

ESTUDIOS

# LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS

CONCESIÓN, CONTROL Y REINTEGRO

PATRICIA DÍAZ RUBIO

INCLUYE LIBRO  
ELECTRÓNICO

III ARANZADI

© Patricia Díaz Rubio, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Primera edición: Abril 2025

Depósito Legal: M-10064-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1078-800-8

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-801-5

La publicación de este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Seguridad jurídica y eficiencia en la aplicación de los fondos europeos al sector agrario (P20\_01356)», financiado por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de la Junta de Andalucía, en el que la autora ha participado como investigadora.

Plan Propio de Investigación y Transferencia de la Universidad de Almería, financiado por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación dentro del programa 54A «Investigación Científica e Innovación» y cofinanciado por el programa FEDER Andalucía 2021-2027, dentro del Objetivo Específico RSO1.1 «Desarrollar y mejorar las capacidades de investigación e innovación y asimilar tecnologías avanzadas».

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## Índice General

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS.....	13
PRÓLOGO .....	15
NOTA PREVIA .....	19
INTRODUCCIÓN .....	21
CAPÍTULO 1	
<b>LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS: GESTIÓN COMPARTIDA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS .....</b>	
	23
1. Notas introductorias.....	23
2. La gestión compartida de los fondos europeos agrícolas...	36
3. El régimen jurídico de las subvenciones financiadas con carga a los fondos europeos agrícolas .....	56
CAPÍTULO 2	
<b>LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS.....</b>	
	67
1. Notas introductorias.....	67
2. Requisitos para el otorgamiento de las subvenciones .....	72
3. El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva .....	77
4. El procedimiento de concurrencia no competitiva.....	90

	<i>Página</i>
<b>5. El procedimiento de concesión directa . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>6. El procedimiento de gestión presupuestaria . . . . .</b>	<b>96</b>

### CAPÍTULO 3

<b>EL CONTROL DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS. . . . .</b>	<b>103</b>
<b>1. Los órganos de control en la Unión Europea . . . . .</b>	<b>103</b>
1.1. <i>La Comisión Europea . . . . .</i>	<i>103</i>
1.1.1. <i>La liquidación financiera anual . . . . .</i>	<i>103</i>
1.1.2. <i>La liquidación anual del rendimiento . . . . .</i>	<i>107</i>
1.1.3. <i>El procedimiento de conformidad . . . . .</i>	<i>114</i>
1.2. <i>La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Fiscalía         Europea . . . . .</i>	<i>125</i>
1.3. <i>El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea . . . . .</i>	<i>128</i>
<b>2. Los órganos de control en el ordenamiento jurídico espa-     ñol . . . . .</b>	<b>130</b>
2.1. <i>La Intervención General de la Administración del Estado y         las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas</i>	<i>130</i>
2.2. <i>El Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de         las Comunidades Autónomas. . . . .</i>	<i>141</i>

### CAPÍTULO 4

<b>EL REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS. . . . .</b>	<b>145</b>
<b>1. La recuperación de los pagos indebidos . . . . .</b>	<b>145</b>
<b>2. Las causas de reintegro . . . . .</b>	<b>149</b>
<b>3. El procedimiento de reintegro . . . . .</b>	<b>165</b>
<b>4. La cuantía del reintegro . . . . .</b>	<b>167</b>
<b>5. El principio de confianza legítima: una excepción al reinte-     gro . . . . .</b>	<b>170</b>

## ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
<b>6. La prescripción</b> .....	174
<b>7. La recuperación de otros reintegros: la invalidez de la resolución de concesión</b> .....	182
EPÍLOGO .....	187
BIBLIOGRAFÍA .....	193

## Capítulo 1

# Los fondos europeos agrícolas: gestión compartida y régimen jurídico de las subvenciones financiadas

SUMARIO: 1. NOTAS INTRODUCTORIAS. 2. LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS. 3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON CARGO A LOS FONDOS EUROPEOS AGRÍCOLAS.

### 1. NOTAS INTRODUCTORIAS

El presupuesto de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE) se regula en los artículos 310 a 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>1</sup> (en adelante, TFUE). Estos preceptos, que se enmarcan en la Sexta Parte (Disposiciones institucionales y financieras), Título II del TFUE (Disposi-

1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE C 202 de 07/06/2016). Además, el marco normativo del presupuesto de la Unión Europea está compuesto, entre otros, por:
  - El Reglamento (UE, Euratom) n.º 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DOUE L, 2024/2509, de 26/09/2024).
  - El Reglamento (EU, Euratom) n.º 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L 433I de 22/12/2020).
  - La Decisión (EU, Euratom) n.º 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/EU, Euratom (DOUE L 424 de 15/12/2020).
  - El Acuerdo interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (DOUE L 433I de 22/12/2020).

ciones financieras), recogen «las normas fundamentales sobre la adopción, ejecución y control del presupuesto europeo, tanto en su dimensión de ingresos como de gastos»<sup>2</sup>.

En virtud del artículo 310.1 del TFUE, «todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto»<sup>3</sup>. El presupuesto anual de la Unión Europea, desde el año 1988<sup>4</sup>, debe respetar el

---

— El Reglamento (UE, Euratom) n.º 2021/768 del Consejo, de 30 de abril de 2021, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 (DOUE L 165 de 11/05/2021).

— La Adopción definitiva (UE, Euratom) n.º 2025/31 del presupuesto anual de la Unión Europea para el ejercicio 2025 (DOUE L, 2025/31, de 27/02/2025).

Vid. en este sentido, SAMBLÁS QUINTANA, E.: «El presupuesto de la Unión Europea y su integración en el presupuesto español», *Crónica Presupuestaria*, núm. 4, 2016, págs. 55-56.

2. SÁNCHEZ-BARRUECO, M.ª L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 69, 2021, pág. 562.
3. También, el artículo 310 del TFUE recoge los principios rectores del presupuesto de la Unión Europea: universalidad (párrafo 1.º del apartado 1 del artículo 310), equilibrio entre ingresos y gastos (párrafo 3.º del apartado 1 del artículo 310), anualidad (artículo 310.2), legalidad (artículo 310.3), disciplina presupuestaria (artículo 310.4) y buena gestión financiera (artículo 310.5).
4. «Tras las crisis presupuestarias de los años 70 y 80 a las que las disposiciones del Tratado no daban respuesta el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, lideró una reforma en profundidad del sistema presupuestario que condujo en 1988 a la aprobación por el Consejo Europeo de un acuerdo global sobre recursos propios, disciplina agraria y dotación de Fondos estructurales, que se tradujo en un cuadro en el que se fijaban las previsiones de gasto para los ejercicios 1988 a 1992. Surgía así el primer marco financiero a medio plazo denominado perspectivas financieras o Marco Financiero Plurianual, que dio inicio a un periodo de relativa paz presupuestaria». SAMBLÁS QUINTANA, E.: «El presupuesto de la Unión Europea y su integración en el presupuesto español», *op. cit.*, pág. 62.

Hasta la fecha ha habido los siguientes Marcos Financieros Plurianuales:

— 1988-1992: Acuerdo interinstitucional, de 29 de junio de 1988, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOUE L 185 de 15/07/1988).

— 1993-1999: Acuerdo interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOUE C 331 de 07/12/1993).

— 2000-2006: Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOUE C 172 de 18/06/1999).

Marco Financiero Plurianual<sup>5</sup> (en lo sucesivo, MFP). A tenor de lo dispuesto en el artículo 312.1 del TFUE, el MFP «tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios»<sup>6</sup>. El MFP «se establecerá para un período mínimo de cinco años»<sup>7</sup>.

Además, el marco financiero, según el artículo 312.3 del TFUE, «fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categorías de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos. Las categorías de gastos, cuyo número deberá ser limitado, corresponderán a los grandes sectores de actividad de la Unión. El marco financiero establecerá cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual»<sup>8</sup>.

Y, el artículo 312.2 del TFUE preceptúa que «el Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual (...)»<sup>9</sup>. Pues bien, el 17 de diciembre de 2020, el

---

— 2007-2013: Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DOUE C 139 de 14/06/2006).

— 2014-2020: Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DOUE L 347 de 20/12/2013).

— 2021-2027: Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L 433I de 22/12/2020).

5. SÁNCHEZ-BARRUECO ha puesto de manifiesto que «como piedra angular de la arquitectura presupuestaria de la organización internacional, fija límites de gasto a todas las políticas europeas de redistribución e inversión, delimitando —mediante los recursos financieros— su capacidad de expansión en un horizonte temporal significativo». SÁNCHEZ-BARRUECO, M.ª L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *op. cit.* pág. 565.
6. La regulación del MFP se contempla en el Derecho primario de la Unión Europea a partir de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa. Este Tratado, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE C 306 de 17/12/2007).
7. «Las primeras perspectivas financieras quinquenales dejaron paso a instrumentos septenales desde 1993». SÁNCHEZ-BARRUECO, M.ª L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *op. cit.* pág. 564.
8. SAMBLÁS QUINTANA ha destacado que el MFP sirve «(...) de instrumento para definir las prioridades políticas de la UE». SAMBLÁS QUINTANA, E.: «El presupuesto de la Unión Europea y su integración en el presupuesto español», *op. cit.*, pág. 57.
9. También, el artículo 312.2 del TFUE establece que «(...)». El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por

Consejo ha adoptado el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027<sup>10</sup>.

El Anexo I del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 «distribuye el presupuesto global para el septenio en siete rúbricas que trasladan una imagen más clara de las diversas políticas en ellos contenidos (...)»<sup>11</sup>. Estas rúbricas son las siguientes: 1. Mercado único, innovación y economía digital; 2. Cohesión, resiliencia y valores; 3. Recursos naturales y medio ambiente; 4. Migración y gestión de las fronteras; 5. Seguridad y defensa; 6. Vecindad y resto del mundo; y 7. Administración pública europea<sup>12</sup>.

mayoría de los miembros que lo componen. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento contemplado en el párrafo primero».

10. Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L 4331 de 22/12/2020).

11. SÁNCHEZ-BARRUECO, M.ª L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *op. cit.* pág. 581.

12. Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027:

En el anterior cuadro se recoge la asignación presupuestaria global asignada a las diferentes rúbricas en el período 2021-2027. Además, el Anexo I del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 desglosa la asignación presupuestaria asignada a las rúbricas para cada año del período 2021-2027.

No obstante, SÁNCHEZ-BARRUECO ha matizado que «(...) los montantes asignados imponen una obligación a las instituciones europeas (de no superar los techos de gasto), pero no les otorgan un derecho a disponer de los mismos (no representan un suelo de gasto). Ello se deduce del juego entre los arts. 2.1 y 3 MFP». SÁNCHEZ-BARRUECO, M.ª L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *op. cit.* págs. 581 y 582.

	Millones de euros (a precios de 2018)
	Marco Financiero Plurianual (2021-2027)
1. Mercado único, innovación y economía digital	132.637
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.781
3. Recursos naturales y medio ambiente	355.702
4. Migración y gestión de las fronteras	24.743
5. Seguridad y defensa	14.473
6. Vecindad y resto del mundo	101.085
7. Administración pública europea	73.102
<b>Total 2021-2027</b>	<b>1.079.523</b>

En el MFP para el período 2021-2027, como ha señalado KÖLLING, «las políticas tradicionales, como la de cohesión y la política agrícola común, seguirán recibiendo importantes fondos (...), pero se ve claramente su orientación hacia nuevos objetivos, como la recuperación tras la pandemia y la transición verde y digital»<sup>13</sup>.

Pues bien, tal y como ha puesto de manifiesto ORDÓÑEZ SOLÍS, «las distintas políticas europeas y, de manera especial, aquellas de más trascendencia financiera cuentan con sus propios fondos (...)»<sup>14</sup>. Los fondos europeos, en palabras de FUENTETAJA PASTOR, son «un instrumento al que recurre la Unión Europea para la consecución de determinados objetivos establecidos en los Tratados»<sup>15</sup>.

La política de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea<sup>16</sup> se orquesta, principalmente, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>17</sup> (Fondos EIE) y del Fondo de Transición Justa (FTJ). Los Fondos EIE son los siguientes: el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA). Es preceptivo poner de manifiesto que, además de la regulación específica de cada

- 
13. KÖLLING, M.: «Dosier sobre los fondos europeos Next Generation EU: retos para las Administraciones Públicas», *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021, pág. 253.
  14. ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: «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 GARCÉS SANAGUSTÍN, M., y PALOMAR OLMEDA, A., (Coords.), *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pág. 214.
  15. FUENTETAJA PASTOR, J. A.: «La ejecución de los Fondos Europeos: distribución de competencias y procedimientos administrativos», en FUENTETAJA PASTOR, J. A. (Dir.), *La ejecución de los fondos europeos en España*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017, pág. 24.
  16. El artículo 174 del TFUE dispone que «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica social y territorial.  
La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.  
Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».
  17. HERNÁNDEZ LÓPEZ ha indicado que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos «son recursos que funcionan de modo conjunto con el fin de apoyar la cohesión económica, social y territorial (...)». HERNÁNDEZ LÓPEZ, C.: «Los fondos europeos: su gestión instrumental por los Estados miembros», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 34, 2017, pág. 10.

fondo citada en las líneas siguientes, existe una regulación legislativa general de carácter horizontal<sup>18</sup>, esto es, el Reglamento (UE) n.º 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes<sup>19</sup>.

El artículo 162 del TFUE prevé la creación del Fondo Social Europeo (FSE)<sup>20</sup>; fondo que, en la actualidad, se denomina Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Este fondo se regula en el Reglamento (UE) n.º 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)<sup>21</sup>. Según lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 2021/1057, los objetivos generales del FSE+, por una parte, son «apoyar a los Estados miembros y regiones a fin de lograr elevados niveles de empleo, una protección social justa y una mano de obra capacitada y resiliente preparada para el futuro mundo del trabajo, además de unas sociedades inclusivas y cohesionadas que aspiran a erradicar la pobreza y a cumplir los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales» y, por otra parte, el FSE+ «apoyará, complementará y añadirá valor a las políticas de los Estados miembros para garantizar la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y de calidad, la protección y la inclusión social, en particular centrándose en una educación y formación inclusivas y de calidad, el aprendizaje permanente, la inversión en los menores y las personas jóvenes y el acceso a los servicios básicos».

18. Vid. FUENTETAJA PASTOR, J. A.: «La ejecución de los Fondos Europeos: distribución de competencias y procedimientos administrativos», *op. cit.*, pág. 25.

19. Reglamento (UE) n.º 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DOUE L 231 de 30/06/2021).

20. El artículo 162 del TFUE establece que «para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales».

21. Reglamento (UE) n.º 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DOUE L 231 de 30/06/2021).

La creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está prevista en el artículo 176 del TFUE<sup>22</sup>. Y, la creación del Fondo de Cohesión se recoge en el artículo 177 del TFUE<sup>23</sup>. Ambos fondos se regulan en el Reglamento (UE) n.º 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión<sup>24</sup>. El artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 2021/1058 hace referencia a los cometidos del FEDER y del Fondo de Cohesión. Así pues, el FEDER «contribuirá a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión y a reducir el retraso de las regiones menos favorecidas, mediante la participación en el ajuste estructural de las regiones cuyo desarrollo esté a la zaga y la reconversión de regiones industriales en declive, incluidas, entre otras medidas, promover un desarrollo sostenible y afrontar los retos medioambientales». Por su parte, el Fondo de Cohesión «contribuirá a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte (RTE-T)».

El Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) contribuye a la aplicación de la política pesquera común y de la política marítima de la Unión Europea (artículos 38 a 44 del TFUE)<sup>25</sup>. El FEMPA se regula en el Reglamento (UE) n.º 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura<sup>26</sup>. A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 2021/1139, el FEMPA tendrá las siguientes prioridades: «1) fomentar la pesca sostenible y la recuperación y conservación de los recursos biológicos acuáticos; 2) fomentar las actividades sostenibles de acuicultura, así como la transformación y comercialización de productos de la pesca y la acuicultura, contribuyendo así a la seguridad alimentaria de la

22. El artículo 176 del TFUE preceptúa que «el Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

23. El artículo 177 del TFUE dispone que «un Fondo de Cohesión (...) proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte».

24. Reglamento (UE) n.º 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DOUE L 231 de 30/06/2021).

25. El artículo 38.1 del TFUE señala que «la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca (...)».

26. Reglamento (UE) n.º 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 2017/1004 (DOUE L 247 de 13/07/2021).

Unión; 3) permitir una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores, y fomentar el desarrollo de las comunidades pesqueras y acuícolas; y 4) reforzar la gobernanza internacional de los océanos y permitir que los mares y océanos sean seguros, protegidos, limpios y estén gestionados de manera sostenible».

Y, el Fondo de Transición Justa (FTJ) halla su fundamento en el artículo 175 del TFUE<sup>27</sup>. El FTJ se regula en el Reglamento (UE) n.º 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa<sup>28</sup>. El objeto del FTJ, en virtud del artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 2021/1056, es prestar apoyo a la población, la economía y el medio ambiente de los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves, derivados del proceso de transición a la neutralidad climática.

La Política Agrícola Común (en lo sucesivo, PAC), regulada en los artículos 38 a 44 del TFUE<sup>29</sup>, se articula, según lo dispuesto en el artículo

---

27. El artículo 175 del TFUE dispone que «los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (...), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones».

28. Reglamento (UE) n.º 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L 231 de 30/06/2021).

29. El artículo 38.1 del TFUE establece que «la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca (...)».

En el ámbito europeo, la PAC ha experimentado diversas reformas a lo largo del tiempo. Así pues, en el año 2013, para su aplicación en el período 2014-2020, se adoptaron, entre otros, los siguientes Reglamentos:

- Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DOUE L 347 de 20/12/2013).

— Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DOUE L 347 de 20/12/2013).

— Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DOUE L 347 de 20/12/2013).

— Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DOUE L 347 de 20/12/2013).

Para su aplicación en el período 2023-2027, la PAC ha sido reformada, estando previsto que la nueva PAC entrase en vigor el 1 de enero de 2023. La nueva PAC comprende tres Reglamentos:

— Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DOUE L 435 de 06/12/2021).

— Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1306/2013 (DOUE L 435 de 06/12/2021).

— Reglamento (UE) n.º 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L 435 de 06/12/2021).

No obstante, para ser de aplicación en los años 2021 y 2022, se adoptó el denominado «Reglamento de transición», esto es, el Reglamento (UE) n.º 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013 y (UE) n.º 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022 (DOUE L 437 de 28/12/2020). El Reglamento de transición «establece las condiciones para la prestación de ayuda del FEAGA y del FEADER durante esos años, y amplía y modifica las disposiciones establecidas en los reglamentos precedentes». KÖLLING, M.: «Dosier sobre los fondos europeos Next Generation EU: retos para las Administraciones Públicas», *op. cit.*, pág. 256.

40.3 del TFUE <sup>30</sup>, a través de fondos —objeto de atención por nuestra parte—. Los fondos son los siguientes: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)<sup>31</sup>. Ambos fondos se rigen, entre otras normas europeas, por lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 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<sup>32</sup>.

El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), en virtud del artículo 5.2 del Reglamento (UE) n.º 2021/2116, en régimen de gestión compartida, financiará, entre otros, los siguientes gastos: las medidas destinadas a la regulación o al apoyo de los mercados agrícolas; la contribución financiera de la Unión Europea a las intervenciones en determinados sectores; las intervenciones en forma de pagos directos a los agricultores en el marco de los planes estratégicos de la PAC; y la contribución financiera de la Unión Europea a medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Unión Europea y en terceros países que lleven a cabo los Estados miembros y que sean seleccionados por la Comisión Europea. Y, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), según el artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 2021/2116, en régimen de gestión compartida, financiará la contribución financiera de la Unión Europea a las intervenciones para el desarrollo rural.

También, la Unión Europea desarrolla otras políticas que se articulan a través de fondos. Así pues, por ejemplo, se pueden citar: el Fondo de Asilo,

---

30. El artículo 40.3 del TFUE dispone que «(...) se podrán crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas».

31. El antecedente de estos fondos se encuentra en el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), creado por el Reglamento n.º 25, de 4 de abril de 1962, relativo a la financiación de la política agrícola común (DOUE 30 de 20/04/1962).

En 1964, el FEOGA se dividió en dos secciones: la sección «Garantía» y la sección «Orientación». Así, lo dispuso el Reglamento n.º 17/64/CEE del Consejo, de 5 de febrero de 1964, relativo a las condiciones de contribución del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (DOUE 34 de 27/02/1964).

El Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11/08/2005) creó dos fondos que sustituyeron al FEOGA. Estos fondos son: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

32. Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1306/2013 (DOUE L 435 de 06/12/2021).

Migración e Integración (FAMI)<sup>33</sup> vinculado a la política común en materia de asilo e inmigración<sup>34</sup>; y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG)<sup>35</sup> asociado a la política común de empleo<sup>36</sup>.

Llegados a este punto es preceptivo indicar que la Unión Europea ha adoptado un conjunto de medidas para apoyar la recuperación económica tras la pandemia de la COVID-19. Para ello, se ha aprobado el Reglamento (UE) n.º 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19<sup>37</sup>. El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, también denominado «Next Generation EU», es «un complemento al presupuesto ordinario de la Unión, actualmente previsto en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027»<sup>38</sup>.

El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea se financiará, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Reglamento (UE) n.º 2020/2094, «con un importe de hasta 750.000 millones de euros (a precios de 2018) sobre la base de la facultad prevista en el artículo 5 de la Decisión sobre recursos propios»<sup>39</sup>, esto es, «los fondos del Next Generation EU se financiarán con un importe de hasta 750.000 millones de euros (a precios de 2018) mediante

33. Reglamento (UE) n.º 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (DOUE L 251 de 15/07/2021).

34. *Vid.* los artículos 67.2, 78 y 80 del TFUE.

35. Reglamento (UE) n.º 2021/691 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1309/2013 (DOUE L 153 de 03/05/2021).

36. *Vid.* el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y los artículos 8 a 10, 145 a 150, 156 a 159 y 162 a 164 del TFUE.

37. Reglamento (UE) n.º 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DOUE L 4331 de 22/12/2020).

38. SABIOTE ORTIZ, A. M.ª y PANADÉS JORDÀ, P.: «Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implementación en España», *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 56, 2021, pág. 118.

39. Decisión (EU, Euratom) n.º 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/EU, Euratom (DOUE L 424 de 15/12/2020).

SÁNCHEZ-BARRUECO ha señalado que el art. 4 de la Decisión (EU, Euratom) n.º 2020/2053 «erige a categoría de principio general la prohibición de endeudamiento de la UE para financiar gastos operativos. Esto subraya el carácter excepcional de la autorización efectuada a renglón seguido. El art. 5.1 DRP habilita a la Comisión a

operaciones de empréstito en mercados de capitales que llevará a cabo la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea»<sup>40</sup>.

El importe de 750.000 millones de euros<sup>41</sup> (a precios de 2018) se asignará en forma de ayuda no reembolsable, ayuda reembolsable y préstamos, a través de los siguientes instrumentos financieros y programas: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>42</sup>; REACT-EU<sup>43</sup>; el Fondo de

emitir deuda pública en nombre de la EU hasta 750.000 millones de euros (a precios de 2018). (...) La autorización de endeudamiento es excepcional por la magnitud, por el destino de los fondos obtenidos (solamente se utilizarán para abordar las consecuencias de la crisis de COVID-19 a través del IRUE). Políticamente, se ha insistido en el carácter excepcional y limitado en el tiempo de la habilitación: la DRP establece límites temporales a la emisión de deuda (hasta 2025, art. 5.1) y su reembolso (hasta 2058, art. 5.3)». SÁNCHEZ-BARRUECO, M.<sup>a</sup> L.: «El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia», *op. cit.* pág. 574.

40. SABIOTE ORTIZ, A. M.<sup>a</sup> y PANADÉS JORDÀ, P.: «Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implementación en España», *op. cit.*, pág. 117.

41. El artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 2020/2094 regula la financiación del Instrumento y asignación de fondos:  
Sobre la distribución de los Fondos Next Generation EU se puede consultar SABIOTE ORTIZ, A. M.<sup>a</sup> y PANADÉS JORDÀ, P.: «Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implementación en España», *op. cit.*, pág. 118.

	Millones de euros (a precios de 2018)
	Next Generation EU
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
Subvenciones	312.500
Préstamos	360.000
REACT-EU	47.500
Fondo de Transición Justa	10.000
Horizonte Europa	5.000
Invest-EU	5.600
RescEU	1.900
Desarrollo Rural	7.500

42. Reglamento (UE) n.º 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE L 57 de 18/02/2021).

En virtud del artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 2021/241, «el ámbito de aplicación del Mecanismo incluirá ámbitos de actuación de importancia europea estructurados

## ESTUDIOS

En esta obra se analizan las subvenciones financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La Política Agrícola Común se articula a través de dichos fondos. En la ejecución de los fondos europeos agrícolas, en régimen de gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea, adquieren especial importancia los organismos de gobernanza y el principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros.

La concesión, el control y el reintegro de las subvenciones financiadas con cargo a los fondos europeos agrícolas son objeto de examen por la autora en estas páginas. Ello, con la finalidad de que la obra constituya un estudio exhaustivo y completo en la materia.

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico)

ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO

