inversiones sustitutivas, así como las de mantenimiento, reparación o rehabilitación de inmuebles, equipos y maquinaria, que no impliquen una mejora, modernización del servicio o de la actividad desarrollada originariamente por la persona beneficiaria de la ayuda. La presente restricción no será aplicable cuando la inversión se desarrolle sobre un bien considerado como patrimonio rural.

Las ayudas concedidas en el ámbito de Leader deben ir destinadas a operaciones que contribuyan al desarrollo socioeconómico y/o a la conservación de las Zonas Rurales. A este respecto, las ayudas no deberían limitarse a mantener la situación preexistente, sino que deberían ir dirigidas a modernizar y a mejorar esta.

Esta afirmación general cuenta con determinadas excepciones y son las vinculadas a aquellos bienes tangibles e intangibles que forman parte del patrimonio rural ya que en este caso, el objetivo de las actuaciones de desarrollo rural debe ser, precisamente, su mantenimiento y conservación en su estado original, favoreciendo al mismo tiempo, su puesta en valor.

De esta forma, salvo las excepciones indicadas anteriormente y otras que pudiesen especificarse de manera explícita en las bases reguladoras, las operaciones Leader deben suponer o generar un valor añadido con respecto a la situación original preexistente.

Se puede entender que existe un valor añadido cuando se lleva a cabo una nueva actividad o existe una mejora con respecto a la situación de partida. A partir de la experiencia adquirida durante los últimos años, se han incluido en las bases reguladoras una serie de requisitos y exclusiones que contribuyen a garantizar ese valor añadido y que, al mismo tiempo, excluyen de la subvencionabilidad las actividades que impliquen el simple mantenimiento de lo ya existente.

Partiendo de lo anterior, se procede a continuación a enumerar e incluir ejemplos de:

- Operaciones que sí suponen un valor añadido.
- Operaciones que no suponen un valor añadido.
- Operaciones sobre las que podrían existir dudas.

A pesar de las enumeraciones que se incluyen a continuación, la amplia casuística existente hace imposible regular o incluir todas las situaciones que pueden acontecer por lo que se hace necesario que, a partir de la documentación presentada por la persona solicitante, el GDR y con posterioridad la Delegación Territorial, determinen de forma justificada si existe dicho valor añadido o no.

Operaciones que sí suponen un valor añadido:

Operaciones destinadas a la puesta en marcha de una nueva empresa u otro tipo de nueva entidad (artículo 6.10).

EJEMPLO 5. VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación destinada a la puesta en marcha una nueva empresa que prestará servicios de asesoría fiscal, para lo que solicita una ayuda destinada a la adquisición de mobiliario.

Operación destinada a la puesta en marcha de una cooperativa de segundo grado que aglutine a las cooperativas de primer grado del tipo X del territorio para desarrollar actividades de comercialización conjunta, para lo que se solicita una ayuda destinada a la construcción de un inmueble y el mobiliario de oficina.

Operación destinada a puesta en marcha de una nueva asociación de mujeres que desarrollará las actividades X, Y y Z, para lo que solicita una ayuda destinada a la adecuación de un local.

Operaciones destinadas a la puesta en marcha de nuevas actividades, diferentes de las desarrolladas originariamente por parte de la persona solicitante (artículo 6.10).

EJEMPLO 6. VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación solicitada por una empresa, destinada a la puesta en marcha de una granja escuela en una explotación donde se desarrollan actividades agrarias, solicitando para ello una ayuda para la construcción de



un inmueble y para la adquisición de equipamientos.

Operación solicitada por un ayuntamiento, destinada a la puesta en marcha de un servicio de asesoramiento a la población dependiente, solicitando para ello la adecuación de un local, la adquisición de equipos y la contratación de una persona.

Operación solicitada por la asociación ecologista X para la implantación de un nuevo mecanismo de asesoramiento a empresas sobre cumplimiento de normativa medioambiental.

Operaciones que, desarrollando los servicios o actividades habituales de la persona solicitante, suponen una novedad, una mejora o una modernización de estos (artículo 6.10).

EJEMPLO 7. VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación solicitada por una empresa agraria destinada a mejorar/modernizar su actividad productiva, solicitando ayuda para la adquisición de nueva maquinaria que le permita reducir tiempo y costes.

Operación solicitada por una agroindustria destinada a mejorar/modernizar su actividad productiva, solicitando ayuda para la adquisición de la maquinaria correspondiente a una nueva línea de envasado.

Operación solicitada por un ayuntamiento, destinada a ampliar/hacer más eficiente el servicio de alumbrado público del municipio, solicitando ayuda para la adquisición de X farolas.

Operación solicitada por un ayuntamiento, destinada a construir/ampliar/mejorar el parque infantil X, la plaza Y o los viales Z.

Operación solicitada por un ayuntamiento, destinada a diseñar una herramienta informática para solicitar y gestionar citas en la oficina municipal X.

Operación solicitada por la asociación de empresarios X destinada a mejorar su página web incluyendo espacios destinados a la oferta de servicios por parte de las empresas interesadas.

- Caso especial dentro de este supuesto: operaciones destinadas a desarrollar una actividad puntual que entraría en el ámbito de los servicios o actividades habituales de la persona solicitante.

EJEMPLO 8. VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación solicitada por una organización profesional agraria, destinada a la realización de un estudio sobre la situación de un determinado mercado y el diseño de un plan de acción para afrontar necesidades detectadas.

Operación solicitada por una asociación de empresarios, destinadas a la organización de una formativa destinada a profesionales del sector X.

Operación solicitada por un ayuntamiento, destinada a la organización de una feria comercial o de una actividad de promoción del territorio.

Operación solicitada por una empresa turística, destinada a costear su participación en la Feria internacional de turismo de X.

Operación solicitada por un restaurante, destinada a costear una campaña de promoción de sus nuevos productos en una radio local.

Operación solicitada por una universidad, destinada a llevar a cabo un proyecto de investigación y demostración sobre el efecto de un nuevo fertilizante para el cultivo X de la comarca Y.

Operación solicitada por una asociación ecologista, destinada a llevar a cabo una campaña de sensibilización sobre X.

Consideraciones a tener en cuenta:

Cuando se trate de actividades formativas, informativas, de promoción, sensibilización o demostración que se celebren periódicamente y que ya hayan recibido ayuda de Leader, deben cumplirse los siguientes



requisitos adicionales (artículo 6.13)

Para considerar que existe un valor añadido, se requiere algún tipo de mejora entre una edición y la siguiente. Concretamente:

- En el caso de actividades de carácter formativo (tipologías 1.2, 2.2 y 3.2):
 - 1.º El contenido de la actividad formativa varía en más de un 50% con respecto al de la edición anterior.
 - 2.º Los colectivos a los que se destina la formación son diferentes con respecto a los de la edición anterior.
 - 3.º Las metodologías de formación utilizadas son diferentes con respecto a las utilizadas en la edición anterior.
 - 4.º En el caso de las actividades de carácter presencial, el municipio de celebración es diferente del de la edición anterior.
- En el caso de actividades de información, sensibilización y promoción (tipologías 1.3, 1.4, 2.3 y 3.3):
 - 1.º Los tipos de productos, recursos o servicios promocionados varían en más de un 50% con respecto a los de la edición anterior.
 - 2.º Los colectivos a los que se destina la actividad de información o promocional son diferentes con respecto a los de la edición anterior.
 - 3.º Las entidades participantes en la actividad de información o promocional se incrementan o varían, en más de un 30%, con respecto a las participantes en la edición anterior.
 - 4.º Las metodologías, medios o recursos a utilizar para la información y promoción son diferentes con respecto a los utilizados en la edición anterior.
 - 5.º En el caso de las actividades de carácter presencial, el municipio de celebración es diferente del de la edición anterior.
- En el caso de actividades de demostración y otro tipo de eventos y actividades periódicas (tipologías 1.5, 1.6, 2.4, 2.5, 3.4 y 3.5):
 - 1.º La actividad desarrollada o la operación aborda temáticas diferentes de las consideradas en la edición anterior.
 - 2.º La actividad desarrollada o la operación amplía o profundiza en las temáticas abordadas en la edición anterior.
 - 3.º Los colectivos a los que se destina la actividad o la operación son diferentes con respecto a los de la edición anterior.
 - 4.º Las entidades participantes en la actividad u operación se incrementan o varían, en más de un 30%, con respecto a las participantes en la edición anterior.
 - 5.º Las metodologías a utilizar son diferentes con respecto a las utilizadas en la edición anterior.
 - 6.º En el caso de las actividades de carácter presencial, el municipio de celebración es diferente del de la edición anterior.

Operaciones que no suponen un valor añadido:

Operaciones destinadas a costear gastos cuyo fin sea el simple mantenimiento, explotación o funcionamiento normal de una actividad existente (artículo 11.5).

EJEMPLO 9. OPERACIONES SIN VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación solicitada por una empresa que desarrolla actividades agrícolas (explotación agrícola) para costear los gastos de la campaña anual (compra de semillas y plantación anual, gastos de fertilizantes y gastos de cosecha).



Operación solicitada por una empresa que desarrolla actividades de formación (academias, etc.) para costear los gastos derivados de la ejecución de una actividad formativa para sus alumnos.

Operación solicitada por una empresa que desarrolla actividades de promoción para terceros (organización de actividades de promoción, etc.) para costear los gastos derivados de la ejecución de una actividad de promoción para sus clientes.

Operaciones destinadas a costear el desarrollo de las actividades o los servicios habituales de la persona solicitante sin que exista una mejora (artículo 6.10).

EJEMPLO 10. OPERACIONES SIN VALOR AÑADIDO ACREDITADO

Operación solicitada por una asociación de personas jóvenes para costear el servicio de asesoramiento a jóvenes que ya desarrolla (gastos de personal y material fungible).

Operación solicitada por un ayuntamiento para costear el servicio municipal de recogida de residuos (combustible y personal).

Operaciones sobre las que podrían existir dudas.

Operaciones destinadas a solicitar una ayuda para la adquisición de nueva maquinaria o equipamientos.

EJEMPLO 11. OPERACIONES DUDOSAS POR FALTA DE INFORMACIÓN

Operación solicitada por una empresa ya existente que ejerce actividades de asesoría fiscal, para lo cual solicita una ayuda para la adquisición de mobiliario.

Operación solicitada por una asociación de mujeres, para lo que solicitan una ayuda destinada a la adquisición de mobiliario.

Operación solicitada por un ayuntamiento para la adquisición de un máquina barredora.

¿Por qué son operaciones dudosas?

1. Están planteadas de forma que no se está solicitando una ayuda a una operación sino a un gasto. Se desconocen los objetivos de la operación más allá de adquirir un bien por lo que se estaría incumpliendo el artículo 6.3 de las bases reguladoras.
2. La falta de información imposibilita determinar si la operación es finalista o no, por lo que no se puede analizar el cumplimiento del artículo 6.4 de las bases reguladoras. El carácter finalista no puede verificarse comprobando únicamente si se ha adquirido el bien. Deben haberse cumplido los objetivos previstos, dentro de cierto margen de flexibilidad (hay objetivos a medio/largo plazo que será imposible verificar en el momento de la solicitud del pago. Ver epígrafe 2, ejemplo 3 de este informe).
3. La mera solicitud de una ayuda a un gasto sin más información imposibilita analizar si se está incumpliendo o no la exclusión relativa a subvencionar gastos propios del funcionamiento o explotación normal de una actividad (artículo 11.5) o si se está incumpliendo la exclusión relativa a las inversiones de simple sustitución (artículo 11.7, apartado j).

¿Cómo abordar estos casos?

Mediante el acompañamiento a la persona solicitante en el diseño de la memoria descriptiva y del plan económico de forma que se visualicen los objetivos a alcanzar, las actuaciones para su consecución y el carácter finalista de la operación.

Lo indicado en el párrafo anterior permitirá no solo asegurar la subvencionabilidad de la operación, sino también concluir que los gastos para los que se solicita la ayuda no son simples gastos de funcionamiento ni inversiones sustitutivas.



Operaciones destinadas a solicitar una ayuda para la adquisición de un bien que tiene ya alquilado la persona/entidad promotora.

EJEMPLO 12. OPERACIONES DUDOSAS POR NECESIDAD DE ACREDITAR LA MODERNIZACIÓN

Operación a través de la cuál se solicita una ayuda para la adquisición de maquinaria que está ya siendo utilizada por la persona solicitante pero en régimen de alquiler.

Operación a través de la cuál se solicita una ayuda para la adquisición de un inmueble (local, etc.) que está ya siendo utilizada por la persona solicitante pero en régimen de alquiler.

¿Por qué son operaciones dudosas?

1. Están planteadas de forma que no se está solicitando una ayuda a una operación sino a un gasto. Se desconocen los objetivos de la operación más allá de adquirir un bien por lo que se estaría incumpliendo el artículo 6.3 de las bases reguladoras.
2. La falta de información imposibilita determinar si la operación es finalista o no, por lo que no se puede analizar el cumplimiento del artículo 6.4 de las bases reguladoras.
3. La mera adquisición de un bien que ya está siendo utilizado para desarrollar la actividad, en principio, no implicaría ninguna mejora o modernización de esta, salvo que se justifique una mejora económica (o de otro tipo) de la actividad como consecuencia de dicha adquisición.

¿Cómo abordar estos casos?

La mejora económica o mejora competitiva, derivada del ahorro al cancelar el alquiler, puede ser difícilmente justificable si se tienen en cuenta los nuevos gastos en que tendría que incurrir la persona solicitante (hipoteca, gastos de comunidad, seguros, etc.). Así, debe analizarse con la persona promotora cuales son todos los motivos para proceder a la compra ya que pueden darse circunstancias que justifiquen realmente esa mejora más allá del ahorro (por ejemplo, adquisición de un local alquilado para la mejora de la actividad, debido a la prohibición de realizar determinadas obras en el mismo con el contrato de arrendamiento existente, etc.).

Considerando lo anterior, salvo que pueda acreditarse una verdadera mejora económica derivada de la sustitución de una alquiler por una adquisición, se recomienda asesorar a la persona solicitante sobre las posibilidades de ayuda previstas en las bases reguladoras para integrar, dentro de la operación, actuaciones que aseguren que existe una modernización o mejora tangible y fácilmente demostrable.

Operaciones destinadas al desarrollo de una actividad/actuación puntual para la que se solicita una ayuda destinada a la adquisición de un bien.

EJEMPLO 13. OPERACIONES DUDOSAS POR SU TEMPORALIDAD FRENTE A INVERSIONES PERMANENTES

Operación solicitada por un Ayuntamiento, destinada a la construcción de un parque infantil, para lo cual requiere la adquisición de maquinaria para la realización de las obras.

Operación solicitada por una empresa, destinada a la participación en una feria comercial, para lo cual requiere la adquisición de una furgoneta para el transporte del material promocional a la feria.

Operación solicitada por una asociación, destinada a organizar y prestar una actividad formativa, para lo cual requiere la adquisición de un ordenador y de un proyector.

¿Por qué son operaciones dudosas?

Se trata de operaciones destinadas a desarrollar una actividad puntual de temporalidad limitada, para lo cual están indicando que requieren adquirir un bien permanente. Este hecho, podría entrar dentro del concepto establecido en la normativa europea, denominado "creación de condiciones artificiales" ya que podría considerarse que se ha diseñado artificialmente una operación con el fin de recibir una ayuda para la adquisición de un bien que acabará formando parte del patrimonio de la persona solicitante.



¿Cómo abordar estos casos?

Las bases reguladoras establecen en su artículo 10.2 que *"Los gastos subvencionables deberán responder de manera indubitada a la naturaleza de la operación subvencionada y ser estrictamente necesarios para el desarrollo de ésta, sin más limitación que lo contemplado en la presente orden y en el resto de normas que puedan ser de aplicación."* Asimismo, en las Tipologías de operaciones subvencionables donde se contempla la posibilidad de desarrollar operaciones puntuales, se establece que no serán subvencionables las *"Inversiones de conformidad con lo establecido en el artículo 10, apartado 3, de la presente orden, salvo que esté suficientemente justificado según las características de la operación y sean estrictamente necesarias para el correcto desarrollo de ésta."*

En estos casos, la persona solicitante debería ejecutar la operación y cumplir sus objetivos a través de mecanismos más económicos (alquiler de la maquinaria necesaria, alquiler de vehículos o servicios de transporte, etc.). Únicamente, en casos muy excepcionales, en los que el coste de las diferentes opciones así lo justifique, podría admitirse la adquisición de un bien permanente para desarrollar una actividad temporal.

4. CONCLUSIONES.

Como ha podido comprobarse a través de la información incluida en los epígrafes anteriores, los requisitos previstos en las bases reguladoras persiguen una serie de objetivos destinados a:

- Asegurar que las ayudas Leader en Andalucía contribuyen a la consecución de objetivos reales y predefinidos.
- Incrementar la repercusión de las ayudas Leader en Andalucía, exigiendo que estas se destinen, en exclusiva, a operaciones finalistas.
- Favorecer que las ayudas Leader en Andalucía impliquen una mejora real de la situación de partida y no el simple mantenimiento de lo ya existente.
- Diferenciar Leader en Andalucía de otras líneas de ayudas, centradas en la realización de gastos en detrimento de la consecución de objetivos.