

# EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LAS AYUDAS DE LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

NOEMÍ GÁMEZ MOLL  
Letrada del Consejo de Estado

## **Cómo citar/Citation**

Gámez Moll, N. (2023).

El sistema nacional de control de las ayudas de la nueva Política Agrícola Común.

*Revista de Administración Pública*, 222, 241-266.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.222.08>

## **Resumen**

El principio de subsidiariedad que informa la Política Agrícola Común post-2022 confiere a los Estados miembros un amplio margen de libertad para configurar los mecanismos de control de las ayudas financiadas con cargo a los fondos agrícolas europeos, cuyo régimen jurídico ha pasado a estar fundamentalmente contenido en disposiciones de derecho interno. El presente trabajo aborda su estudio bajo la premisa de que tales mecanismos conforman un sistema orientado a la consecución de una finalidad común, cual es la protección de los intereses financieros de la Unión, y, como partes de un todo, tienen que ser tratados, asegurando la coherencia interna del grupo normativo a ellos referido y su encaje con el esquema de principios que el derecho administrativo general ha instituido en garantía de los ciudadanos.

## **Palabras claves**

Política Agrícola Común (PAC); penalizaciones, *non bis in idem*; recuperación de pagos indebidos.

**Abstract**

The principle of subsidiarity which informs the post-2022 Common Agricultural Policy confers Member States a wide margin of freedom to shape the control mechanisms of the aids that are paid with the European agricultural funds. As a result, nowadays they are essentially regulated by domestic laws. This paper studies those mechanisms systematically, as parts of a whole that share a common goal, which is the protection of the financial interests of the Union, trying to guarantee the internal coherence of their normative group and its congruence with the principles of general administrative law.

**Keywords**

Common Agricultural Policy (CAP); penalties; *non bis in idem*; recovery of undue payments.

## SUMARIO

---

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: 1. El significado y alcance de la nueva Política Agrícola Común. 2. Su principal instrumento: las ayudas financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). II. LAS PENALIZACIONES POR INCUMPLIMIENTO Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR. III. LA RECUPERACIÓN DE LOS PAGOS INDEBIDOS. IV. RECAPITULACIÓN.

---

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

### 1. EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Desde antiguo la agricultura ha sido objeto de preocupación política y subsiguiente campo abonado para la acción administrativa<sup>1</sup>. La intervención de los poderes públicos en el sector tradicionalmente se ha caracterizado por un marcado proteccionismo<sup>2</sup> y por una proyección fundamentalmente nacional<sup>3</sup>. En los últimos años, sin embargo, la globalización económica, el

---

<sup>1</sup> Como señalara L. Jordana de Pozas (1951), «El problema de los fines de la actividad administrativa», *Revista de Administración Pública*, 4, pág. 15, citando a P. Laband, todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa.

<sup>2</sup> Para comprender el fundamento económico de este enfoque, puede acudir a R. Tamames (1992), «Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias del desarrollo rural (internacionalización y cambio estructural)», *Revista de Estudios Agrosociales*, 161, págs. 281-283.

<sup>3</sup> Para un análisis detallado de las principales políticas agrarias que se han diseñado y/o implantado en nuestro país desde el reinado de Carlos III hasta el periodo autárquico del régimen franquista, puede consultarse M. Artola *et al.* (1996), *Reformas y políticas agrarias en la historia de España (de la Ilustración al primer franquismo)*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Para el estudio de la política agraria española durante la época del desarrollismo y la Transición, puede acudir a C. Barciela López (2017), «La agricultura española desde la Guerra civil (1936) a nuestros días», en G. Carrillo García y J. Cuño, *Historia agraria y políticas agrarias en España y América Latina desde el siglo XIX hasta nuestros días*, Madrid: Ministerio de Agricultura,

desarrollo tecnológico y la aparición de nuevos hábitos de consumo en la ciudadanía han favorecido un cambio de paradigma en la materia: por una parte, la participación del Reino de España en el proceso de integración europea ha determinado el desplazamiento de la política agraria nacional por la Política Agrícola Común (PAC), a la que aquella ha de acomodarse; y, por otra parte, la radical transformación del contexto socioeconómico europeo<sup>4</sup> y la presión de un mercado crecientemente global<sup>5</sup> han propiciado que desde el año 1992 la PAC haya sido objeto de un proceso de revisión escalonada<sup>6</sup>, a resultas del cual se ha convertido en una política multifuncional<sup>7</sup> en el sentido de que ha añadido a su tradicional mandato productivo<sup>8</sup>, otras finalidades vinculadas

---

Alimentación y Medio Ambiente, págs. 344-363. Para conocer las políticas agrarias de los países de nuestro entorno desde finales del siglo XIX hasta el inicio del proceso de construcción europea, puede verse M. Tracy (1989), *Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

<sup>4</sup> Los incentivos a la producción en torno a los que inicialmente se había articulado la PAC favorecieron un sobredimensionamiento del sector agropecuario —en 1968, la productividad crecía a un ritmo del 7% y la demanda a un 2,7%—, un aumento exponencial del gasto agrícola —en 1978, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) representaba el 79,2% del presupuesto comunitario— y una progresiva deforestación del mundo rural que era preciso atajar. Además, las corrientes del pensamiento económico y político pujantes en aquel momento histórico abogaban por la reducción del intervencionismo público en el mercado y la apertura a la competencia de los sectores hasta entonces reservados al Estado. Para profundizar en el estudio de esta cuestión, pueden consultarse J. Esteve Pardo (2013), *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid: Marcial Pons, y (2015), *Estado garante: idea y realidad*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>5</sup> Como la aplicación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el ámbito agrario había resultado conflictiva e inefectiva, en la Ronda de Uruguay (1986-1994), en la que se constituyó la Organización Mundial del Comercio, se dotó a los productos agrícolas de un estatuto jurídico específico que trataba de mejorar el acceso a los mercados, ordenando la transformación de las medidas de protección en frontera que tradicionalmente habían distorsionado los intercambios comerciales internacionales en derechos arancelarios llamados a ser progresivamente reducidos por los Estados parte.

<sup>6</sup> Sus principales hitos han sido la reforma Mac Sharry (1992), la Agenda 2000 (1999), la reforma Fischler (2003), el Chequeo Médico (2008) y la reforma de 2013. Los exponen pormenorizadamente J. R. Fernández Torres (2014), «La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y perspectivas», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 26, págs. 25-34; y R. Barents (2022), *The Agricultural Law of the EU*, Zuidpoolsingel: Kluwer Law International, párrafos 2.30 a 2.60.

<sup>7</sup> Sobre este particular, puede verse A. Massot Martí (2002), «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 11, págs. 45-84.

<sup>8</sup> Los objetivos específicos de la PAC no han variado desde la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea el 25 de marzo de 1957. Actualmente están

a las nuevas políticas comunes como la protección del medio ambiente, la defensa de los consumidores, la salvaguarda de la salud pública o la cohesión económica, social y territorial.

Así, la PAC actual es fruto de una reforma que hunde sus raíces en la Comunicación «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (COM (2017) 713 final), en la que la Comisión puso de manifiesto que los desafíos vinculados al cambio climático, la protección del medio ambiente y la pérdida de competitividad en una economía globalizada exigían simplificar y modernizar la PAC, eliminando las cargas administrativas innecesarias, promoviendo la investigación y la innovación e incrementando el protagonismo de los Estados miembros en la definición y aplicación de las herramientas que posibilitarían su cumplimiento.

A tal efecto, en 2018, la Comisión presentó tres propuestas de reglamento cuya tramitación se vio afectada, entre otras circunstancias, por la publicación del «Pacto Verde Europeo» (COM (2019) 640 final) y por la aparición y rápida propagación del COVID-19<sup>9</sup>. El retraso ocasionado motivó la prórroga del marco jurídico entonces vigente, con pequeños ajustes, hasta el 31 de diciembre de 2022, a través del Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020.

Finalmente, los nuevos reglamentos de la PAC<sup>10</sup> fueron aprobados el 2 de diciembre de 2021. A diferencia de sus predecesores, no han incidido tanto

---

enunciados en el art. 39.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a cuyo tenor la PAC se propone incrementar la productividad agrícola, asegurar un nivel de vida equitativo a la población agraria, estabilizar los mercados y garantizar la seguridad de los abastecimientos y de un suministro a precios razonables.

<sup>9</sup> La pandemia motivó la creación de un instrumento financiero temporal dirigido a apoyar la recuperación económica de los Estados miembros y lograr un futuro más ecológico, digital y resiliente, llamado «NextGenerationEu», así como la revisión del Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, inicialmente proyectado y finalmente aprobado por el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020. De acuerdo con este marco plurianual, la Unión podrá destinar hasta 258.600 millones de euros al FEAGA y hasta 77.800 millones de euros al FEADER, de modo que el crédito global comprometido para la ejecución de la PAC en el periodo de referencia es de 336.400 millones de euros y representa el 12% del presupuesto de la Unión.

<sup>10</sup> Estos actos jurídicos de la Unión son: (1) el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013; (2.) el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013; y (3.) el

en los objetivos y mecanismos relativos a la oferta y la demanda agraria y el desarrollo rural como en las formas de gobernanza agraria, que han modificado radicalmente, inaugurando un modelo que A. Massot Martí<sup>11</sup> ha denominado PAC-marco o PAC a la carta, en la medida en que toma la diversidad —agronómica, territorial y ambiental— como referente de intervención y que, en consecuencia, se asienta sobre los principios de subsidiariedad, flexibilidad y corresponsabilidad respecto a la acción de los Estados miembros.

En puridad, este cambio de paradigma es una lógica consecuencia de la configuración de la agricultura como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros que el art. 4.2.d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha llevado a cabo de forma novedosa, reflejando el carácter multifuncional que la PAC ha adquirido en las dos últimas décadas<sup>12</sup>. Como competencia compartida, su ejercicio está sometido al principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Unión solo intervendrá «en caso de que, y en la

---

Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n° 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

<sup>11</sup> A. Massot Martí (2021), «La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica – Apuntes críticos sobre las propuestas de la Comisión», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 257, pág. 159.

<sup>12</sup> Como ha señalado G. Rochdi (2011), «Nouvelle donne pour l’agriculture européenne à l’horizon 2013», *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, 549, págs. 364-365, aunque la puesta en marcha de la política de estructuras en el año 1972 había abierto la primera falla del modelo de gestión integrada bajo la autoridad exclusiva de las instancias comunitarias sobre el que descansaba la PAC originaria, en tanto que se articulaba en torno a medidas cofinanciadas en cuyo diseño participaban los Estados miembros, su posición marginal en el seno de esta política común determinó que, en la práctica, la PAC siguiera siendo una competencia exclusiva de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Con posterioridad, la aparición del desarrollo rural como segundo pilar de la PAC en la reforma de 1999 y, sobre todo, el reconocimiento de cierto margen de discrecionalidad a los Estados miembros para implantar el sistema de ayudas desacopladas en la reforma de 2003, ampliaron la capacidad de decisión de los Estados miembros y favorecieron la conversión de la PAC en una competencia compartida. No en vano, autores como R. Schütze (2009), «Reforming the “CAP”: from Vertical to Horizontal Harmonisation», *Yearbook of European Law*, 28, 1, pág. 359, o A. Bueno Armijo (2014), «Las subvenciones agrícolas y la reforma de la Política Agrícola Común ¿el último viaje del buque insignia?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 26, pág. 124, habían vaticinado que la nueva legitimidad de la PAC iba a conllevar una intervención cada vez mayor de los Estados miembros en su definición y ejecución.

medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional o local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea)<sup>13</sup>.

En aplicación de este principio, el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, ha impuesto a los Estados miembros la obligación de elaborar un único plan estratégico de la PAC para todo el territorio nacional en el que, sobre la base del análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) y de una evaluación de sus necesidades, han de especificar las metas que se proponen alcanzar para dar cumplimiento a los objetivos de la PAC y las intervenciones —pagos directos a los agricultores, intervenciones en determinados sectores y ayudas al desarrollo rural— a través de las que lograrán las metas fijadas. Estos planes estarán vigentes en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2027 y serán aprobados por la Comisión, previa valoración de su integridad, cohesión y congruencia con los principios generales del derecho de la Unión y los actos jurídicos que desarrollan la PAC, su contribución efectiva a la consecución de los objetivos de esta política común, su impacto sobre el mercado interior y la competencia y el nivel de carga administrativa que conllevan<sup>14</sup>.

Por su parte, en línea con lo dispuesto en el Reglamento Financiero de la Unión, el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, ha sujetado casi todas las ayudas o intervenciones que pueden figurar en los planes estratégicos de la PAC a un régimen de gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea, a tenor del cual los Estados asumen las funciones de ejecución presupuestaria y la Comisión supervisa los sistemas de gestión y control que aquellos hayan implantado a tal efecto. Así, los Estados miembros tienen que adoptar todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualesquiera otras medidas necesarias para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión, comprobando la legalidad y corrección de las operaciones financiadas con cargo al FEAGA y al FEADER, previniendo, detectando y corrigiendo las irregularidades y el fraude, imponiendo sanciones que sean efectivas, proporcionadas

---

<sup>13</sup> Para conocer los orígenes de este principio, puede acudir a M. Herrero de Miñón (1993), «Tratado de la Unión Europea y Constitución española: el principio de subsidiariedad», *Revista de las Cortes Generales*, 28, págs. 10-12. Y para adquirir una visión más amplia de su configuración actual y de las dificultades derivadas de la imprecisión de sus contornos, puede verse F. Balaguer Callejón (2019), «La subsidiariedad en la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 31.

<sup>14</sup> El plan estratégico del Reino de España fue aprobado por la Comisión Europea el 31 de agosto de 2022 y puede ser consultado en: <https://tinyurl.com/mpcxpvpu>.

y disuasorias y recuperando los pagos indebidos con los intereses de demora correspondientes.

A tal objeto, en nuestro país, se han aprobado la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas y un conjunto de disposiciones reglamentarias que desarrollan sus previsiones o aplican directamente el derecho de la Unión sobre la materia<sup>15 16</sup>. En ellas, el control de las ayudas de la PAC se articula, fundamentalmente, en torno a tres ejes: las penalizaciones por incumplimiento, el régimen sancionador y la recuperación de los pagos indebidos. Antes de acometer su estudio, no obstante, hay que delimitar los aspectos esenciales del régimen jurídico aplicable a las ayudas de la PAC, que constituyen su objeto.

---

<sup>15</sup> Aunque, en puridad, los reglamentos de la Unión son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro (art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha admitido que «algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros» (véanse, por todas, las SSTJUE de 24 de junio de 2004, *Handlbauer*, C-278/02, apdo. 26, y de 21 de diciembre de 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, apdos. 39 y 40).

<sup>16</sup> Entre ellas, cabe destacar, por razón de su transversalidad, las siguientes: (1) el Real Decreto 1045/2022, de 27 de diciembre, sobre derechos de ayuda básica a la renta para la sostenibilidad de la Política Agrícola Común; (2) el Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula la gobernanza del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común en España y de los fondos europeos agrícolas FEAGA y *Feader*; (3) el Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común; (4.) el Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control; (5) el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI); (6) el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola; y (7) el Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el período 2023-2027.

## 2. SU PRINCIPAL INSTRUMENTO: LAS AYUDAS FINANCIADAS CON CARGO AL FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE GARANTÍA (FEAGA) Y AL FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL (FEADER)

De acuerdo con la clásica tripartición de L. Jordana de Pozas<sup>17 18</sup>, la Administración puede dar satisfacción a los intereses generales mediante tres formas de acción: la policía, que limita la actividad privada y restablece por la fuerza la legalidad vigente cuando es incumplida; el servicio público, que garantiza la prestación de servicios que se estiman indispensables para la vida social de un momento y lugar determinados; y el fomento, que orienta la iniciativa privada hacia fines de utilidad pública por medios honoríficos, jurídicos y económicos<sup>19</sup>.

Las técnicas de las que pueden valerse estas tres formas de acción administrativa son intercambiables entre sí en el sentido de que es posible —y, de hecho, bastante habitual— que la Administración combine técnicas propias de más de una forma de actividad para alcanzar la finalidad específica que el legislador le ha atribuido al ordenar un determinado tipo de intervención<sup>20</sup>; y así, por ejemplo, es frecuente que las técnicas de fomento sean complementadas con técnicas de policía que garanticen un uso correcto de los estímulos concedidos a los particulares a través de la coacción.

Además, el empleo de estas técnicas se encuentra condicionado por las concepciones político-económicas dominantes en la fecha en las que van a ser aplicadas, puesto que la configuración del Estado —su relación con la sociedad que le sirve de base personal— incide en la intensidad y el modo en los que la Administración contribuirá a la consecución de los intereses públicos tutelados por la

<sup>17</sup> L. Jordana de Pozas (1949), «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, 48, págs. 41-54.

<sup>18</sup> Esta clasificación tripartita había sido perfilada por la doctrina comparada —concretamente, por E. Presutti en Italia y por R. Bonnard en Francia— y, con posterioridad, ha sido modulada por la doctrina patria, que ha incluido en su seno otros tipos de actividad administrativa que, a su juicio, poseen sustantividad propia —como la dación de bienes y servicios al mercado (J. L. Villar Palasí), la actividad arbitral (R. Parada Vázquez) o la planificación administrativa (S. Martín-Retortillo Baquer)—.

<sup>19</sup> A ellos cabría añadir la acción concertada, que ha sido profusamente estudiada por A. Gallego Anabitarte (1980), «La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la Administración. Contribución a la distinción entre la resolución y el contrato administrativo», *Libro Homenaje al Profesor Juan Galván Escutia*, Valencia: Universidad de Valencia, págs. 191 y ss.

<sup>20</sup> Para comprender el significado y alcance del principio de intercambiabilidad de las técnicas administrativas, resulta muy útil la distinción entre título de intervención, forma de intervención y técnica de intervención expuesta por J. L. Villar Ezcurra (1999), *Derecho administrativo especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Madrid: Civitas, págs. 21-41.

ley<sup>21</sup>; y así, por ejemplo, el auge del neoliberalismo ha favorecido la juridificación de la actividad de fomento al poner de relieve las distorsiones en el libre juego de las fuerzas del mercado que aquella puede acarrear.

La PAC integra todas las formas de acción administrativa descritas, pero da un protagonismo indiscutible a la actividad de fomento, en especial, a la que promueve la iniciativa privada por medios económicos<sup>22 23</sup>. Aunque en el plano dogmático la naturaleza jurídica de las ayudas de la PAC sea una cuestión con-

---

<sup>21</sup> No en vano, S. Muñoz Machado (2015), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, Tomo XIV: La actividad regulatoria de la Administración*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, sistematiza la actividad administrativa en torno a la idea de regulación, en tanto que elemento nuclear del Estado garante, tras destacar la superación de las clasificaciones dogmáticas anteriores, enmarcadas en un tipo de Estado diferente.

<sup>22</sup> Como han señalado G. Fernández Farreres (2016), «El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, 200, pág. 235, y D. Ordóñez Solís (2018), «El derecho de las subvenciones y ayudas públicas en la Unión Europea. Principios inspiradores. El control y el régimen de responsabilidad derivado de la gestión de los fondos europeos», en M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.), *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, Pamplona: Aranzadi, págs. 189-238, la construcción del mercado interior, por una parte, ha requerido el establecimiento de un sistema de control de las ayudas de Estado que garantice que los estímulos económicos que los Estados miembros ofrecen a las empresas que operan en su territorio no distorsionen el buen funcionamiento del mercado y la libre competencia y, por otra parte, ha favorecido que, en aquellos sectores económicos en los que no se pueda prescindir de tal instrumento de intervención pública —como sucede en el caso de la agricultura—, su diseño se atribuya a la Unión Europea y su ejecución se financie con cargo a fondos comunitarios.

<sup>23</sup> En concreto, la reforma Mac Sharry (1992) redujo sustancialmente los incentivos a la producción en torno a los que la PAC se había articulado originariamente y compensó la disminución de los ingresos experimentada por los productores europeos como consecuencia de ello a través de ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado, que eran calculadas a partir de los rendimientos históricos de la zona. La reforma Fischler (2003) desacopló las ayudas de la producción y las reemplazó a una serie de exigencias en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, cuyo incumplimiento determinaba la exclusión o reducción de la ayuda siempre que el mismo fuese imputable al solicitante. Si bien es cierto que esta revisión únicamente afectaba a los cultivos herbáceos y la carne bovina y ovina, pronto se extendió a otros sectores como el tabaco, el algodón o el aceite de oliva (2004), el azúcar (2005), las frutas y verduras o el vino (2007); y vino acompañada de la sustitución del viejo FEOGA por dos fondos nuevos: el FEAGA y el FEADER. La reforma de 2013 creó un sistema de pago multifuncional, con una ayuda por hectárea disociada y regionalizada —es decir, calculada sin tomar en consideración las referencias históricas de las explotaciones beneficiarias—, llamada pago básico, y con varias ayudas asociadas, vinculadas al cumplimiento de objetivos específicos, como el pago verde, el pago a jóvenes agricultores o el régimen simplificado voluntario para pequeños agricultores. Este es el sistema que, en lo esencial, está vigente en la PAC actual.

trovertida<sup>24</sup>, el legislador ha ordenado la aplicación supletoria de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y de su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, a la concesión y el control de las ayudas financiadas con cargo al FEAGA y al FEADER (art. 6 de la Ley General de Subvenciones, art. 7 de su reglamento de desarrollo y art. 7 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre); por lo tanto, a efectos prácticos, las ayudas de la PAC pueden ser consideradas verdaderas subvenciones<sup>25</sup>.

Desde el punto de vista competencial, esto tiene importantes consecuencias, dado que es doctrina constitucional consolidada que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, o, lo que es lo mismo, que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2015, de 19 de febrero, FJ 3).

Por ello, «cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia [...] —como sucede en el ámbito agropecuario<sup>26</sup>— puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales [...] Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos [...] si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración» (véanse, por todas, las sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 6) y que sólo excepcionalmente, cuando se den los presupuestos

---

<sup>24</sup> En palabras de A. Bueno Armijo (2014, pág. 7), bajo el concepto de ayudas agrícolas «se oculta una confusa amalgama de muy distintas formas de ayuda, difícilmente reconducibles a la unidad conceptual jurídica». Y así, en la actualidad, el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, distingue los pagos directos disociados (ayuda básica a la renta para la sostenibilidad, ayuda redistributiva complementaria a aquella, ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores y regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal), los pagos directos asociados (ayuda a la renta asociada y pago específico al cultivo del algodón), las intervenciones en determinados sectores (frutas y hortalizas, productos apícolas, vino, lúpulo, aceite de oliva y aceitunas de mesa y otros) y las ayudas para el desarrollo rural.

<sup>25</sup> Así lo entiende, por ejemplo, J. L. Palma Fernández (2021), *Derecho agroalimentario*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pág. 50.

<sup>26</sup> En nuestro ordenamiento jurídico, las comunidades autónomas pueden asumir estatutariamente competencias en materia de agricultura y ganadería: son estas las que, en principio, dictan la normativa que complementará y desarrollará el derecho de la Unión Europea y ejecutan sus previsiones, respetando la legislación con incidencia en el sector que el Estado haya aprobado al amparo de otros títulos competenciales; singularmente, el que el art. 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución le reserva sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, el cual le permite «establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional» (véanse, por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 104/2013, de 25 de abril, FJ 5, y 142/2016, de 21 de julio, FJ 3).

indicados por una reiterada jurisprudencia constitucional (sentada, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/1992, de 29 de mayo, FJ 2, y 100/2017, de 20 de julio, FJ 6), podrán ser gestionadas de manera centralizada.

Todo ello con independencia del origen de los fondos de los que se nutran las ayudas, de la circunstancia de que estas sean cofinanciadas por la Unión Europea, ya que nuestro Tribunal Constitucional ha advertido en numerosas ocasiones (véanse, por todas, las Sentencias 96/2002, de 25 de abril, FJ 10, y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 3) que, como «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario», su cumplimiento «corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno»<sup>27 28</sup>.

La aplicación de esta doctrina constitucional a las ayudas de la PAC ha propiciado la diversificación de los organismos pagadores —es decir, los servicios responsables de la gestión y el control de los gastos financiados por el FEAGA y el FEADER en régimen de gestión compartida— y de los organismos de certificación —estos son los servicios de auditoría independientes encargados de emitir un dictamen sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales, el correcto funcionamiento del sistema de control interno y la legalidad y corrección del gasto para el que se solicita el reembolso a la Comisión—, así como la creación de sendos organismos de coordinación.

Concretamente, de conformidad con el Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, en nuestro país son organismos pagadores el Fondo Español de Garantía Agraria, Organismo Autónomo (FEGA) —que, además, actúa como organismo de coordinación— y el organismo que cada comunidad autónoma haya autorizado en su respectivo territorio; y son organismos de certificación la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) —que, además, actúa como organismo de coordinación— y el organismo que cada comunidad autónoma haya designado en su respectivo territorio.

Este sistema de gobernanza contribuye a lograr la debida observancia del principio de gestión compartida previsto en el art. 63 del Reglamento Financiero de la Unión, al que está supeditada la financiación de casi todas las ayudas de la PAC. En efecto, con arreglo al Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, los organismos pagadores

<sup>27</sup> Ahora bien, como ha recordado el propio Tribunal Constitucional (por ejemplo, en las sentencias 148/1998, de 2 julio, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 13), esto no permite ignorar «la necesidad de proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para desempeñar la función [de garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea] que le atribuye el art. 93 de la Constitución», tales como el sistema general de repercusión previsto en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio.

<sup>28</sup> En último término, esto resulta coherente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el principio de autonomía institucional y procesal de los Estados miembros, sentada, entre otras, en las Sentencias de 7 de junio de 2007, *van der Weerd y otros*, C-222/05 a C-225/05, apdo. 28; de 17 de marzo de 2016, *Bensada Benallal*, C-161/15, apdo. 24; y de 2 de marzo de 2021, *H. K.*, C-746/2018, apdo. 42.

resuelven las solicitudes de ayuda presentadas por los potenciales beneficiarios de las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la PAC<sup>29</sup> y les abonan su importe, previa comprobación de que reúnen los requisitos necesarios para ello<sup>30</sup>; ejecutan los controles pertinentes para proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión, imponen a los perceptores las sanciones administrativas que procedan y recuperan los pagos indebidos; y, al final del ejercicio presupuestario correspondiente, remiten a la Comisión sus cuentas anuales, previamente sometidas a la auditoría de los organismos de certificación, y la demás documentación exigida por el derecho de la Unión. La Comisión, por su parte, liquida las cuentas de los organismos pagadores atendiendo al resultado de los dictámenes evacuados por los organismos de certificación y de los controles adicionales que, en su caso, organice y aplica las correcciones financieras que eventualmente procedan, en el marco de la liquidación financiera anual<sup>31</sup>. La conjunción de estas acciones viene

<sup>29</sup> Para facilitar la labor del agricultor que desea beneficiarse de más de una intervención basada en la superficie o en los animales y las tareas de gestión y control que los organismos pagadores tienen que llevar a cabo, se ha creado un Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), que posibilita la presentación de una solicitud única, en los términos fijados en el Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre. Y, como soporte del mismo, se ha implantado un Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), que está regulado en el Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre; un Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN), que se nutre de la información disponible en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), creado por el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, y en el Registro General de Movimientos de Ganado (REMO) y el Registro General de Identificación Individual de Animales (RIIA), establecidos por el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio; así como un Sistema de Información de Explotaciones Agrícolas y Ganaderas y de la Producción Agraria (SIEX), cuyo régimen jurídico está contenido en el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre. Este último actúa como una suerte de macro-base de datos que integra toda la información con incidencia en el sector agropecuario que ya obra en poder de la Administración y, de este modo, posibilita la instauración de un sistema de solicitud automática de las ayudas de la PAC basadas en la superficie y/o en los animales.

<sup>30</sup> Estos requisitos son de dos tipos: (a) los comunes a todos los pagos directos y pagos anuales, que comprenden los Requisitos Legales de Gestión según el derecho de la Unión (RLG) y las normas sobre Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM) previstas en el Plan Estratégico de la PAC y que conforman el llamado sistema de condicionalidad, actualmente regulado en el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre; y (b.) los específicos de cada intervención, a los que se suele denominar condiciones de admisibilidad.

<sup>31</sup> El desfase temporal existente entre el abono de las ayudas a sus solicitantes por parte de los organismos pagadores y el reembolso de las cantidades adelantadas por parte de la Comisión ha favorecido la implantación de un sistema de prefinanciación nacional por medio del que el Tesoro Público pone a disposición de las comunidades autónomas que hayan celebrado el oportuno convenio de colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las sumas dinerarias que precisarán para pagar a los beneficiarios de las ayudas.

a garantizar que únicamente sean financiados con cargo al FEAGA y al FEADER aquellos gastos que reúnan las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el derecho de la Unión.

A continuación, se van a analizar los tres ejes sobre los que pivota el control nacional de las ayudas de la PAC, partiendo de la premisa de que forman parte de un solo sistema y, por lo tanto, su entendimiento pleno únicamente resulta posible cuando su tratamiento se acomete de manera conjunta<sup>32</sup>. Estos elementos son las penalizaciones por incumplimiento y el régimen sancionador, que serán estudiados simultáneamente, y la recuperación de los pagos indebidos.

## II. LAS PENALIZACIONES POR INCUMPLIMIENTO Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR

El art. 59 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, ordena a los Estados miembros adoptar las disposiciones y medidas necesarias para «imponer sanciones que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias» (apdo. 1.d) y que «se ajusten en función de la gravedad, alcance, continuidad o reiteración del incumplimiento constatado», de forma que no se impongan cuando el incumplimiento obedezca a causas de fuerza mayor, circunstancias excepcionales o un error de la autoridad que la persona afectada no haya podido detectar razonablemente o cuando el interesado pueda demostrar satisfactoriamente que no es el responsable del incumplimiento o la autoridad competente adquiriera esta convicción de otro modo (apdo. 5).

La Ley 30/2022, de 23 de diciembre, hace efectivo este mandato a través de dos figuras: las «penalizaciones por incumplimiento», contempladas en el art. 9,

---

<sup>32</sup> De acuerdo con la Real Academia Española, sistema es el «conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto» (segunda acepción). Los mecanismos de control de las ayudas de la PAC que se han implantado a nivel nacional se ordenan a la consecución de un objetivo común, cual es proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión. El cumplimiento de esta finalidad requiere que tales mecanismos se articulen como partes de un todo, interconectadas entre sí, con un ámbito de aplicación perfectamente delimitado, pues solo así la respuesta de las Administraciones implicadas en la gestión de los fondos agrícolas ante la constatación de un incumplimiento normativo será coherente y coordinada. Esta perspectiva sistémica no solo debe referirse, además, a la relación existente entre los elementos del grupo normativo referido a esta materia, sino también a su encaje con el sistema de garantías instituido con carácter general por el derecho público.

y el «régimen sancionador en materia de ayudas de la política agrícola común», definido en los arts. 11 a 22<sup>33</sup>.

Las penalizaciones por incumplimiento, en particular, se podrán aplicar cuando el beneficiario haya facilitado datos o información incorrecta de manera intencionada; se haya resistido, obstruido, excusado o negado a las actuaciones de control; haya incumplido los requisitos y obligaciones exigidos para el acceso a una ayuda de la PAC; o no haya facilitado por negligencia la información necesaria para su gestión. Consistirán en la denegación de la ayuda solicitada y todavía no concedida<sup>34</sup>, la reducción total o parcial de la ayuda que ya haya sido reconocida o la exclusión *pro futuro* de la línea de ayudas en la que se haya detectado el incumplimiento<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ambos instrumentos ya estaban previstos en el derecho de la Unión Europea: el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, introdujo las penalizaciones por inobservancia de los Requisitos Legales de Gestión y las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales, por una parte, y de las condiciones requeridas para la admisión al beneficio de la ayuda, por la otra (arts. 6 y 24); mientras que el Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, amplió la tipología de las sanciones administrativas susceptibles de ser aplicadas en caso de incumplimiento, aludiendo al «pago de un importe calculado en función de la cantidad y/o duración del incumplimiento» y a la «suspensión o retirada de una aprobación, reconocimiento o autorización» junto a la reducción y la exclusión, propias del sistema de condicionalidad (art. 64.4 y Reglamento Delegado (UE) 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014). Como se ha razonado con anterioridad, el principio de subsidiariedad que informa la nueva PAC ha determinado que sean los Estados miembros los que deban, no solo ya ejecutar, sino también diseñar el sistema de control de las ayudas de la PAC, de suerte que, en la actualidad, el régimen jurídico aplicable a sus elementos —y, en especial, dentro de ellos, a las penalizaciones y sanciones— se encuentra delimitado a nivel nacional.

<sup>34</sup> La singularidad de las ayudas plurianuales, cuyo pago se extiende varios años, hace que, en estos casos, cuando el incumplimiento se detecte en un momento en el que ya se haya abonado una parte de la ayuda y, por ende, no sea posible acordar su denegación, se ordene su retirada —es decir, la devolución de una parte de la ayuda proporcionada al incumplimiento observado— como penalización.

<sup>35</sup> El proyecto normativo que finalmente fue aprobado como Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, preveía otros dos tipos de penalización: el «pago por parte de la persona beneficiaria de la ayuda de un importe calculado en función de la cantidad y/o duración del incumplimiento» y la «suspensión o retirada de una aprobación, reconocimiento o autorización». Tal y como se ha señalado en la nota 33, ambos procedían del derecho de la Unión Europea, pero no habían sido incluidos en la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, lo que llevó al Consejo de Estado a sugerir su supresión. En el dictamen del expediente 84/2023 se razonó que ambas penalizaciones poseían una «evidente naturaleza sancionadora» y que, por lo tanto, en aplicación del principio del *non bis in idem* —al que se hará referencia con posterioridad—, para poder ser reguladas en sede reglamentaria, previamente tenían que estar tipificadas en una norma con rango de ley, que, además, incorporase las

En función de las previsiones de la PAC a cuyo cumplimiento pretendan coadyuvar, estarán sujetas a una disposición reglamentaria diversa: si vienen a garantizar la observancia de ciertos requisitos y normas en materia de medio ambiente, cambio climático, salud pública, sanidad vegetal y bienestar animal y de un conjunto de disposiciones sobre las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores agrícolas y la seguridad y salud en el trabajo a los que el cobro íntegro de determinadas ayudas de la PAC está vinculado, es decir, si están enmarcadas en el denominado sistema de condicionalidad, se regirán por el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre<sup>36</sup>; si, por el contrario, vienen a asegurar el cumplimiento de los llamados criterios de subvencionalidad, compromisos y demás obligaciones que los beneficiarios de las ayudas tienen que respetar para poder percibir su importe, impidiendo aquellas prácticas que podrían poner en peligro los intereses financieros de la Unión, quedarán sometidas al Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero.

Por su parte, las sanciones se podrán imponer en los supuestos de resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control y auditoría; suministro intencionado de información o documentación falsa, incluidos los datos estadísticos; falseamiento de las condiciones requeridas para acceder a una ayuda u ocultamiento de las que la hubiesen impedido o limitado; coacciones al personal funcional de la Administración actuante; y demás conductas tipificadas en la normativa de la Unión Europea en materia de subvenciones. Revestirán la forma de multa, sin perjuicio de la eventual aplicación de las sanciones accesorias descritas en el art. 16 —prohibición de la percepción de otras ayudas de la PAC e inhabilitación para obtener subvenciones— cuando la conducta tipificada sea una infracción muy grave.

La coexistencia de ambas medidas de reacción frente al incumplimiento de la normativa reguladora de la PAC —las penalizaciones, de un lado, y las sanciones, de otro— en un contexto en el que los comportamientos que pueden dar lugar a su aplicación resultan parcialmente coincidentes, aconseja analizar la naturaleza jurídica de unas y de otras con el fin de dilucidar si tal coexistencia podría suponer una vulneración del principio del *non bis in idem* que una reiterada jurisprudencia constitucional ha conectado con el principio de legalidad penal y sancionadora administrativa consagrado en el art. 25.1 de la Constitución<sup>37</sup> y que los principa-

---

cautelos oportunas para evitar la doble imposición. La aceptación de esta observación, que tenía carácter esencial, dio lugar a su eliminación.

<sup>36</sup> A él se remite expresamente el art. 14 del Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, que es la norma que «establec[e] las normas básicas para la aplicación de las penalizaciones de todas las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común (PAC) del Reino de España 2023-2027» (art. 1.1).

<sup>37</sup> En particular, con las garantías de reserva de ley y tipicidad de las infracciones penales y administrativas que resultan inherentes al mismo (véanse, por todas, las Sentencias 2/1981, de 30 de enero, FJ 4, y 47/2022, de 24 de marzo, FJ 8). Según nuestro Tribunal Constitucional, el principio del *non bis in idem* presenta una doble dimensión: la material o

les tratados internacionales para la protección de los derechos humanos han reconocido de forma expresa<sup>38</sup>, dando lugar a un diálogo entre tribunales a resultas del cual los contornos de este principio han quedado sometidos a un proceso de actualización continua<sup>39</sup>.

En efecto, nuestra jurisprudencia constitucional (sentada, entre otras, en las Sentencias 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4, y 267/2000, de 16 de noviembre, FJ 3) ha indicado que ni el *nomen iuris* empleado por la Administración o asignado por la ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si el art. 25.1 de la Constitución resulta aplicable<sup>40 41</sup>; y que, por más que resulte sig-

---

stantiva, que «impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismos hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada» (así, entre otras, las Sentencias 77/2010, de 19 de octubre, FJ 4, y 1/2020, de 14 de enero, FJ 8); y la procesal o formal, que «proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento» (véase, por todas, la Sentencia 188/2005, de 4 de julio, FJ 2) y que tiene como primera concreción «la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código penal» (así, entre otras, las Sentencias 2/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7). En el bien entendido, además, de que este principio no solo rige las relaciones entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, sino que también opera «internamente dentro de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados» (véanse, por todas, las Sentencias 77/2010, de 19 de octubre, FJ 4, y 47/2022, de 24 de marzo, FJ 8).

<sup>38</sup> Así lo han hecho el art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y el art. 4 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1 de noviembre de 1984, ambos ratificados por España. Asimismo, se refiere a este principio el art. 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre del año 2000, a la que el art. 6 del Tratado de la Unión Europea otorga el mismo valor jurídico que a los tratados.

<sup>39</sup> Recientemente se han publicado varios trabajos sobre el alcance del principio del *non bis in idem* en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y/o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Entre otros, L. López Guerra (2019), «“Non bis in idem” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Europeo*, 69, págs. 9-26; T. Cano Campos (2021), «Los claroscuros del non bis in idem en el espacio jurídico europeo», *Revista Española de Derecho Europeo*, 80, págs. 9-53; y A. Bueno Armijo (2022), «Carácter procedimental del non bis in idem en la Unión Europea», *Revista de Administración Pública*, 218, págs. 171-206.

<sup>40</sup> Así, el hecho de que los arts. 9.6 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, y 1.2 del Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, dispongan que las penalizaciones son compatibles con las sanciones que en su caso procedan, no excluye *per se* el carácter sancionador de las primeras.

<sup>41</sup> En esta misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (entre otras, en la Sentencia del caso *Tomasovic* (2011) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras, en

nificativa, tampoco basta por sí sola la circunstancia de que la medida se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el ciudadano y la Administración o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos.

Lo determinante en estos supuestos es la función que el instituto tiene encomendada dentro del sistema jurídico: si persigue una finalidad represiva o de castigo, su naturaleza será sancionadora; y si, por el contrario, posee una función meramente retributiva y/o disuasoria, dirigida a constreñir el cumplimiento de la normativa aplicable, restablecer la legalidad conculcada o evitar el incumplimiento de una obligación, escapará del ámbito punitivo. Aplicando esta doctrina general, el Tribunal Constitucional ha negado el carácter punitivo de los intereses de demora (Sentencia 76/1990, de 26 de abril), los recargos tributarios del 10% (Sentencia 164/1995, de 13 de noviembre) y los recargos de la Seguridad Social (Sentencia 121/2010, de 29 de noviembre); no así de los recargos tributarios del 50% por superar su cuantía ampliamente el interés de demora ordinario y ser equivalente al importe de las sanciones (Sentencia 276/2000, de 16 de noviembre), ni de la publicación oficial de las sanciones impuestas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (sentencia 23/2022, de 21 de febrero).

En este marco, cabría afirmar que las penalizaciones por incumplimiento que revisten la forma de denegación y reducción de la ayuda solicitada poseen naturaleza retributiva puesto que afectan a una ayuda en concreto —que todavía no ha sido concedida en el caso de la denegación y que ya ha sido otorgada por el organismo pagador en el caso de la reducción— y que se dirigen a disuadir al agricultor de incumplir sus obligaciones de comunicación, colaboración con los organismos de control y observancia de las condiciones de subvencionabilidad y a restablecer la legalidad infringida, asegurando la adecuada gestión de los fondos de la Unión.

Las exclusiones, por el contrario, poseerían naturaleza punitiva en la medida en que operan a futuro, impidiendo que el beneficiario acceda a la ayuda o intervención en la que se ha detectado la irregularidad en un plazo determinado<sup>42</sup>.

---

las sentencias de 22 de marzo de 2022, *bpost*, C-117/20, y *Nordzucker y otros*, C-151/20) han utilizado los llamados criterios *Engel* para determinar la naturaleza jurídica de las sanciones aplicadas con la finalidad de comprobar si se ha producido una violación del principio del *non bis in idem* —téngase en cuenta, en este sentido, que el art. 4 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el art. 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se refieren literalmente a las sanciones impuestas en el ámbito penal y que los Tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo han acudido a los criterios *Engel* para ampliar su ámbito de aplicación, impidiendo que la calificación puramente formal de una consecuencia jurídica como sanción administrativa deje sin virtualidad el principio del *non bis in idem*—.

<sup>42</sup> En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en el dictamen del expediente 720/2022, relativo al entonces Anteproyecto de Ley por la que se establecen las

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en principio se muestra contraria a esta conclusión, ya que configura la exclusión como un instrumento administrativo específico que forma parte del régimen de ayudas y está destinado a garantizar la buena gestión económica de los fondos públicos de la Unión (así, entre otras, la Sentencia de 11 de julio de 2002, *Käsarei Champignon Hofmeister*, C-210/00, apdo. 41) y, al negarle naturaleza penal en el sentido recogido en el art. 4 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el art. 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, admite su compatibilidad con las sanciones penales que eventualmente quepa imponer de acuerdo con el derecho interno de los Estados miembros<sup>43</sup>.

Nuestro derecho positivo, sin embargo, parece apuntar hacia otra solución: el art. 59.3 de la Ley General de Subvenciones considera la «pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones Públicas u otros entes públicos» como una sanción no pecuniaria que se puede imponer en el caso de infracciones graves o muy graves<sup>44</sup>; y, en coherencia con ello, el art. 16.a) de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, faculta a la autoridad competente para acordar, como sanción accesoria, en el caso de infracciones muy graves, la «prohibición de la percepción de otras ayudas de la PAC distintas a la que se refiera la infracción durante un máximo de dos años».

Es cierto que el art. 59.3 de la Ley General de Subvenciones se refiere a la genérica posibilidad de obtener subvenciones, mientras que las exclusiones acordadas en el marco de la PAC afectan exclusivamente a los pagos incardinados en este régimen de ayudas. Pero no parece razonable argumentar que las exclusiones buscan proteger los intereses financieros de la Unión para rechazar su naturaleza sancionadora a efectos de lo dispuesto en el art. 25.1

---

normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común.

<sup>43</sup> En la sentencia de 5 de junio de 2012, *Bonda*, C-489/2010, apdos. 36-45, el Tribunal de Justicia advirtió que, con arreglo a los criterios *Engel*, las exclusiones de las ayudas de la PAC carecen de naturaleza penal: ni el derecho de la Unión las califica formalmente como penas, ni cabe inferir dicha naturaleza punitiva de la infracción a la que se anudan como consecuencia jurídica o de su propio contenido. Las exclusiones «son aplicables únicamente a los agentes económicos que recurren al régimen de ayudas» y «tienen como único efecto privar al agricultor de que se trate de la perspectiva de obtener una ayuda».

<sup>44</sup> En la misma línea, el Código Penal aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, configura la inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas como la pena accesoria del delito de corrupción de autoridades o funcionarios en transacciones comerciales internacionales (art. 286 *ter*), los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social (arts. 305 a 308 *bis* y 310 *bis*), el delito de violación de secretos por funcionarios (art. 418), el delito de cohecho activo (art. 424), el delito de tráfico de influencias realizado por un particular (art. 429) y los delitos cometidos por las personas jurídicas (art. 33).

de la Constitución, desde el momento en que todas las medidas de reacción que conforman el sistema nacional de control de las ayudas de la PAC pretenden garantizar, en último término, la buena gestión económica de los fondos agrícolas europeos<sup>45</sup>.

Dicho en otros términos, desde la perspectiva de nuestro derecho interno, la exclusión de una ayuda de la PAC posee la misma naturaleza jurídica que la sanción accesoria que consiste en la prohibición de percibirla durante cierto periodo de tiempo, dado que ambas medidas tienen un fundamento —la protección de los intereses financieros de la Unión—<sup>46</sup> y un contenido —la imposibilidad de recibir la ayuda en un plazo determinado— idéntico y que se aplican al mismo sujeto —el solicitante de las ayudas de la PAC—: si la prohibición de percibir una ayuda en concreto durante cierto periodo de tiempo tiene naturaleza punitiva cuando es acordada en el seno de un procedimiento sancionador, no parece aceptable que pueda dejar de tener esa naturaleza cuando se articula como una penalización por incumplimiento.

En este contexto, parece evidente que, o bien el legislador ha errado al calificar dicha prohibición como sanción accesoria, o bien la penalización por incumplimiento que consiste en la exclusión de las ayudas de la PAC posee naturaleza punitiva. Dos datos parecen confirmar esta última tesis. En primer lugar, que el art. 16.a) de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, limite la posibilidad de acordar la mencionada sanción accesoria a la circunstancia de que «no se haya impuesto una penalización equivalente», ya que el legislador parece entender que, en otro caso —si se aplicaran simultáneamente ambas medidas de reacción—, se estaría vulnerando el principio del *non bis in idem*.

En segundo lugar, que recientemente el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea haya considerado que la exclusión de todo apoyo del fondo FEADER

---

<sup>45</sup> No es ocioso recordar, en este sentido, que el art. 59.1.d) del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, configura las sanciones como una de las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas [...] y cualesquiera otras medidas necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión, incluida la aplicación efectiva de los criterios de subvencionalidad de los gastos establecidos en el art. 37».

<sup>46</sup> Nuestra jurisprudencia constitucional (entre otras, en las Sentencias 270/1994, de 17 de octubre, FJ 8, y 1/2020, de 14 de enero, FJ 8) identifica el fundamento del delito o infracción administrativa con el bien jurídico protegido, es decir, con el bien que el Estado tutela al tipificar una conducta determinada como delito o infracción administrativa. Por ello, se estima que, desde el punto de vista de nuestro derecho interno, el simple hecho de que las exclusiones y reducciones busquen garantizar la buena gestión económica de los fondos públicos de la Unión no permite excluir, sin más, su naturaleza sancionadora. Habrá que estar a la finalidad, disuasoria o punitiva, de la medida, por más que, también en el segundo caso, su establecimiento persiga, en último término, la protección de los intereses financieros de la Unión.

en el plazo de dos años podría «calificarse de sanción, por su carácter punitivo y disuasivo adecuado», por más que su presencia aislada «no basta[ra] [...] para constatar la existencia de un régimen sancionador» en el sentido requerido por el derecho de la Unión, y por contraposición con lo que sucede con «la exigencia de reembolso en caso de irregularidades eventualmente detectadas o incluso la recuperación de los importes pagados indebidamente [, que] se asemejan más a un trámite necesario de control de los requisitos de admisibilidad de los proyectos para la concesión de una ayuda que a medidas sancionadoras» (sentencia de 30 de abril de 2020, *República Helénica/Comisión Europea*, C-797/2018, apdos. 145 y 147)<sup>47</sup>.

### III. LA RECUPERACIÓN DE LOS PAGOS INDEBIDOS

El art. 59.1.e) del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, ordena a los Estados miembros «recuperar los pagos indebidos más los intereses [...] en los casos de irregularidades en el sentido del art. 1, apdo. 2, del Reglamento (CE, EURATOM) 2988/95»<sup>48</sup> y, en una interpretación sistemática de este precepto, habría que añadir, en los supuestos de negligencia y en otros casos de incumplimiento<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Si las exclusiones son verdaderas sanciones cuando afectan a la totalidad de las ayudas de la PAC abonadas con cargo a un fondo determinado, no se alcanza a comprender por qué no lo son cuando su ámbito objetivo de aplicación queda constreñido a una línea de ayudas en concreto. Máxime cuando nuestra jurisprudencia constitucional ha admitido la técnica del descuento, a través de la que se descuenta la sanción administrativa impuesta en primer término de la pena acordada en segundo lugar y se evitan todos los efectos negativos anudados a la resolución administrativa sancionadora, aduciendo que el art. 25.1 de la Constitución «no prohíbe el “doble reproche afectivo”, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto» (véase, por todas, la Sentencia 2/2003, de 16 de enero, FJ 6); y cuando, por lo tanto, la protección penal de los intereses financieros de la Unión —a la que aparentemente no quiere renunciar el Tribunal de Luxemburgo— quedaría suficientemente garantizada.

<sup>48</sup> Este define la irregularidad como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

<sup>49</sup> Aluden a esos otros «casos de incumplimiento» los arts. 56 y 57 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, y a las «negligencias» los arts. 30 y 31 del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/128 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2021. Aunque ninguno de ellos define los conceptos enunciados, parece evidente que ambos presuponen un comportamiento activo u omisivo, doloso o culpable, del solicitante de la ayuda, causalmente vinculado a la ejecución de un gasto

Asumiendo este mandato, el art. 10 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, dispone que «en caso de producirse cualquier pago indebido a raíz de irregularidades, negligencias y errores administrativos, se solicitará a la persona beneficiaria la devolución del mismo [...] más los intereses de demora correspondientes» (apdo. 1) o «[se] deducir[á], mediante compensación, [el] importe indebido [...] contra cualquier pago futuro a favor de ese beneficiario que deba efectuar el organismo pagador responsable de la recuperación de la deuda» (apdo. 4), a menos que «la cantidad que se deb[a] recuperar [...] en un pago individual [...], excluidos los intereses, no exced[a] de los 250 euros» o de la cuantía que a estos efectos establezca el derecho de la Unión, en cuyo caso «[s]e podrá decidir no proceder a la recuperación» (apdo. 5)<sup>50</sup>.

El legislador español amplía, de este modo, el ámbito objetivo de aplicación de este instituto al referirse a los errores administrativos —es decir, los «[e]rrores que se deben únicamente a una acción de la administración sin que se pueda atribuir ninguna irregularidad o negligencia al beneficiario» (art. 3.e)— entre los supuestos que pueden dar lugar a la recuperación de los pagos indebidos. Desde la perspectiva del derecho de la Unión, dicha ampliación constituye una decisión regulatoria que, en principio, podría ser adoptada por nuestro país en la medida en que no afectaría de forma negativa, sino que reforzaría, la protección de los intereses financieros de la Unión. Desde el punto de vista del derecho interno, sin embargo, es preciso que su articulación se acomode al sistema de garantías que nuestra legislación administrativa arbitra con carácter general en este tipo de situaciones y, en particular, a las recogidas en el título II de la Ley General de Subvenciones (arts. 36 y siguientes) y en el título III de su reglamento de ejecución (arts. 91 y siguientes)<sup>51</sup>.

---

con cargo a los fondos FEAGA o FEADER, que resulta contrario al derecho de la Unión. Lo que, como se verá, tiene relevancia a efectos de determinar el cauce procedimental a través del que se podrá canalizar la recuperación del pago indebido.

<sup>50</sup> En definitiva, la recuperación de los pagos indebidos —en su doble modalidad de devolución de la ayuda ya abonada y de compensación del ingreso ya efectuado con los pagos que se deban abonar al beneficiario en el futuro— permite a la Administración recobrar el importe de la ayuda que ya ha sido pagada de manera improcedente con los intereses de demora que en su caso correspondan; y se diferencia de las penalizaciones *strictu sensu* precisamente porque ambas operan en momentos diversos: estas en relación con las ayudas que todavía no han sido abonadas y aquella en relación con las ayudas cuyo importe ya ha ingresado en el patrimonio del beneficiario.

<sup>51</sup> Nuestra jurisprudencia ha reconocido la prevalencia de la disciplina específica contenida en la Ley General de Subvenciones sobre la normativa general recogida en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (véase, por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2016, rec. 1279/2014, FD 2). Sobre este particular, resultan sugestivas las observaciones de G. Fernández Farreres (2019), «Derecho al cobro de la subvención y obligación de devolución de lo percibido (reflexiones a propósito de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 202.

Ambos cuerpos normativos regulan la recuperación de las ayudas percibidas de manera indebida con carácter general, distinguiendo dos cauces procedimentales diversos en función de cuál sea la causa que motive la recuperación<sup>52</sup>: los procedimientos de revisión de oficio y de declaración de lesividad y ulterior impugnación judicial de la resolución de concesión incurrida en una causa de nulidad o anulabilidad, de un lado; y el procedimiento de reintegro por incumplimiento de determinadas obligaciones del beneficiario de la ayuda<sup>53</sup>, de otro. En el primer caso, la «declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas» (art. 36.4); mientras que en el segundo, «los beneficiarios y entidades colaboradoras [...] deberán rein-

<sup>52</sup> Indica L. A. Martínez Giner (2006), *El reintegro de subvenciones públicas*, Madrid: Iustel, pág. 80, que esta diferenciación «es fruto de la importante labor desempeñada tanto por el Consejo de Estado como por la jurisprudencia, que se han afanado en separar ambas circunstancias sobre la base de la distinción entre invalidez e ineficacia». En efecto, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha apuntado que el procedimiento de reintegro resulta aplicable a las subvenciones que devienen ineficaces de forma sobrevenida como consecuencia de «graves incumplimientos a posteriori que perjudican la finalidad de la subvención» y que, por ello, cuando «lo que se cuestiona [...] es la legalidad del acto inicial de la concesión de la subvención, o dicho de otra forma el error padecido al concederla, [...] [el art. 36 de la Ley General de Subvenciones hace precisa] una previa anulación o una previa declaración de nulidad de pleno derecho» (así, entre otras, la sentencia de 5 de abril de 2018, rec. 3661/2015, FD 3), matizando, no obstante, que «[l]a única excepción [a la regla expuesta] es el motivo de reintegro previsto en el apdo. a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido, que aparece referida a la validez de la decisión de concesión, pero en la que el error [de la Administración concedente] aparece inducido por la conducta del solicitante». De ahí que M. Rebollo Puig (2005), «El reintegro de subvenciones», en G. Fernández Farreres (coord.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Madrid: Civitas, pág. 437, haya indicado que, en estos casos, realmente se produciría una revisión de la validez del acto, solo que por un cauce procedimental específico. En la misma dirección, se ha pronunciado J. García Luengo (2010), *El reintegro de subvenciones*, Madrid: Civitas, pág. 24.

<sup>53</sup> El art. 37.1 de la Ley General de Subvenciones enumera ocho causas de reintegro heterogéneas, aunque vinculadas a la inobservancia de ciertas obligaciones que pesan sobre el beneficiario, y, como cláusula de cierre, se refiere genéricamente a «los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención». A. Bueno Armijo (2011), *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pág. 342, ha destacado que esta cláusula no exige, al menos en apariencia, que las nuevas causas de reintegro se basen en incumplimientos del beneficiario; si bien previamente había advertido que «la declaración de caducidad —a su juicio, el reintegro es una forma más de caducidad de los actos administrativos— requiere un procedimiento menos garantista para el administrado [que la declaración de nulidad] porque parte de la premisa de que este ha incumplido alguno de los deberes u obligaciones que le competían» (pág. 315).

tegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora [...] [sin perjuicio de] las sanciones que, en su caso, resulten exigibles»<sup>54</sup> (art. 40.1).

La aplicación de este sistema transversal de garantías a la recuperación de los pagos indebidos realizados en el marco de la PAC obliga a diferenciar dos supuestos. Por una parte, aquel en el que la recuperación viene motivada por una irregularidad o negligencia del solicitante de la ayuda, en el que se podrán exigir intereses de demora y acudir al procedimiento de reintegro. Por otra parte, aquel en el que el carácter indebido del pago se debe a un error administrativo, en el que, en primer lugar, no se podrán exigir intereses de demora, dado que, con arreglo a nuestra jurisprudencia constitucional, estos cumplen una finalidad disuasoria que quedaría privada de sentido si la generación de la deuda no fuese consecuencia de la conducta dolosa o imprudente del obligado al pago; y en el que, en segundo lugar, habrá que estar al momento procedimental en el que se haya cometido el error —la concesión o el pago de la ayuda— y a los efectos que produzca —la invalidez o ineficacia de la resolución de otorgamiento— para articular la devolución de la subvención por el cauce procedimental oportuno, ya que la existencia de una resolución de concesión de la ayuda —que no en vano es un acto favorable para el administrado— incurso en una causa de nulidad o de anulabilidad, hace que la recuperación del pago tenga que ir precedida de la revisión de la resolución en la forma prescrita en el título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Es jurisprudencia plenamente consolidada que el otorgamiento de la subvención «se produce bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión» (véanse, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2003, rec. 11328/1998, FD 3, y de 16 de noviembre de 2021, Rec. 6955/2020, FD 2) y que, por ende, el reintegro de las sumas que se hayan percibido mediando un incumplimiento de tal condición carece de naturaleza punitiva y resulta compatible con las penas o sanciones que, en su caso, quepa imponer al beneficiario (así, entre otras, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007, Rec. 10411/2004, FD 5, y de 24 de mayo de 2012, rec. 1690/2011, FD 4, y la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2017, rec. 1864/2016, FD 1). En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase, por todas, la Sentencia de 21 de julio de 2011, *Beneo-Orafii S.A.*, C-150/2010, apdo. 70) ha declarado que «semejante medida —la recuperación de la ayuda— no constituye una sanción a la que pueda aplicarse el principio *non bis in idem*».

<sup>55</sup> Ambas consideraciones fueron efectuadas por el dictamen del Consejo de Estado 720/2022, ya mencionado, y determinaron la incorporación de un nuevo apdo. 3, relativo a la recuperación de los pagos indebidos en caso de error administrativo, al art. 10 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre.

## VI. RECAPITULACIÓN

En términos cuantitativos, en el periodo financiero comprendido entre 2021 y 2027, la PAC se beneficiará de una partida que representará el 12% del presupuesto global de la Unión y ascenderá a 336.400 millones de euros. En términos cualitativos, ello ha elevado a un primer plano la protección de los intereses financieros de la Unión y, por conexión, los instrumentos de control que se han instituido en garantía suya<sup>56</sup> y que, como consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad que informa la PAC post-2022, no sólo tienen que ser ejecutados, sino también diseñados, por cada Estado miembro.

En nuestro país, la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, y sus reglamentos ejecutivos distinguen tres mecanismos de control: (a) las penalizaciones, que pueden adoptar tres formas: la denegación de la ayuda solicitada y todavía no concedida, la reducción total o parcial del importe de la ayuda que ya ha sido reconocida pero no abonada y la exclusión *pro futuro* del beneficiario de la línea de ayudas en las que el incumplimiento ha sido detectado; (b) las sanciones, que son de dos tipos: la principal de multa y las accesorias consistentes en la prohibición de percepción de otras ayudas de la PAC y en la inhabilitación para obtener subvenciones; y (c) la recuperación de los pagos indebidos, que puede articularse de dos modos: como reembolso del importe abonado, más los intereses de demora que en su caso correspondan, o como la compensación del ingreso indebido con cualquier pago que se deba hacer al beneficiario en el futuro.

Estos tres instrumentos son elementos diversos de un único sistema cuya arquitectura y funcionamiento han de regirse, necesariamente, por los principios que presiden el derecho público: ni la singularidad de las ayudas de la PAC<sup>57</sup>, ni la relevancia de la protección de los intereses financieros de la Unión en tanto que función última del sistema, pueden excusar la aplicación del armazón de garantías que se ha instituido en nuestro ordenamiento jurídico a favor de los administrados.

---

<sup>56</sup> En el 31 informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude [COM (2020) 363 final], la Comisión puso de manifiesto que «[t]ras una disminución significativa, desde 2017, el número de irregularidades relacionadas con la PAC se ha mantenido estable. [...] Más allá de lo que cabría esperar sobre la base de la distribución de los pagos pertinentes, las detecciones se concentraron en unos pocos Estados miembros, en particular en el caso de las irregularidades fraudulentas. Esto podría deberse a muchos factores diferentes, entre ellos, [...] la diferente calidad de las actividades de prevención o detección [...] los diferentes enfoques en relación con el uso del Derecho penal para proteger el presupuesto de la UE o las prácticas de notificación sobre sospechas de fraude».

<sup>57</sup> Que, en ocasiones, han sido consideradas una curiosidad jurídica: así, por ejemplo, V. Adam (2004), «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique agricole commune», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 475.

Así, en el estudio sistémico de los mecanismos de control de las ayudas de la PAC propuesto en el presente trabajo, dos garantías cobran singular relevancia: el principio del *non bis in idem* y la revisión de oficio de los actos administrativos. El primero porque impide que se puedan aplicar de manera simultánea la sanción accesoria de prohibición de percepción de otras ayudas de la PAC y la penalización de exclusión, cuya naturaleza punitiva ha sido defendida en el apdo. II de este trabajo; no así las penalizaciones de denegación y reducción, que tienen carácter disuasorio, ni la recuperación de los pagos indebidos, que según una reiterada jurisprudencia también carece de naturaleza sancionadora. La segunda porque precisa que, mediando un error administrativo que haya dado lugar a una resolución de concesión incurrida en causa de nulidad o anulabilidad, se acuda al procedimiento de revisión de oficio o de declaración de lesividad y ulterior impugnación judicial del acto administrativo para recuperar el ingreso indebido, a menos que dicho error haya sido inducido por el propio beneficiario de la ayuda en el sentido indicado en el art. 37.1.a) de la Ley General de Subvenciones, en cuyo caso se deberá tramitar el procedimiento de reintegro con arreglo a lo dispuesto en el art. 36.5 de dicho cuerpo normativo.