Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 24 de febrero de 2022 [1]

Asunto C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[Petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Reglamento (UE) n.º 1307/2013 — Pagos directos — Asignación de derechos de pago — Artículo 30, apartado 6 — Reserva Nacional para Jóvenes Agricultores — Artículo 50, apartado 2, letra b) — Concepto de "jóvenes agricultores" — Información errónea — Confianza legítima con arreglo al Derecho nacional — Acción de indemnización — Compatibilidad con el Derecho de la Unión»

Introducción

1. La petición de decisión prejudicial que nos ocupa versa sobre el principio de protección de la confianza legítima resultante del Derecho de la Unión y su relación con este mismo principio conforme al ordenamiento jurídico nacional. Tiene su origen en el contexto de una acción de indemnización ejercitada contra la autoridad nacional encargada de aplicar en los Países Bajos la normativa de la Unión en materia agrícola. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si cabe invocar el principio de protección de la confianza legítima reconocido en el ordenamiento jurídico nacional para obtener la indemnización de presuntos daños sufridos cuando no se puede invocar ese mismo principio resultante del Derecho de la Unión.

2. La petición de decisión prejudicial ha sido planteada en el contexto de un litigio entre Sense Visuele Communicatie en Handel vof (en lo sucesivo, «Sense Visuele») y el Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»). El litigio versa sobre la acción de indemnización ejercitada por Sense Visuele por el perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de la información errónea facilitada por la autoridad competente de los Países Bajos acerca del concepto de «jóvenes agricultores» que figura en el artículo 50, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013. [2]

[1] Lengua original: inglés.

[2] Reglamento (UE) 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 (DO 2013, L 347, p. 608).

Marco jurídico

3. El Reglamento n.º 1307/2013 establece disposiciones comunes aplicables a los pagos abonados directamente a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda enumerados en su anexo I.[3] Asimismo, establece disposiciones específicas relativas a dichos regímenes, en particular el pago básico a los agricultores (en lo sucesivo, «régimen de pago básico»); el pago para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (en lo sucesivo, «pago de ecologización»), y el pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad agrícola (en lo sucesivo, «pago para jóvenes agricultores»).[4]

4. En particular, el pago básico proporciona una ayuda mínima a la renta a aquellos agricultores que desarrollan actividades agrícolas. Los pagos se efectúan con carácter anual tras la activación de los derechos de pago que poseen dichos agricultores y se calculan sobre la base de hectáreas admisibles de las tierras que estos declaren.[5]

5. Al pago básico se suman otros pagos directos destinados a fines específicos o a determinados tipos de beneficiarios.[6] Por consiguiente, la posesión de derechos de pago en virtud del régimen de pago básico es un requisito previo necesario para obtener ayuda en el contexto de los restantes regímenes establecidos por el Reglamento n.º 1307/2013, como el pago de ecologización y el pago para jóvenes agricultores.[7]

6. Los derechos de pago fueron asignados por primera vez a los agricultores en activo[8] que los solicitaron el primer año de aplicación del régimen de pago básico, esto es, 2015.[9] Desde entonces, se pueden obtener con cargo a las reservas constituidas por los Estados miembros[10] y/o mediante transferencia de derechos de pago entre agricultores.[11]

7. Por cuanto aquí interesa, es importante tener presente que el artículo 30 del Reglamento n.º 1307/2013 establece, en su apartado 6, que los Estados miembros deben utilizar sus reservas nacionales o regionales para asignar derechos de pago, con carácter prioritario, a los jóvenes agricultores y a los agricultores que comiencen su actividad agrícola. Este mismo artículo se remite, en su apartado 11, al artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, que define a los «jóvenes agricultores» como las personas físicas que, entre otros, «no tengan más de 40 años de edad en el año en que presenten la solicitud [al amparo del régimen de pago básico]».

3 Artículo 1, letra a), del Reglamento n.º 1307/2013. Los pagos directos se conceden íntegros siempre que los agricultores cumplan unas normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal, esto es, la denominada «condicionalidad». Las normas relativas a la «condicionalidad» se encuentran establecidas en el 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 (CEE) 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 (DO 2013, L 347, p. 549).

4 Artículo 1, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 y anexo I de dicho Reglamento.

5 Artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1307/2013.

6 Artículo 21 del Reglamento n.º 1307/2013. Véase asimismo Comisión Europea: «Direct payments. Basic payment scheme», marzo de 2016, p. 1, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

7 Artículos 43 y 50, apartado 1, del Reglamento n.º 1307/2013.

8 Artículo 9 del Reglamento n.º 1307/2013.

9 Véanse el considerando 21 del Reglamento n.º 1307/2013 y los artículos 21, letras a) y b), y 24 de dicho Reglamento.

10 Artículo 30, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1307/2013.

11 Artículo 34 del Reglamento n.º 1307/2013.

Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial

8. Sense Visuele es una sociedad colectiva con dos socios, A y B, que gestiona una explotación de porcinos de engorde desde 2017. El 21 de enero de 2018, A cumplió 41 años.

9. El 15 de marzo y el 5 de abril de 2018, Sense Visuele presentó varias solicitudes de información ante la Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Agencia Nacional de Empresas de los Países Bajos; en lo sucesivo, «RVO»), la agencia ejecutiva encargada de la aplicación de la política agrícola común de la Unión en los Países Bajos. En esencia, dado que Sense Visuele no disponía de derechos de pago para el ejercicio 2018, deseaba saber si podía obtenerlos con cargo a la Nationale reserve voor Jonge landbouwers (Reserva Nacional para Jóvenes Agricultores, Países Bajos; en lo sucesivo, «Reserva Nacional») y cómo hacerlo.

10. La RVO indicó a Sense Visuele que podría obtener derechos de pago con cargo a la Reserva Nacional, puesto que A había cumplido los 41 años de edad estando en curso el año 2018. Sin embargo, según la información indicada en la página web de la RVO en aquel momento, para poder tener la consideración de «joven agricultor» a efectos del Reglamento n.º 1307/2013, el interesado no debía haber cumplido los 41 años de edad en el año de presentación de la solicitud. Posteriormente, la RVO confirmó esta información mediante un correo electrónico remitido a Sense Visuele.

11. El 5 de abril de 2018, Sense Visuele solicitó la asignación de derechos de pago con cargo a la Reserva Nacional, basándose en que A era un joven agricultor, así como el pago básico, el pago de ecologización y el pago para jóvenes agricultores. En cambio, no solicitó acceder a esos derechos de pago mediante la transferencia de estos por un tercero titular de los mismos.

12. Mediante resoluciones de 2 y de 4 de enero de 2019, ulteriormente confirmadas mediante resolución de 22 de marzo de 2019, el Ministro desestimó las solicitudes de Sense Visuele. Declaró que, de conformidad con el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, un joven agricultor es la persona que no tenga más de 40 años de edad en el año en que presente la solicitud. Adujo que, dado que A tenía 41 años en 2018, no cumplía el requisito de edad establecido en la citada disposición y, por consiguiente, Sense Visuele no podía acogerse a la asignación de derechos de pago con cargo a la Reserva Nacional. Además, al no haber obtenido Sense Visuele derechos de pago para 2018, debían desestimarse sus solicitudes relativas al pago básico y al pago de ecologización. Por último, el Ministro afirmó que Sense Visuele no podía invocar el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión, con independencia de que hubiera actuado de buena fe. En este sentido, señaló que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no cabe invocar el principio de protección de la confianza legítima con respecto a un precepto preciso del Derecho de la Unión, como el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013.

13. Sense Visuele interpuso recurso ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos) por el que solicita que se anule la resolución de 22 de marzo de 2019 y que se condene al Ministro a abonarle una indemnización por el perjuicio económico que alega haber sufrido como consecuencia de las expectativas erróneas infundidas por la RVO.

14. Según el órgano jurisdiccional remitente, el objeto del litigio principal no es la asignación de derechos de pago a Sense Visuele con cargo a la Reserva Nacional. Antes bien, se trata de dilucidar si, al no haber ofrecido indemnizar a Sense Visuele el daño que esta alega haber sufrido, el

Ministro violó el principio de protección de la confianza legítima. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional observa que de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no cabe invocar el principio de protección de la confianza legítima con respecto a un precepto preciso de Derecho de la Unión, como es el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013. Sin embargo, alberga dudas sobre si este Derecho se opone a que Sense Visuele obtenga una reparación del perjuicio mediante una acción de indemnización ejercitada sobre la base del principio de protección de la confianza legítima conforme al Derecho de los Países Bajos.

15. En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el Derecho de la Unión a que se examine a la luz del principio de protección de la confianza legítima del Derecho nacional si un órgano administrativo nacional ha infundido confianza vulnerando una disposición de Derecho de la Unión y, por lo tanto, ha actuado ilícitamente de conformidad con el Derecho nacional al no indemnizar el daño que el justiciable ha sufrido como consecuencia de ello, si dicho justiciable no puede invocar con éxito el principio de protección de la confianza legítima que genera el Derecho de la Unión por tratarse de un precepto preciso de este Derecho?»

16. La petición de decisión prejudicial fue presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de enero de 2020. Han presentado observaciones escritas Sense Visuele, los Gobiernos neerlandés y español y la Comisión Europea. No se ha celebrado vista.

Análisis

17. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el Derecho de la Unión se opone a que un demandante invoque el principio de protección de la confianza legítima establecido en el Derecho nacional con el fin de obtener una indemnización de la autoridad nacional encargada de aplicar la normativa de la Unión, cuando no puede invocar ese mismo principio reconocido en el ordenamiento jurídico de la Unión por tratarse de un precepto preciso de Derecho de la Unión.

18. Como observación preliminar, debo recordar que el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Unión. [12] Confiere derechos a los particulares, [13] que se extienden a todo justiciable al que una autoridad administrativa haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio. [14] A este respecto, procede comprobar si los actos de la autoridad administrativa competente han generado una confianza razonable y, de ser así, determinar el carácter legítimo de esta confianza. [15]

19. El principio de protección de la confianza legítima que genera el derecho de la Unión no solo es vinculante para las instituciones y los órganos de la Unión. Los Estados miembros también están obligados a respetar el referido principio cuando adoptan medidas por las que aplican

[12] Sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), apartado 23 y jurisprudencia citada.

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión (C-104/89 y C-37/90, EU:C:1992:217), apartado 15.

[14] Sentencia de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638), apartado 50 y jurisprudencia citada.

[15] Sentencia de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638), apartado 51 y jurisprudencia citada.

normas de la Unión. [16] En el contexto de la política agrícola común, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la observancia del principio de protección de la confianza legítima se impone a toda autoridad nacional que tenga encomendada la misión de aplicar el Derecho de la Unión. [17]

20. Ahora bien, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la observancia del principio de protección de la confianza legítima debe llevarse a cabo según las normas del Derecho de la Unión. [18] Este principio no puede invocarse en contra de un precepto preciso de un texto del Derecho de la Unión. Tampoco el comportamiento de una autoridad nacional encargada de aplicar este Derecho que está en contradicción con este último puede infundir en una persona la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho de la Unión. [19]

21. En el presente asunto, de la resolución de remisión se deduce, en primer lugar, que, según el órgano jurisdiccional remitente, la información errónea proporcionada por la RVO, que debe entenderse como expresión de la opinión del Ministro, condujo a Sense Visuele a solicitar la asignación de derechos de pago con cargo a la Reserva Nacional en lugar de adquirirlos mediante la transferencia de derechos de un tercero titular de los mismos. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente opina que Sense Visuele puede haber sufrido un daño como consecuencia de la confianza legítima infundida por la RVO, que impidió a la primera obtener derechos de pago para el ejercicio 2018 y, por ende, el pago básico y el pago de ecologización. Según dicho órgano jurisdiccional, el perjuicio sufrido por Sense Visuele consiste en la pérdida de los pagos que el Ministro se negó a asignarle, una vez deducido el coste de los derechos que habría tenido que adquirir de un tercero titular de los mismos como requisito previo para la obtención de ambos pagos.

22. En segundo lugar, el tribunal remitente no cuestiona que el principio de protección de la confianza legítima resultante del Derecho de la Unión era vinculante para el Ministro cuando este adoptó la resolución de 22 de marzo de 2019. En la resolución de remisión, dicho tribunal explica que el Ministro denegó a Sense Visuele la asignación de derechos de pago y desestimó las solicitudes relativas al pago básico, el pago de ecologización y el pago para jóvenes agricultores en el contexto de la aplicación en los Países Bajos de las normas del Derecho de la Unión en materia agrícola, en particular de los regímenes de pagos directos establecidos en el Reglamento n.º 1307/2013. [20] Sentado lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 es un precepto preciso del Derecho de la Unión. [21] De ello se desprende que, según el referido órgano jurisdiccional, es evidente que Sense Visuele no puede invocar el principio de protección de la confianza legítima que genera el Derecho de la Unión para reclamar derechos de pago con cargo a la Reserva Nacional.

16 Sentencia de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638), apartado 48 y jurisprudencia citada.

17 Véanse las sentencias de 26 de abril de 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201), apartado 22, y de 1 de abril de 1993, Lageder y otros (C-31/91 a C-44/91, EU:C:1993:132), apartado 33.

18 Sentencias de 13 de marzo de 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros (C-383/06, EU:C:2008:165), apartado 53, y de 20 de junio de 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407), apartado 51 y jurisprudencia citada. Véanse asimismo las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35), punto 55.

19 Sentencia de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinets (C-120/17, EU:C:2018:638), apartado 52 y jurisprudencia citada.

20 Véase, en este sentido, el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Reglamento Ministerial de Aplicación de los Regímenes de Pago Directo de la Política Agrícola Común).

21 El órgano jurisdiccional remitente, las partes en el procedimiento principal y las partes interesadas que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia coinciden en que el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 es un precepto preciso del Derecho de la Unión en lo que respecta al requisito de edad establecido.

23. No obstante, el tribunal remitente desea saber si existe margen para que Sense Visuele invoque el principio de protección de la confianza legítima establecido en el ordenamiento jurídico nacional en el contexto del ejercicio en el ámbito nacional de una acción de indemnización por daños y perjuicios contra el Ministro con objeto de obtener la reparación del perjuicio sufrido.

24. Por razones de claridad, me gustaría señalar que la cuestión planteada no se refiere a una acción de indemnización por daños y perjuicios en la que la demandante invoca el principio de responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión. [22] En realidad, el presente asunto se refiere a una situación en la que la autoridad de los Países Bajos se negó debidamente a asignar derechos de pago a Sense Visuele basándose en que ninguno de los socios de la empresa cumplían el requisito de edad establecido en el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 y en que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión no podía invocarse respecto de tal precepto.

25. También es importante observar que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente no se refiere a la aplicación del principio de protección de la confianza legítima consagrado en el Derecho nacional como base jurídica para hacer valer la idoneidad para la obtención de derechos de pago en virtud del Reglamento n.º 1307/2013.

26. Efectivamente, como señala la Comisión en sus observaciones escritas, debe descartarse esa posibilidad, principalmente sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que establece que no cabe aplicar el principio de protección de la confianza legítima en contra de normas del Derecho de la Unión, en particular de las normas precisas y no ambiguas, como ya se ha indicado en el punto 20 anterior. [23] Ello implica que, en una situación como la que es objeto del procedimiento principal, el principio de protección de la confianza legítima del Derecho nacional no puede suplantar a ese mismo principio en el Derecho de la Unión con vistas a la obtención de derechos y ventajas conferidos por el Reglamento n.º 1307/2013. De lo contrario, desde el punto de vista formal, el principio de protección de la confianza legítima consagrado en el Derecho nacional se erigiría como la norma rectora de la aplicabilidad del citado Reglamento, de modo que el Derecho nacional imperaría sobre el Derecho de la Unión y, en consecuencia, se violaría el principio de primacía de este último.

27. Por añadidura, debo recordar que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, no puede admitirse que normas o principios de Derecho interno menoscaben la eficacia y la unidad del Derecho de la Unión en el territorio de un Estado miembro. [24]

28. En circunstancias como las del presente asunto, en primer lugar, la plena eficacia del Derecho de la Unión exige que el principio de protección de la confianza legítima del Derecho nacional no pueda emplearse para soslayar los requisitos que deben cumplir los agricultores al efecto de obtener derechos de pago en virtud del Reglamento n.º 1307/2013. De lo contrario, ese principio del Derecho nacional serviría para asignar derechos de pago a agricultores que no tienen derecho a ellos y, por ende, a financiar medidas que no respetarían las normas sectoriales específicas aplicables. Tal como declaró la Abogada General Kokott en sus conclusiones presentadas en el

[22] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] Véase, a título ilustrativo, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011), apartados 69 a 74.

[24] Sentencia de 21 de diciembre de 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), apartado 52 y jurisprudencia citada.

asunto Agroferm,[25] ello afectaría en última instancia a los intereses financieros del presupuesto de la Unión Europea, que es uno de los principales resultados que el marco jurídico de la Unión aplicable a los ámbitos de gestión compartida, como la política agrícola común, pretende evitar.[26]

29. En segundo lugar, es preciso señalar, en consonancia con las consideraciones de la Abogada General Kokott en esas mismas conclusiones, las cuales suscribo, que, la posibilidad de que se invocase el principio de protección de la confianza legítima consagrado en el Derecho nacional con objeto de obtener beneficios y derechos conferidos por la normativa de la Unión —como, por ejemplo, el Reglamento n.º 1307/2013— tendría como resultado en última instancia una aplicación distinta de dicha normativa en cada uno de los Estados miembros.[27] He aquí una consideración relacionada con la unidad del Derecho de la Unión y su aplicación uniforme dentro del territorio de la Unión. De hecho, dado que el alcance conferido al principio de protección de la confianza legítima puede variar entre los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, siendo unos Estados miembros más favorables que otros en lo que respecta a esa protección en su propio territorio,[28] las personas y las empresas de los distintos Estados miembros podrían recibir un trato desigual a la luz del Reglamento n.º 1307/2013. Esa concesión de mayores ventajas a determinadas personas y empresas respecto de otras podría conducir a distorsiones concomitantes de la competencia entre los Estados miembros.

30. De ello se deduce que, por motivos atinentes a la primacía del Derecho de la Unión, así como a su eficacia y unidad, cuando una autoridad nacional ha infundido confianza vulnerando un precepto preciso del Derecho de la Unión, un particular no puede invocar el principio de protección de la confianza legítima consagrado en el Derecho nacional para disfrutar de los derechos conferidos por ese precepto.

31. Falta por determinar si estas mismas consideraciones excluyen la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima conforme al Derecho nacional con objeto de obtener una indemnización por el perjuicio causado por las expectativas erróneas infundidas por una autoridad nacional.

32. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala acertadamente que, en sus conclusiones presentadas en el asunto Krücken,[29] el Abogado General Mancini llegó a la conclusión de que aun cuando el sujeto perjudicado no pueda invocar el principio de protección de la confianza legítima para hacer valer derechos vulnerando el Derecho de la Unión, ese mismo sujeto perjudicado no puede verse privado de la «posibilidad de intentar ante los órganos jurisdiccionales nacionales una acción en reclamación de indemnización contra las oficinas responsables del error que, según sus palabras, le ocasionó un perjuicio». Posteriormente, el Abogado General Tizzano refrendó este mismo enfoque en sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Flemmer y otros.[30] Ninguno de estos Abogados Generales hizo referencia

[25] Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35), puntos 46 a 50.

[26] Véase, en ese sentido, el considerando 39 del Reglamento n.º 1306/2013. Véase asimismo el artículo 63, apartados 1 y 2, letra a), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

[27] Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35), punto 48.

[28] Véase, a este respecto, Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania y ACA-Europe: *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, p. 2 y ss., disponible en https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, que pone de manifiesto la existencia de diferencias considerables resultantes de la aplicación del principio de protección de la confianza legítima en los distintos Estados miembros.

[29] Conclusiones del Abogado General Mancini en el asunto Krücken (316/86, no publicadas, EU:C:1988:78, p. 2231).

[30] Conclusiones del Abogado General Tizzano en los asuntos acumulados Flemmer y otros (C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:57), punto 53.

expresa a la base jurídica en la que fundar dicha acción. En cualquier caso, sus declaraciones solo pueden interpretarse como un llamamiento a actuar de conformidad con el Derecho nacional y, en particular, con el principio de protección de la confianza legítima reconocido en ese ordenamiento jurídico. [31]

33. Posteriormente, en el asunto Belovo, [32] relativo a la emisión errónea de unos certificados concedidos por una autoridad nacional a un importador de productos agrícolas procedentes de países terceros, el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento de la Unión aplicable no «exclu[ía] una posible acción de reclamación de responsabilidad ejercitada, conforme al Derecho nacional, por [dicho importador], cuando [había] quedado acreditado que [esos certificados] no deberían haberse emitido, contra el organismo emisor». El Tribunal de Justicia añadió que, en tal acción debía tenerse en cuenta, principalmente, la confianza legítima del importador en dichos certificados.

34. El Tribunal de Justicia formuló esta conclusión por referencia expresa a la normativa aplicable al citado asunto, que estableció un régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas. Sin embargo, en mi opinión, la sentencia dictada en el asunto Belovo ilustra que el Tribunal de Justicia reconoce que un comportamiento ilícito de una autoridad nacional puede dar lugar al ejercicio de una acción de indemnización con arreglo al Derecho nacional incluso cuando la referida autoridad actúe conforme al Derecho de la Unión, [33] especialmente cuando, al aplicar este Derecho, se infunden expectativas erróneas.

35. De conformidad con las consideraciones anteriores, y en consonancia con las posiciones manifestadas por el Gobierno neerlandés y por la Comisión en el presente asunto, considero, por tanto, que el Derecho de la Unión no se opone a que una persona física o jurídica ejercite una acción de indemnización conforme al Derecho interno para obtener la reparación del perjuicio sufrido como consecuencia de la información errónea que le haya sido facilitada vulnerando un precepto preciso de un texto de Derecho de la Unión. Tampoco se opone a que se invoque el principio de protección de la confianza legítima establecido en el Derecho nacional con esa misma pretensión, siempre que, como he señalado en el punto 30 de las presentes conclusiones, no se pongan en peligro la primacía, la eficacia y la unidad del Derecho de la Unión.

36. A este respecto, en primer lugar, ha de señalarse que, para no socavar la primacía del Derecho de la Unión, la acción ejercitada ante el juez nacional sobre la base del principio de protección de la confianza legítima debe tener exclusivamente por objeto la reparación del perjuicio resultante de las expectativas erróneas infundidas por la autoridad nacional. Como ya se ha explicado en el apartado 26 de las presentes conclusiones, esta acción no debe estar destinada a hacer valer derechos vulnerando el precepto del texto de Derecho de la Unión de que se trate, por cuanto ello conduciría a una situación en la que el Derecho nacional se erigiría como fundamento formal para conceder al demandante los beneficios que el Derecho de la Unión le impide obtener.

37. A mi parecer, este requisito parece cumplirse en el caso de una acción como la descrita por el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión mediante la cual la demandante no solicita la asignación de derechos de pago con arreglo al Reglamento n.º 1307/2013. En efecto,

[31] A este respecto, debo apuntar que las conclusiones presentadas por los Abogados Generales Mancini y Tizzano se adoptaron en respuesta a cuestiones prejudiciales relativas específicamente a la aplicación del principio de protección de la confianza legítima.

[32] Sentencia de 16 de julio de 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333), fallo.

[33] Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457), apartados 18 y 19. Véase asimismo Prechal, S., y Widdershoven, R. J. G. M.: *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4.ª ed., Ars Aequi Libri, 2017, p. 227, también citado por el órgano jurisdiccional remitente.

reclama una indemnización por la información errónea facilitada por la autoridad nacional encargada de la aplicación de la normativa de la Unión en materia agrícola, información esta que, según aduce la demandante, la animó a solicitar la asignación de derechos de pago en lugar de adquirirlos de un tercero titular de los mismos, y, por ende, acarreó la desestimación de su solicitud del pago básico y del pago de ecologización.

38. En segundo lugar, dado que mediante la acción basada en el principio de protección de la confianza legítima conforme al Derecho nacional se pretende obtener la indemnización de un perjuicio y no hacer valer derechos vulnerando un precepto preciso de un texto de Derecho de la Unión, no existe el riesgo de que la eficacia del Derecho de la Unión se vea menoscabada.

39. Por lo que respecta al procedimiento principal, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente resulta que, en virtud de su Derecho nacional, la acción de indemnización por daños y perjuicios ejercitada ante él no puede dar lugar a la asignación de derechos de pago con arreglo al Reglamento n.º 1307/2013 ni a la concesión de pago alguno conforme a ese mismo Reglamento. Así pues, la ejercitante de dicha acción no puede disfrutar de derechos que no le corresponden al amparo del citado Reglamento. Siendo así, no existe el riesgo de que se haga un uso del presupuesto de la Unión contrario a las normas de la Unión aplicables en materia de política agrícola común. Además, como ponen de relieve el Gobierno neerlandés y la Comisión, toda indemnización por daños y perjuicios que pudiera adeudarse a raíz de una acción ejercitada con arreglo al Derecho nacional y basada en el comportamiento ilícito de una autoridad nacional se abonaría exclusivamente con cargo al presupuesto nacional. En consecuencia, tal acción no puede dar lugar a un detrimento de los fondos del presupuesto de la Unión, ni afectar a sus intereses económicos.

40. En relación con el requisito relativo a la eficacia del Derecho de la Unión, cabría añadir que el ejercicio de una acción de indemnización contra una autoridad nacional, en circunstancias como las del presente asunto, puede contribuir, en mi opinión, a mejorar el régimen de gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión en ámbitos políticos que implican la realización de gastos con cargo a los fondos de la Unión. Ciertamente, puede tener el efecto de incitar a las autoridades nacionales a facilitar información fiable a los particulares y empresas que la soliciten [34] y, en definitiva, a propiciar una aplicación más efectiva de las normas de la Unión y del gasto público.

41. En tercer lugar, no me parece que el ejercicio de una acción de indemnización basada en el principio de protección de la confianza legítima consagrado en el Derecho nacional pueda menoscabar la unidad y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión o conducir a una distorsión de la competencia entre los Estados miembros, en el sentido indicado en el punto 29 de las presentes conclusiones.

42. A este respecto, el presente asunto ilustra, por un lado, que, en el contexto de una acción de indemnización basada en el principio de protección de la confianza legítima del Derecho nacional, el demandante no debe obtener ningún derecho conferido por el Derecho de la Unión en perjuicio de particulares de otros Estados miembros en una situación comparable. En particular, como señala la Comisión, tal demandante no percibiría derechos de pago al amparo

[34] Véanse, a este respecto, el artículo 12 y ss. del Reglamento n.º 1306/2013, por los que se establece el «sistema de asesoramiento a las explotaciones» que los Estados miembros han de instaurar obligatoriamente para asesorar a los agricultores, en particular, en lo que respecta a las normas relativas a la «condicionalidad» aplicables a la política agrícola común. La RVO, afectada por los hechos del litigio principal, es actualmente la agencia ejecutiva encargada de las obligaciones relativas al sistema de asesoramiento a las explotaciones en los Países Bajos.

de un mecanismo análogo a la reserva nacional en la medida en que los agricultores en activo en otros Estados miembros que no cumplían el requisito de edad establecido en el artículo 50, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 tampoco obtendrían tales derechos o pagos.

43. Por otro lado, si se estimara la acción de indemnización de la demandante, la cantidad que esta obtendría solo cubriría el perjuicio sufrido como consecuencia de las expectativas erróneas infundidas por la autoridad nacional. Por consiguiente, contrariamente a la posición adoptada por el Gobierno español, no se concedería a la demandante ventaja alguna con respecto a otras empresas del mismo sector. En este sentido, puede ser útil recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[35] la indemnización por daños y perjuicios que las autoridades nacionales pudieran, eventualmente, ser condenadas a pagar a los particulares o a las empresas como reparación de un perjuicio que ellas les hubieren causado tienen una naturaleza jurídica fundamentalmente distinta de la de las ayudas públicas que favorecen a determinadas empresas. De ello se deduce que, cuando una medida, como la acción objeto del presente asunto, otorga a un particular o a una empresa una indemnización únicamente por el perjuicio sufrido como consecuencia de unas expectativas erróneas, no se considera que esa persona o empresa obtiene una ventaja, de modo que también puede excluirse la existencia de un riesgo de distorsión de la competencia entre Estados miembros.

44. Habida cuenta de lo anterior, debo concluir que el Derecho de la Unión no se opone a que un demandante invoque el principio de protección de la confianza legítima establecido en el Derecho nacional para ejercitar una acción de indemnización por el perjuicio que alega haber sufrido contra la autoridad nacional encargada de la aplicación de normas de la Unión, cuando no cabe invocar ese mismo principio que genera el ordenamiento jurídico de la Unión por tratarse de un precepto preciso de Derecho de la Unión. No obstante, para que así sea, deben cumplirse los siguientes requisitos:

– en primer término, que la acción ejercitada por el demandante tenga por objeto exclusivamente la indemnización del perjuicio ocasionado por las expectativas erróneas infundidas por la autoridad nacional, y no el disfrute de derechos derivados de la normativa de la Unión;

– en segundo término, que la indemnización adeudada a raíz de dicha acción sea abonada únicamente con cargo al presupuesto nacional, y

– en tercer término, que la indemnización adeudada a raíz de la acción cubra únicamente el perjuicio sufrido y no confiera al demandante ninguna ventaja económica vulnerando el Derecho de la Unión.

45. Estos tres requisitos, junto con los elementos subyacentes al ejercicio de una acción de indemnización basada en el principio de protección de la confianza legítima conforme al Derecho nacional, deben ser examinados por el órgano jurisdiccional nacional.

[35] Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457), apartado 23. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:38), punto 52.

Conclusión

46. Sobre la base del análisis anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos):

«El Derecho de la Unión no se opone a que un demandante invoque el principio de protección de la confianza legítima establecido en el Derecho nacional para ejercitar una acción de indemnización por el perjuicio que alega haber sufrido contra la autoridad nacional encargada de la aplicación de normas de la Unión, cuando no cabe invocar ese mismo principio que genera el ordenamiento jurídico de la Unión por tratarse de un precepto preciso de Derecho de la Unión, siempre que:

– la acción ejercitada por el demandante tenga por objeto exclusivamente la indemnización del perjuicio ocasionado por las expectativas erróneas infundidas por la autoridad nacional, y no el disfrute de derechos derivados de la normativa de la Unión;

– la indemnización adeudada a raíz de dicha acción sea abonada únicamente con cargo al presupuesto nacional, y

– la indemnización adeudada a raíz de la acción cubra únicamente el perjuicio sufrido y no confiera al demandante ninguna ventaja económica vulnerando el Derecho de la Unión.»