

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 14 de marzo de 2002<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. En la presente petición de decisión prejudicial, el Oberster Gerichtshof de la República de Austria plantea varias cuestiones relativas a la validez y la interpretación del Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento n° 2078/92»), y a la recuperación de las ayudas concedidas con arreglo a dicho Reglamento. Las cuestiones planteadas, seis en total, versan sobre si el Reglamento n° 2078/92 se fundó en la base jurídica correcta. Por otro lado, debe dilucidarse si un agricultor que ha recibido ayudas cofinanciadas en el marco de un programa nacional adoptado sobre la base del Reglamento n° 2078/92 puede invocar, en caso

de reclamación de la devolución de las subvenciones, la protección de su confianza legítima por no haber tenido conocimiento de las condiciones que debía respetar.

### II. Marco jurídico

#### A. Derecho comunitario

2. El Reglamento n° 2078/92 fue adoptado —sobre la base del artículo 42 del Tratado CE<sup>3</sup> (actualmente artículo 36 CE, tras su modificación) y del artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación)— con objeto, en particular, de promover prácticas de producción agraria que contribuyeran a reducir los efectos contaminantes de la agricultura, lo que, mediante una reducción de la producción, debía contribuir asimismo a un mejor equilibrio de los mercados [véase el artículo 1, letra a), del Reglamento]. A este respecto, se pretendía reducir considerablemente el uso de fertilizantes y de productos fitosanitarios, y favorecer modos de pro-

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 251, p. 85, modificado mediante el Anexo I, — V. Sector agrario — C. Estructuras agrarias y medidas de acompañamiento de la política agrícola común — apartado 5, del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 129), entretanto derogado por el artículo 55 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80).

3 — La versión aplicable es la introducida en el Tratado CEE mediante el Acta Única Europea. En lo sucesivo, me referiré a dicha versión.

ducción menos intensivos.<sup>4</sup> Para ello, se creó un «régimen comunitario de ayudas cofinanciadas» por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola como medida de acompañamiento en el contexto de las organizaciones comunes de mercado (véase el artículo 1 del Reglamento n° 2078/92).

3. El artículo 2 del (entretanto derogado)<sup>5</sup> Reglamento n° 2078/92 establecía lo siguiente:

«1. Siempre que ello tenga unos efectos positivos para el medio ambiente y el espacio natural, el régimen podrá incluir ayudas destinadas a los agricultores que se comprometan:

- a) a reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica;

[...]».

4. El artículo 3 del Reglamento n° 2078/92 disponía que los Estados miembros debían aplicar programas plurianuales de zona conforme a los objetivos contemplados en el artículo 1. Estos programas debían establecer, en particular, las condiciones para la concesión de las ayudas, así como medidas destinadas a proporcionar una información adecuada a los agentes agrícolas y rurales [véase, en particular, el artículo 3, apartado 3, letras d) y f)].

5. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 2078/92, la Comisión debía examinar los programas anuales presentados por los Estados miembros con objeto de comprobar su conformidad con las disposiciones del Reglamento y decidir sobre su aprobación.

6. En el artículo 10 del Reglamento n° 2078/92 se precisaba que los Estados miembros podían adoptar medidas de ayuda suplementarias siempre y cuando fueran conformes con los objetivos de dicho Reglamento y con los artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículos 87 CE a 89 CE, tras su modificación), relativos a la prohibición de las ayudas.

7. Con arreglo al artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común,<sup>6</sup> los Estados miembros estaban obligados a adoptar en sus orde-

4 — Véanse también los considerandos del Reglamento.

5 — Sobre este particular, véase la nota 2 *supra*.

6 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220, entretanto derogado mediante el artículo 16 del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

namientos jurídicos las medidas necesarias, en particular, para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Es cierto que, de acuerdo con el apartado 2 de dicha disposición, en principio era la Comunidad la que debía soportar las consecuencias financieras en caso de que la recuperación no fuera total; sin embargo, esto no se aplicaba en el caso de las irregularidades y negligencias que fueran imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

*B. El Programa austriaco de fomento de una agricultura extensiva y compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (ÖPUL)*

8. Con objeto de dar cumplimiento al Reglamento nº 2078/92, el Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft austriaco (Ministerio Federal de Agricultura y Montes) adoptó las «Sonderrichtlinie für das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)» (Directrices especiales para el programa austriaco de fomento de una agricultura extensiva y compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural; en lo sucesivo, «Directrices especiales del ÖPUL»). La Comisión aprobó este programa mediante Decisión de 7 de junio de 1995. Las Directrices especiales del ÖPUL fueron anunciadas en el «Amtsblatt zur Wiener Zeitung» (Diario Oficial austriaco), con la indicación de que habían sido adoptadas y de que estaban

expuestas para su consulta en el Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft.<sup>7</sup>

9. Las Directrices especiales del ÖPUL constan de una parte general en la que se regulan, en particular, los requisitos generales para la concesión de las subvenciones, la tramitación de las subvenciones y su devolución en caso de incumplimiento de las condiciones de subvención (punto 1.9 de las Directrices especiales), y de una parte con las condiciones concretas para las distintas secciones del programa. Asimismo, las Directrices especiales comprenden numerosos anexos, entre ellos los anexos 3.5 y 3.6 con directrices relativas al cultivo de frutales y viñas bajo control integrado.

10. Con arreglo al Derecho austriaco, las directrices del tipo de las Directrices especiales del ÖPUL no son normas abstractas de alcance general, sino que únicamente tienen valor de declaraciones efectuadas entre las partes de un contrato, por ejemplo con ocasión de la celebración del mismo.

### III. Hechos y procedimiento

11. El 21 de abril de 1995, el agricultor Sr. Martin Huber, demandado en el litigio principal (en lo sucesivo, «demandado»),

<sup>7</sup> — Amtsblatt zur Wiener Zeitung de 1 de diciembre de 1995.

solicitó una subvención con arreglo a las Directrices especiales del ÖPUL, que le fue concedida el 12 de diciembre de 1995 por Agrarmarkt Austria en nombre y por cuenta de la República de Austria, demandante en el procedimiento principal (en lo sucesivo, «demandante»), por importe de 79.521 ATS. Las Directrices especiales del ÖPUL no fueron enviadas al demandado.

12. Al recibir el demandado un escrito de Agrarmarkt Austria —una persona jurídica de Derecho público creada por el Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft como organismo de tramitación de las subvenciones previstas en las Directrices especiales del ÖPUL— relativo a la recuperación de las subvenciones, supuso que había cometido un error y propuso a Agrarmarkt Austria su devolución en cuotas mensuales de 5 000 ATS. El 13 de mayo de 1998, la Finanzprokuratur (Procuraduría financiera), encargada por Agrarmarkt Austria de la recuperación, requirió al demandado el pago de 90 273 ATS (intereses incluidos).

13. Posteriormente, la demandante, representada por la Finanzprokuratur, presentó una demanda judicial en la que reclamaba la devolución de la subvención por importe de 79.521 ATS más los intereses devengados desde el 12 de diciembre de 1995. Fundaba su pretensión en el hecho de que el demandado había infringido las Directrices especiales, al haber utilizado productos fitosanitarios no autorizados con arreglo a sus disposiciones, concretamente los fungicidas Euparen, Orthophaldan, Delan y Folit. Además, sostenía que el propio demandado había reconocido su derecho a la recuperación de la subvención.

14. El demandado solicitó que se desestimara la demanda, alegando que, al utilizar dichos productos, lo que en última instancia reconoce, no actuó en contra de lo dispuesto en las Directrices, y que, mediante su reconocimiento, tampoco se había obligado a la devolución de las subvenciones. En concreto, lo único que se le había comunicado es que no debía utilizar herbicidas en el cultivo de frutales y viñas; en consecuencia, sólo renunció al uso de dichos productos fitosanitarios, pero no al de los fungicidas mencionados por la demandante. El demandado sostiene que no había asumido ningún otro compromiso. Según afirma, las Directrices concretas no figuraban adjuntas a la solicitud ni le fueron comunicadas en ningún momento. Además, la formulación de la solicitud adolece de falta de claridad, lo que es imputable a la demandante, que fue quien la redactó. Según el demandado, la demandante tenía conocimiento de la utilización de los productos, lo que no le impidió pagar la subvención. El eventual valor declarativo que pueda tener su reconocimiento se debe, según afirma, a un error inducido por la demandante.

15. El órgano jurisdiccional de primera instancia desestimó la demanda, ya que las Directrices de la demandante no se habían incorporado al contenido material del contrato ni existía tampoco una declaración de reconocimiento de carácter constitutivo por parte del demandado.

16. El órgano jurisdiccional de apelación estimó el recurso de apelación interpuesto por la demandante y devolvió el asunto al órgano jurisdiccional de primera instancia para que completara el procedimiento. Si bien negó la existencia de una declaración

de reconocimiento de carácter constitutivo, estimó que todavía no se había aclarado suficientemente si los productos utilizados por el demandado estaban comprendidos dentro del concepto de herbicidas, ni cuál era el contenido exacto de los documentos que se habían puesto a disposición del demandado. En opinión del órgano jurisdiccional de apelación, las Directrices adoptadas por la demandante no formaban parte integrante del contrato, ya que no habían sido publicadas con carácter general, sino sólo anunciadas en el Diario Oficial. Además, las referencias contenidas en la declaración de compromiso tampoco estaban suficientemente claras.

17. El recurso de casación (Rekurs austriaco) interpuesto por la demandante ante el Oberster Gerichtshof fue autorizado por el órgano jurisdiccional de apelación, por no existir una jurisprudencia sobre la cuestión de la validez de las Directrices nacionales adoptadas sobre la base de reglamentos comunitarios.

#### IV. Petición de decisión prejudicial

18. El Oberster Gerichtshof ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Fue adoptado válidamente el Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural [...]?»

2) Una decisión por la que se aprueba un programa, con arreglo al artículo 7 del Reglamento n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, ¿comprende también el contenido de los programas comunicados por los Estados miembros para su aprobación?

3) ¿Debe considerarse destinatarios de dicha decisión también a los agricultores que solicitan una ayuda con arreglo a dicho programa, y basta la forma de publicación elegida al efecto, en particular la obligación de los Estados miembros de informar adecuadamente a los agricultores, para que la decisión tenga carácter vinculante para éstos y para que sean inválidos los contratos contrarios a la misma?

4) ¿Puede en ese caso un agricultor, independientemente del contenido del programa aprobado por la Comisión a efectos del Reglamento n° 2078/92, confiar en las declaraciones de los órganos administrativos de los Estados miembros, según las cuales dicho programa prohíbe la recuperación?

5) En el marco del Reglamento n° 2078/92, ¿pueden los Estados miembros aplicar los programas a efectos de

dicho Reglamento mediante medidas de Derecho privado (contratos) o mediante modalidades de actuación propias del ejercicio de la autoridad pública?

si el Reglamento nº 2078/92 es válido a pesar de estar basado —aunque persigue objetivos de política medioambiental— en los artículos 42 y 43 del Tratado CE y no en el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación).

- 6) Para apreciar la compatibilidad con los intereses del Derecho comunitario de las limitaciones de las posibilidades de recuperación por motivos de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, ¿debe tenerse en cuenta únicamente la respectiva modalidad de actuación elegida o también las posibilidades de recuperación existentes en el marco de otras modalidades de actuación especialmente respetuosas del interés comunitario?»

1) Alegaciones de los participantes en el procedimiento

21. Todos los participantes en el presente procedimiento consideran que el artículo 43 del Tratado CE es una base jurídica correcta y, por ende, que el Reglamento nº 2078/92 es válido.

19. Han presentado observaciones sobre las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia la República de Austria, como demandada, representada por la Finanzprokuratur; el demandado, Sr. Martin Huber; la Comisión; el Consejo (únicamente en relación con la primera cuestión) y la República de Austria en el marco de su derecho a presentar observaciones como Estado miembro.

22. El Consejo y la Comisión señalan que, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre ellos se encuentran, en particular, la finalidad y el contenido del acto. Del contenido del Reglamento nº 2078/92 y de los objetivos del régimen comunitario de ayudas mencionados en su artículo 1, apartado 1, así como de las medidas que contempla el Reglamento en su artículo 1, apartado 2, para alcanzar tales objetivos cabe deducir que el Reglamento está comprendido dentro del ámbito de la política agrícola común.

## V. Apreciación jurídica

### A. Sobre la primera cuestión

20. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber

23. En su opinión, el Reglamento pretende alcanzar los objetivos del artículo 39 del

Tratado CE (actualmente artículo 33 CE), tal como se desprende, en particular, de los considerandos primero, quinto y duodécimo, según los cuales las medidas estructurales establecidas en las Directrices debían hacer frente a la situación de sobreproducción y sobreexplotación de los recursos naturales en la agricultura europea. El fomento de los modos de producción menos intensivos y menos perjudiciales para el medio ambiente tiene por objeto, en particular en una situación caracterizada por un considerable exceso de producción, racionalizar la producción agrícola y garantizar el empleo óptimo de los factores de producción

[artículo 39, apartado 1, letra a), del Tratado CE] y estabilizar los mercados [artículo 39, apartado 1, letra c), del Tratado CE].

24. Según el Consejo y la Comisión, este tipo de medidas contribuyen a una reducción de la oferta de productos agrícolas y a una mejora de su calidad. De este modo, fomentan la adaptación de la oferta de productos agrícolas a la demanda. La compensación de las pérdidas de ingresos derivadas de la reducción de la producción y del incremento de los costes de producción contribuye a garantizar a los agricultores un nivel de vida adecuado [artículo 39, letra b), del Tratado CE].

25. La Comisión se remite asimismo al objetivo indicado en el artículo 1, primera frase, primer guión, del Reglamento nº 2078/92, consistente en «acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado». Las

medidas concretas propuestas en el artículo 1, párrafo segundo, letras a) a g), iban desde la introducción de nuevas prácticas de producción a la extensificación y la retirada de tierras de la producción; si bien es cierto que contenían elementos relevantes desde el punto de vista medioambiental, afectaban sobre todo a las prácticas y métodos de producción agrícola, por lo que perseguían fundamentalmente objetivos de política agrícola.

26. Tanto el Consejo como la Comisión consideran que el hecho de que una medida comunitaria persiga, además de los objetivos de la política agrícola común, la protección del medio ambiente no tiene ninguna incidencia determinante en su base jurídica. La «cláusula de integración» que figura en el artículo 130 R, apartado 2, segunda frase, del Tratado CE, en la versión resultante del Acta Única Europea —que actualmente ocupa un lugar destacado en el artículo 6 CE—, obliga a integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y aplicación de todas las políticas comunitarias. Por este motivo, muchas medidas pertenecientes al ámbito de otras políticas contribuyen a la protección del medio ambiente, sin que por ello deban basarse en el artículo 130 S del Tratado CE.

27. Por lo demás, la introducción del artículo 130 S del Tratado CE mediante el Acta Única Europea dejó intactas las com-

petencias que la Comunidad posee en virtud de otras disposiciones del Tratado CE, entre ellas el artículo 43 del Tratado CE.<sup>8</sup>

28. El Consejo añade que el Tribunal de Justicia sólo ha declarado que determinadas medidas hubieran debido basarse en el artículo 130 S en lugar del artículo 43 en un único caso.<sup>9</sup> Señala que, sin embargo, las medidas de protección de los bosques controvertidas en aquel asunto perseguían ante todo, en opinión del Tribunal de Justicia, objetivos de política medioambiental y se referían fundamentalmente a productos que no se citan en el anexo II del Tratado. El Reglamento n° 2078/92 pertinente en el presente caso se diferencia fundamentalmente de los Reglamentos que fueron objeto de la citada sentencia Parlamento/Consejo. En este caso, no existe una situación excepcional similar que permita concluir que los artículos 42 y 43 no podían ser la base jurídica correcta para el Reglamento.

## 2) Apreciación

29. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto no sólo depende de los objetivos que persiga la medida a juicio de una institución. Por el contrario, la base jurídica pertinente debe basarse en elementos obje-

tivos susceptibles de control jurisdiccional, en particular la finalidad y el contenido del acto.<sup>10</sup> Si una medida persigue más de un objetivo, su base jurídica debe determinarse en función del objetivo principal.<sup>11</sup> Sólo si ninguno de los objetivos resulta preponderante pueden utilizarse, con carácter excepcional, dos bases jurídicas simultáneamente.<sup>12</sup>

30. Así pues, debe examinarse con arreglo al Tratado CE, en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el Reglamento n° 2078/92, si éste se basó correctamente en los artículos 42 y 43 del Tratado CE —aunque la base habilitadora se encuentra en sentido estricto en el artículo 43, apartado 2, párrafo tercero, del Tratado CE— o si, en su lugar, la base jurídica correcta hubiera debido ser el artículo 130 S del Tratado CE. Por último, también cabe imaginar que hubieran debido invocarse las dos disposiciones simultáneamente.

31. De las disposiciones del Reglamento n° 2078/92 se desprende que éste persigue en parte objetivos de política agrícola y en parte objetivos de política medioambiental. En un caso así, procede examinar, a efectos

8 — A este respecto, el Consejo se remite a la sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Mondiet* (C-405/92, Rec. p. I-6133).

9 — Sentencia de 25 de febrero de 1999, *Parlamento/Consejo* (asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139).

10 — Sentencias de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo*, «dióxido de titanio» (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10, y de 4 de abril de 2000, *Comisión/Consejo* (C-269/97, Rec. p. I-2257), apartado 43.

11 — Sentencia *Parlamento/Consejo*, citada en la nota 9 *supra*, apartado 14, con otras referencias, y dictamen 2/00 de 6 de diciembre de 2001 (Rec. p. I-9713), apartado 23.

12 — Dictamen 2/00, citado en la nota 11 *supra*, apartado 23.



de determinar la base jurídica adecuada, a qué ámbito se refieren principalmente las medidas de que se trata, y a qué otro ámbito se refieren únicamente de manera accesoria o indirecta.

32. Por lo que se refiere a la relación entre la política agrícola común y la política sobre medio ambiente, no cabe dar preferencia general a una sobre la otra.<sup>13</sup> Dado que, con arreglo al artículo 130 R, apartado 2, segunda frase, del Tratado CE, «las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad», no puede atribuirse una medida al ámbito de la política sobre medio ambiente por el mero hecho de que tenga en cuenta dichas exigencias.<sup>14</sup>

33. En efecto, según jurisprudencia reiterada, los artículos 130 R y 130 S del Tratado CE únicamente tienen la finalidad de conferir a la Comunidad competencia para emprender acciones específicas en materia de medio ambiente. No obstante, dichos artículos dejan intactas las competencias que posee la Comunidad en virtud de otras disposiciones del Tratado, aun cuando las medidas que deban adoptarse en virtud de estas últimas persigan al mismo tiempo objetivos de protección del medio ambiente.<sup>15</sup>

13 — Sentencias de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo (C-62/88, Rec. p. I-1527), apartado 20, y Parlamento/Consejo, citada en la nota 9 *supra*, apartado 15.

14 — Sentencias Mondiet, citada en la nota 8 *supra*, apartado 27, y «dióxido de titanio», citada en la nota 10 *supra*, apartado 22.

15 — Sentencia Mondiet, citada en la nota 8 *supra*, apartado 26.

34. En cambio, el artículo 43 del Tratado CE es la base jurídica apropiada para toda normativa relativa a la producción y a la comercialización de los productos agrícolas mencionados en el anexo II del Tratado CE (actualmente anexo I del Tratado CE, en la versión del Tratado de Amsterdam) que contribuya a la realización de uno o varios objetivos de la política agrícola común mencionados en el artículo 39 del Tratado CE.<sup>16</sup>

35. El objetivo principal de las medidas de apoyo previstas en el Reglamento n° 2078/92 es la orientación de la producción de productos agrícolas a efectos del anexo II del Tratado, tal como señalan acertadamente la Comisión y el Consejo. Lo que se pretende es incitar a los agricultores a introducir una explotación más extensiva y a producir una menor cantidad de productos de mayor valor cualitativo. A tal efecto, los regímenes de ayuda compensan las posibles pérdidas financieras que se deriven de ello.

36. Asimismo, las modalidades de producción que se fomentan tienen menos efectos perjudiciales para el medio ambiente que una explotación más intensiva, pero ello sólo constituye un objetivo secundario de tales medidas. El Reglamento persigue ante todo objetivos de política agrícola, si bien tiene en cuenta, a este respecto, la protección del medio ambiente como componente de la política agrícola común, tal como

16 — Sentencias de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, Rec. p. 855), apartado 14; de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 133, y Comisión/Consejo, citada en la nota 10 *supra*, apartado 47.

exige el artículo 130 R del Tratado CE. Por ello, el Consejo obró acertadamente al fundar el Reglamento en el artículo 43 del Tratado CE.

37. Dado que el objetivo de la política agrícola resulta preponderante, no es necesario examinar si, además del artículo 43 del Tratado CE, hubiera debido invocarse también el artículo 130 S del Tratado CE.

38. Así pues, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 42 y 43 del Tratado CE constituían la base jurídica correcta para la adopción del Reglamento n° 2078/92, de modo que, a este respecto, no existe ninguna duda sobre la validez de dicho Reglamento.

#### B. Sobre las cuestiones segunda a quinta

1) Observación preliminar sobre la competencia del Tribunal de Justicia

39. Tal como ha subrayado este Tribunal en reiterada jurisprudencia, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la

pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia.<sup>17</sup> No obstante, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a una cuestión cuando resulte evidente que la interpretación de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional remitente, no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando el problema sea de naturaleza hipotética.<sup>18</sup>

40. Aunque ninguno de los participantes en el presente procedimiento ha cuestionado la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones segunda a quinta, existen motivos, pese a todo, para examinar si dichas cuestiones no plantean en realidad un problema de naturaleza hipotética en el sentido de la citada jurisprudencia.

41. Las cuestiones segunda a quinta se refieren a la interpretación del Reglamento n° 2078/92, así como de los principios generales del Derecho. Están relacionadas con la siguiente cuestión de hecho: el demandado utilizó fungicidas, lo que no estaba permitido con arreglo a las Directrices especiales del ÖPUL; sin embargo, lo que no está claro es si dicha condición le fue efectivamente impuesta al demandado en el marco de la relación contractual concreta que dio lugar a la subvención. El órgano jurisdiccional remitente parece con-

17 — Véanse las sentencias de 13 de julio de 2000, *Idéal tourisme* (C-36/99, Rec. p. I-6049), apartado 20, y de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 59.

18 — Sentencias *Idéal tourisme*, citada en la nota 17 *supra*, apartado 20, y *Bosman*, citada en la nota 17 *supra*, apartado 61.

siderar que no es necesario que los órganos jurisdiccionales nacionales aclaren esta circunstancia en el caso de que las Directrices especiales del ÖPUL puedan oponerse al demandado, con independencia de que fueran incorporadas al contrato o no, en cuanto Derecho comunitario directamente aplicable. En consecuencia, mediante las cuestiones segunda y tercera dicho órgano jurisdiccional pretende saber si el programa nacional se convirtió, en virtud de su aprobación, prácticamente en un acto de Derecho comunitario cuyos destinatarios eran los agricultores beneficiarios.

42. Mediante las cuestiones cuarta a sexta, el Oberster Gerichtshof pretende que se diluciden diversos aspectos de la protección de la confianza legítima en el caso de la recuperación de ayudas en el ámbito de la agricultura. También estas cuestiones están en última instancia relacionadas con la utilización de productos fitosanitarios no autorizados por parte del demandado. En efecto, éste objeta que confió en las indicaciones que le proporcionaron las autoridades austriacas al presentar la solicitud, de las que, a su entender, no podía deducirse la prohibición de los fungicidas.

43. La Finanzprokuratur, como representante de la demandante en el procedimiento principal, señaló, en sus observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia, que el demandado no sólo incumplió las condiciones de la subvención por la utilización de fungicidas, sino también por el hecho de que interrumpió la explotación de las tierras subvencionadas antes de que transcurrieran cinco años. A este respecto, aporta escritos de Agrarmarkt Austria de

30 de abril de 1996 en los que el demandado realizó anotaciones (sin fecha) según las cuales había interrumpido el cultivo de frutales y de viñas subvencionado.

44. En la vista, el demandado alegó que en el procedimiento principal no se invocó el incumplimiento de la obligación de explotar las tierras durante un período de cinco años, por lo que dicho incumplimiento no puede ser objeto del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Efectivamente, ni la resolución de remisión ni los extractos de los autos del procedimiento principal transmitidos por el Oberster Gerichtshof contienen indicación alguna de que esta circunstancia fuera examinada por los órganos jurisdiccionales nacionales.

45. Con todo, la duración mínima de la explotación no sólo se desprende de las Directrices especiales del ÖPUL (punto 1.4.2); también el artículo 4, apartado 1, primera frase, del propio Reglamento n° 2078/92 contiene este precepto.

46. En consecuencia, suponiendo que la circunstancia expuesta por la Finanzprokuratur fuera cierta y pudiera invocarse aún en el procedimiento principal,<sup>19</sup> la utilización de productos fitosanitarios no autorizados y las cuestiones jurídicas suscitadas

19 — En la medida en que las normas procesales nacionales excluyeran la alegación de este hecho, debería examinarse hasta qué punto ello es compatible con los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veen (asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705), apartados 19 a 22, y de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599), especialmente apartados 12 a 14 y 21.

en relación con la apreciación de este hecho carecerían de pertinencia para la resolución del litigio principal. En ese caso, las cuestiones segunda y tercera serían superfluas ya que, en el caso de autos, no sólo existiría una infracción de las Directrices especiales del ÖPUL, sino también del propio Reglamento n° 2078/92, que se aplica directamente en todos los Estados miembros.

47. A lo sumo, podrían seguir siendo pertinentes las cuestiones cuarta, quinta y sexta, que versan más bien, con carácter general, sobre la legalidad de determinadas formas de actuación en la concesión y recuperación de ayudas agrícolas, así como sobre el principio de protección de la confianza legítima. No obstante, en el caso de que se hubiera producido una clara infracción de las exigencias mínimas del Reglamento n° 2078/92, resulta difícil imaginar motivos que excluyan la obligación de devolución de las ayudas,<sup>20</sup> con independencia de las modalidades de actuación que apliquen las autoridades nacionales en la concesión o recuperación de las ayudas.

48. Pese a esta situación de hecho, el Tribunal de Justicia no debería dejar estas cuestiones sin respuesta. Dado que el órgano jurisdiccional remitente no ha comprobado el incumplimiento de la obligación de explotar las tierras durante un período de cinco años, el Tribunal de Justicia no

puede considerar probada esta circunstancia en el procedimiento prejudicial. En efecto, es reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que:

«en virtud del artículo 177 del Tratado, basado en una clara separación de las funciones de los órganos jurisdiccionales nacionales y del Tribunal de Justicia, este último sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional [...]».<sup>21</sup>

49. Es cierto que el Tribunal de Justicia puede recurrir, para interpretar y completar la petición de decisión prejudicial, a las alegaciones formuladas por los participantes en el procedimiento prejudicial.<sup>22</sup> Sin embargo, sobre la base de tales alegaciones no puede considerarse acreditados nuevos hechos que lleven a apreciar el litigio principal desde una perspectiva completamente diferente.<sup>23</sup>

50. Por último, debe tenerse presente que es posible que el hecho alegado por vez primera ante el Tribunal de Justicia ya no pueda ser invocado con arreglo al Derecho

21 — Sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 31, con otras referencias.

22 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751), apartados 43 y 44.

23 — Véase la sentencia WWF, citada en la nota 21 *supra*, apartado 31. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia se negó a tener en cuenta que los hechos sometidos por el órgano jurisdiccional remitente eran cuestionados ante el Tribunal de Justicia por una de las partes.

20 — A este respecto, véase el punto 137 *infra*.

procesal nacional, en la medida en que ello sea conforme con el Derecho comunitario.<sup>24</sup> En efecto, el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente fue precedido ya por dos instancias, sin que la demandante alegara el incumplimiento del período mínimo de explotación. En el caso de que hubiera precluido su derecho a invocar dicho hecho, la demandante únicamente podría fundar su derecho de recuperación, en todo caso, en la utilización de productos fitosanitarios no autorizados.

en esta cuestión subyace la tesis según la cual mediante la aprobación de la Comisión con arreglo al Reglamento n° 2078/92 las propias Directrices especiales del ÖPUL podrían haberse convertido en un acto jurídico comunitario. En razón de la primacía que correspondería en tal caso al programa, en cuanto Derecho comunitario, los contratos de subvención que no se atuvieran al mismo serían inválidos, siempre y cuando la modalidad de publicación de este «acto comunitario» fuera suficiente para producir efectos vinculantes frente a los agricultores.

51. Así pues, dado que no existe la certeza de que los problemas planteados en las cuestiones segunda a quinta sean de naturaleza hipotética y carezcan manifiestamente de toda pertinencia para la resolución del litigio principal, el Tribunal de Justicia es competente para responder a las mismas.

## 2) Sobre la segunda cuestión

52. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si una decisión sobre la aprobación de un programa con arreglo al artículo 7 del Reglamento n° 2078/92 se extiende también al contenido de los programas presentados para su aprobación por los Estados miembros.

53. Tal como se desprende de las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente,

### a) Alegaciones de los participantes en el procedimiento

54. En cuanto a la respuesta que debe darse a esta cuestión, existe una gran unanimidad entre las partes que han presentado observaciones al respecto. Todas consideran que la Decisión de la Comisión adoptada con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 2078/92 supone la comprobación de la conformidad material del programa nacional con las disposiciones comunitarias. En particular, la Comisión subraya que la aprobación se refiere únicamente a las partes del Programa pertinentes al respecto.

55. Ninguno de los participantes en el presente procedimiento sostiene que las propias Directrices especiales del ÖPUL se convirtieran, en virtud de la aprobación de la Comisión, en parte integrante del Derecho comunitario.

24 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 19 *supra*.

## b) Apreciación

56. El Derecho nacional y el Derecho comunitario constituyen ordenamientos jurídicos distintos, para cuya adopción son responsables y están legitimados legisladores diferentes. La Comisión sólo podría incorporar disposiciones nacionales a un acto jurídico de la Comunidad, y, por tanto, convertir el Tratado CE en fundamento de dichas disposiciones, si estuviera habilitada para ello. En el ámbito de la agricultura, el artículo 43 del Tratado CE sólo confiere facultades legislativas directamente al Consejo. Por tanto, la eventual habilitación de la Comisión sólo podría deducirse del Derecho derivado pertinente, en el presente caso el Reglamento nº 2078/92.

57. Con arreglo al tenor inequívoco del artículo 7, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 2078/92, la Comisión examina los programas nacionales por lo que respecta a su conformidad con el Reglamento, la naturaleza de las medidas cofinanciables y su volumen de financiación, y decide sobre su aprobación. En dichas disposiciones no hay ningún indicio de que la Comisión pueda adoptar como actos jurídicos comunitarios los proyectos de programa presentados por los Estados miembros.

58. Por consiguiente, mediante su Decisión de 7 de junio de 1995 la Comisión también hizo uso de sus facultades. En el artículo 1 de la Decisión, la Comisión aprobó las

Directrices especiales del ÖPUL. En el artículo 3, precisó que la aprobación sólo se refería a las disposiciones del programa relevantes en relación con la compatibilidad del programa con el Reglamento y la subvencionabilidad de las medidas. De la Decisión no se desprende que las Directrices especiales del ÖPUL se incorporaran al Derecho comunitario.

59. En el Derecho comunitario no es infrecuente que una medida nacional sea aprobada por la Comisión, sin perder por ello su carácter de Derecho nacional. De conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE, las nuevas ayudas de Estado están sujetas a aprobación. La Comisión puede supeditar su aprobación a condiciones y requisitos. Sobre este tipo de condiciones versaba también, por ejemplo, el asunto *British Airways* y otros y *British Midland Airways/Comisión*,<sup>25</sup> citado por el órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, en aquel asunto no se trataba de requisitos para la concesión de ayudas establecidos en el Derecho nacional, sino de condiciones impuestas por la Comisión, que, como parte integrante de la decisión de aprobación dirigida al Estado miembro, forman parte del Derecho comunitario, tal como ha subrayado acertadamente el Gobierno austriaco. Así pues, mediante la Decisión de la Comisión el régimen nacional de subvenciones no se incorporó al Derecho comunitario.

60. Tampoco es raro que el Derecho nacional se adapte a disposiciones comunitarias sin que por ello el propio acto

25 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998 (asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2403), apartado 290.

nacional de adaptación se convierta, en modo alguno, en parte del Derecho comunitario. La directiva, como instrumento jurídico, se basa precisamente en la separación entre los ordenamientos jurídicos de la Comunidad y de los Estados miembros.

mento n° 2078/92 deben tenerse en cuenta a efectos de la interpretación y aplicación de las disposiciones nacionales, como volveré a explicar más adelante.<sup>26</sup>

61. Además, el alcance limitado del examen de la Comisión puede aducirse como argumento adicional en contra de la transformación del programa nacional en Derecho comunitario. Dado que la Comisión únicamente comprueba la conformidad del programa nacional con el Reglamento n° 2078/92 con arreglo a tres criterios determinados, la decisión de aprobación de la Comisión sólo podría incorporar al Derecho comunitario la parte del programa examinada por la Comisión. Esta transformación limitada tendría como consecuencia que el programa se convertiría en una especie de «híbrido jurídico», a saber, en parte Derecho comunitario y en parte Derecho nacional, lo que conllevaría una inseguridad jurídica inadmisibles.

62. Así pues, las Directrices especiales del ÖPUL no se convirtieron en parte del Derecho comunitario. Por consiguiente, tampoco tienen la eficacia de un acto jurídico comunitario, en particular la primacía frente a las disposiciones jurídicas nacionales. La cuestión de cuáles son las consecuencias derivadas de las discrepancias con respecto a las Directrices especiales introducidas en un contrato de subvención de Derecho privado debe apreciarse con arreglo al Derecho nacional. No obstante, los objetivos y disposiciones del Regla-

63. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que la aprobación de un programa nacional con arreglo al artículo 7, apartado 3, del Reglamento n° 2078/92 por parte de la Comisión se refiere a las partes del programa que deben apreciarse con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento. Sin embargo, la aprobación no supone que el propio programa se convierta en un acto jurídico comunitario.

### 3) Sobre la tercera cuestión

64. La tercera cuestión plantea si debe considerarse también como destinatarios de la decisión de aprobación de la Comisión a los agricultores que han solicitado una ayuda con arreglo a dicho programa, y si la modalidad de publicación elegida al efecto, en particular la obligación de los Estados miembros de informar adecuadamente a los agricultores, es suficiente para que la decisión tenga carácter vinculante para éstos y para que sean inválidos los contratos de subvención contrarios a la misma.

26 — Véanse los puntos 135 y ss. *infra*.

65. Es cierto que el órgano jurisdiccional remitente no plantea esta cuestión de manera expresa para el caso de que las propias Directrices especiales del ÖPUL se hayan convertido, en virtud de la Decisión de aprobación de la Comisión, en parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, la cuestión sólo tendría pertinencia en ese caso.

66. Tal como ya he señalado en relación con la segunda cuestión, las Directrices especiales del ÖPUL no se transformaron en Derecho comunitario mediante la aprobación por parte de la Comisión. Por consiguiente, si una medida concreta de subvención incumple lo dispuesto en las Directrices especiales, las consecuencias que resulten de ello no se derivan de la Decisión de la Comisión, sino del Derecho nacional. Por tanto, carece de pertinencia si debe considerarse o no al demandado como destinatario de la Decisión de la Comisión.

67. También la cuestión de si las Directrices especiales del ÖPUL fueron publicadas de tal modo que puedan oponerse al demandado debe apreciarse con arreglo al Derecho nacional. A lo sumo, podría examinarse si del artículo 3, apartado 3, letra f), del Reglamento n° 2078/92 se deriva alguna norma relativa a la publicación. Con arreglo a dicha disposición, el programa debe incluir disposiciones adoptadas con vistas a proporcionar una información adecuada a los interesados. El sentido de esta norma es garantizar de manera general la información de los afectados. En cambio, mediante dicha disposición no se establece ninguna norma concreta por lo que respecta a la inclusión de los requisitos para la concesión de la subvención en la relación contractual con-

creta que dé lugar a la subvención. Por tanto, únicamente es relevante el Derecho procesal nacional.

68. Por consiguiente, habida cuenta de la respuesta que se ha dado a la segunda cuestión no es necesario responder a la tercera cuestión.

#### 4) Sobre la quinta cuestión

69. Dado que la respuesta a la cuarta cuestión depende de las respuestas que se den a las cuestiones quinta y sexta, examinaré primero estas últimas.

70. La quinta cuestión plantea si, en el marco del Reglamento n° 2078/92, los Estados miembros pueden decidir libremente si ejecutan los programas adoptados con arreglo a dicho Reglamento mediante actos de Derecho privado (contratos) o mediante modalidades de actuación propias de los poderes públicos.

#### a) Alegaciones de los participantes en el procedimiento

71. El demandado, el Gobierno austriaco, al que se adhiere la Finanzprokuratur, y la



Comisión están de acuerdo en que los Estados miembros pueden decidir libremente qué modalidades de actuación utilizan para ejecutar el programa. Según señalan, el propio Reglamento no impone —de conformidad con el principio de subsidiariedad— ninguna modalidad de actuación concreta.

72. La República de Austria señala que la forma jurídica elegida no puede hacer prácticamente imposible su ejecución, y que no puede establecerse ninguna distinción con respecto a los procedimientos encaminados a zanjar cuestiones similares pero de carácter puramente nacional.

73. En opinión de la Comisión, la celebración de contratos de Derecho privado entre el Estado miembro y los beneficiarios parece un medio adecuado para dar aplicación a los programas estructurales. La facultad discrecional de los Estados miembros para la elección de la forma jurídica únicamente tiene su límite cuando el contenido de una medida contemplada en los programas nacionales, como por ejemplo la aplicación de prohibiciones y disposiciones sancionadoras, requiera una modalidad de actuación propia de los poderes públicos.

## b) Apreciación

74. Siempre que el Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste, carezca de normas comunes, las autoridades nacionales competentes deben aplicar, según una reiterada jurisprudencia del

Tribunal de Justicia, las disposiciones formales y materiales de su Derecho nacional en la ejecución de una normativa comunitaria, en particular también en el marco de la política agrícola común.<sup>27</sup>

75. No obstante, la utilización de las normas nacionales sólo es posible, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, en la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario, y siempre que la aplicación de dichas normas nacionales no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste.<sup>28</sup> La aplicación del Derecho nacional no puede hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de la normativa comunitaria ni dar lugar a una discriminación con respecto a los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo.<sup>29</sup>

76. Dado que el Reglamento n° 2078/92 no contiene ninguna disposición de procedimiento, la ejecución de las Directrices especiales del ÖPUL debe hacerse con arreglo a las disposiciones nacionales pertinentes. A este respecto, la República de Austria en principio puede decidir libremente la ejecución de los programas mediante actos de Derecho privado (contratos).

27 — Sentencias de 9 de octubre de 2001, *Flemmer* y otros (asuntos acumulados C-80/99, C-81/99 y C-82/99, Rec. p. I-7211), apartado 55, y de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor* (asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), apartado 17.

28 — Sentencia *Flemmer* y otros, citada en la nota 27 *supra*, apartado 55; véase también la sentencia de 6 de mayo de 1982, *BayWa* y otros (asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503), apartado 29.

29 — Sentencias de 16 de julio de 1998, *Oelmühle y Schmidt Söhne* (C-298/96, Rec. p. I-4767), apartado 19, y *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 19.

77. El órgano jurisdiccional remitente ha señalado que, en situaciones similares, en Austria también se aplican modalidades de actuación propias del Derecho privado. No se aprecian indicios de que la elección de modalidades de Derecho privado haga prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de los programas adoptados con arreglo al Reglamento nº 2078/92.

78. Por el contrario, las objeciones del órgano jurisdiccional remitente parecen referirse más bien al hecho de que, en caso de ser necesaria, la recuperación de las ayudas depende de la forma jurídica que adopte su concesión. A este respecto, la recuperación de ayudas otorgadas mediante un contrato privado parece ser más difícil con arreglo al Derecho nacional que la recuperación de las ayudas concedidas mediante un acto de naturaleza jurídico-pública.

79. En el caso de que existan disposiciones nacionales que hagan prácticamente imposible o que dificulten considerablemente la recuperación de las ayudas concedidas con arreglo al Derecho privado, ello no tendría necesariamente como consecuencia que la concesión de las ayudas no pudiera configurarse desde un principio con arreglo al Derecho privado y que el Estado miembro debiera utilizar, en cambio, modalidades de actuación propias de los poderes públicos. Por el contrario, corresponde al Estado miembro determinar de qué modo garantiza el efecto útil del Derecho comunitario. En su caso, las disposiciones que excluyan la recuperación de las ayudas concedidas con arreglo a modalidades propias del

Derecho privado serían inaplicables por infringir el Derecho comunitario.

80. Así pues, procede responder a la quinta cuestión que los Estados miembros pueden decidir libremente si ejecutan los programas adoptados con arreglo al Reglamento nº 2078/92 mediante actos de Derecho privado (contratos) o mediante modalidades de actuación propias de los poderes públicos, siempre y cuando se garantice que la modalidad de actuación adoptada no da lugar a ninguna discriminación con respecto a las situaciones similares de carácter puramente nacional y no se haga prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución del Reglamento.

#### 5) Sobre la sexta cuestión

81. Mediante la sexta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si para apreciar la compatibilidad con los intereses del Derecho comunitario de las limitaciones de las posibilidades de recuperación de las ayudas por motivos de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica debe tenerse en cuenta únicamente la modalidad de actuación elegida en cada caso, o también las posibilidades de recuperación existentes en el marco de otras modalidades de actuación especialmente favorables para los intereses comunitarios. De las consideraciones que figuran en la fundamentación de la resolución de remisión cabe deducir que el órgano jurisdiccional remitente considera que esta cuestión reviste pertinencia sobre todo en relación con el examen de la existencia de eventuales discriminaciones.

a) Alegaciones de los participantes en el procedimiento      b) Apreciación

82. En principio, todos los participantes en el presente procedimiento están de acuerdo en que el Estado miembro puede aplicar, en el marco de la recuperación de las ayudas, los criterios para garantizar la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica que el Derecho nacional prevea en cada caso respecto de la relación de subvención, siempre y cuando se tengan debidamente en cuenta los intereses de la Comunidad y se traten del mismo modo todas las situaciones, con independencia de que tengan o no una conexión comunitaria.

83. La demandante (Finanzprokurator) añade que no deben verse afectadas las disposiciones presupuestarias (en particular, el Reglamento n° 729/70) y los principios establecidos por el Tribunal de Justicia para la recuperación de las subvenciones comunitarias. Según afirma, la jurisprudencia es muy restrictiva por lo que respecta a la limitación de la recuperación de ayudas por motivos de protección de la confianza legítima.

84. La demandante y el Gobierno austriaco subrayan que, de acuerdo con la jurisprudencia, el destinatario de una ayuda indebidamente concedida no puede invocar el carácter desproporcionado de la recuperación.

85. Al igual que el procedimiento de concesión de las ayudas, también el procedimiento de recuperación de las ayudas se rige, a falta de disposiciones comunitarias, por el Derecho nacional.<sup>30</sup> Por consiguiente, en principio las limitaciones de la recuperación de las ayudas por motivos de protección de la confianza legítima o de seguridad jurídica son legales en la medida en que así lo establezca el Derecho procesal nacional en relación con la modalidad de actuación elegida en cada caso.

86. No obstante, las disposiciones procesales nacionales deben respetar —con independencia de que se refieran a la recuperación por vías de Derecho privado o mediante un acto administrativo— los límites ya expuestos en el marco de la apreciación de la quinta cuestión. Por consiguiente, la aplicación del Derecho comunitario no puede resultar prácticamente imposible o excesivamente difícil. Además, la recuperación en un caso con conexión comunitaria no puede supeditarse a requisitos más estrictos que en los casos comparables de carácter puramente nacional.

87. Una discriminación de este tipo existiría, por ejemplo, si en el caso de las ayudas con conexión comunitaria se recurriera

30 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 27 *supra*.

normalmente a una modalidad de actuación de Derecho privado que únicamente permitiera su recuperación con arreglo a requisitos muy estrictos, mientras que en el caso de las situaciones comparables de carácter puramente nacional se aplicaran disposiciones de Derecho público que facilitasen la recuperación. Sin embargo, si un Estado miembro opta por regla general por las modalidades de actuación de Derecho privado tanto en el caso de las ayudas nacionales como en el de las ayudas comunitarias, tal como parece suceder en Austria de acuerdo con las afirmaciones del órgano jurisdiccional remitente, no hay ninguna discriminación si, también para su recuperación, aplica sin distinciones las normas correspondientes a la modalidad de actuación de Derecho privado elegida.

88. Entre las varias modalidades de actuación conformes con las disposiciones comunitarias que contempla el Derecho nacional para la recuperación de una ayuda, el Estado miembro puede elegir aquella que también se aplica a las situaciones nacionales comparables. No tiene por qué utilizar aquella que sea teóricamente más beneficiosa para los intereses de la Comunidad.

89. Ahora bien, esto no libera al Estado miembro de la obligación de hacer todo lo posible, en el marco de la modalidad de actuación elegida, para respetar en la mayor medida posible los intereses comunitarios. En el caso de la concesión de ayudas con arreglo al Derecho privado, por ejemplo, los contratos de subvención deben configurarse de tal modo que, en caso de incumplimiento de las condiciones de la subvención, el Estado miembro tenga derecho, frente al beneficiario de la ayuda, a la

devolución de los pagos efectuados. Si el Estado miembro incumple esta obligación y no puede, por ello, recuperar eficazmente una ayuda, será posible imputárselo como una negligencia a efectos del artículo 8, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 729/70, de modo que deberá soportar las consecuencias financieras que de ello se deriven.

90. En consecuencia, procede responder a la sexta cuestión que no es contrario al Derecho comunitario el hecho de que, en el marco de la recuperación de ayudas, se tengan en cuenta motivos de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica del modo que establezca el Derecho nacional para la modalidad de actuación correspondiente; el Derecho comunitario no obliga a recurrir a aquella forma de actuación que resulte especialmente favorable para los intereses comunitarios, si bien debe garantizarse que la aplicación del Derecho comunitario no resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil y que no se discrimine entre una situación con conexión comunitaria y los casos comparables de carácter puramente nacional.

6) Sobre la cuarta cuestión

91. La cuarta cuestión versa fundamentalmente sobre si —y en qué medida— un agricultor puede invocar, contra la recuperación de una ayuda, la protección de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la buena fe, si ha recibido una subvención en el marco de un programa nacional

adoptado con arreglo al Reglamento n° 2078/92 pero está convencido de que los requisitos materiales del programa son diferentes de los aprobados por la Comisión.

a) Alegaciones de los participantes en el procedimiento

92. Los participantes en el presente procedimiento no están de acuerdo sobre cuáles fueron las condiciones que se impusieron para conceder la subvención.

93. El demandado alegó, en primer lugar, que el proyecto de Directrices especiales del ÖPUL, tal como se le dio a conocer con ocasión de la presentación de la solicitud, contenía unas condiciones diferentes a las de la versión posteriormente aprobada por la Comisión. En particular, alegó que inicialmente no se establecía la prohibición de los fungicidas. Posteriormente, en la vista, el demandado sostuvo que el contrato de subvención no se celebró en modo alguno sobre la base de las Directrices especiales del ÖPUL, ya que en el momento en que presentó su solicitud el programa todavía no había sido aprobado y no había sido presentado en su forma definitiva. Por el contrario, considera que se trata de una ayuda de Estado que debe apreciarse con arreglo a las normas generales del Tratado.

94. El Gobierno austriaco, en cambio, aseguró en la vista que las Directrices especiales del ÖPUL no fueron modificadas entre la presentación de la solicitud y la aprobación por parte de la Comisión. En respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia, explicó asimismo que el texto del proyecto de Directrices especiales no se facilitaba a los solicitantes con ocasión de la presentación de su solicitud, pero que su contenido, incluidas las listas de productos fitosanitarios autorizados y prohibidos, era conocido por aquellos gracias a diversas medidas de información.

95. En opinión de la República de Austria, no es necesario responder a esta cuestión, ya que los hechos descritos en la resolución de remisión no proporcionan ningún indicio de que se celebrara un contrato de subvención no conforme con el programa. En cambio, la cuestión de en qué medida las partes del contrato deberían haber confiado en las declaraciones de la otra parte es una cuestión de interpretación del contrato privado de subvención que debe ser apreciada por el órgano jurisdiccional remitente.

96. La Finanzprokurator subraya que el acuerdo de subvención entre la República de Austria y el Sr. Martin Huber era plenamente conforme con el Reglamento n° 2078/92 y con las Directrices especiales del ÖPUL, y formula una serie de consideraciones detalladas sobre la incorporación de éstas al contrato con arreglo al Derecho nacional. Por lo que respecta a la invocación de la protección de la confianza legítima, la Finanzprokurator sostiene que

el agricultor demandado tenía un deber de diligencia que lo obligaba a conocer exactamente las condiciones del contrato —aunque fuera por iniciativa propia— antes de celebrarlo.

97. El demandado invoca los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima que, según afirma, son también parte integrante del ordenamiento jurídico de la Comunidad. En su opinión, en el presente caso concurren circunstancias excepcionales, a saber, la mencionada falta de claridad sobre el contenido de las Directrices especiales del ÖPUL, que justifican la protección de su confianza legítima. Según afirma, recibió y gastó la subvención de buena fe.

98. En razón de la deficiente publicación del programa, que consistió únicamente en su exposición en el Ministerio competente en Viena, tras la adopción de las Directrices especiales del ÖPUL sólo hubiera podido informarse sobre su contenido exacto con un esfuerzo desproporcionado. Por último, el demandado afirma que, como «pequeño agricultor», se ocupa sobre todo del cultivo de sus tierras, y no de la tramitación de diferentes asuntos administrativos.

99. Según el demandado, en el presente caso tampoco puede existir ningún interés público de la Comunidad en la recuperación de las ayudas que prevalezca sobre la protección de la confianza legítima. En efecto, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 729/70 no

es la Comunidad, sino el Estado miembro, el que debe soportar las consecuencias financieras de las negligencias de la Administración nacional.

100. Por otro lado, el Reglamento (CE) n° 746/96 de la Comisión, de 24 de abril de 1996, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural,<sup>31</sup> únicamente establece la obligación de recuperación en caso de que exista dolo o negligencia grave, circunstancias que no pueden imputarse al demandado; por el contrario, el error es imputable a la demandante, que fue quien redactó el formulario de solicitud utilizado por el demandado.

101. La Comisión señala que, en el Derecho comunitario, el principio de protección de la confianza legítima protege a los agentes económicos de un cambio *a posteriori* en la apreciación de sus posiciones jurídicas o de las disposiciones que han adoptado confiando en la situación jurídica existente. Según la Comisión, debe examinarse cómo pudieron las autoridades nacionales crear una situación de confianza pese a que, en el momento de presentarse la solicitud, en abril de 1995, el programa que posteriormente se aprobó sólo existía en

31 — DO L 102, p. 19.

forma de proyecto, por lo que no podía ofrecer ninguna posición jurídica segura, y ni siquiera proporcionar una información fiable.

102. Según la Comisión, un agricultor no puede confiar, con total independencia del contenido del programa aprobado por la Comisión, en las explicaciones de los órganos administrativos de los Estados miembros, sino que, por el contrario, como receptor de una ayuda comunitaria, tiene el deber de informarse. Ahora bien, esta obligación debe ponderarse de manera diferente a la obligación de información que, con arreglo a la jurisprudencia, incumbe, en el marco del Derecho en materia de ayudas, a las grandes empresas que cuentan con departamentos jurídicos propios. Según la Comisión, a la hora de apreciar las posibles limitaciones del derecho de recuperación, deben ponderarse las negligencias de la Administración y el carácter protegible de la confianza.

## b) Apreciación

### aa) Observación preliminar sobre los hechos

103. No pueden acogerse las alegaciones de la República de Austria y de la Finanzprokuratur según las cuales no es necesario

responder a esta cuestión ya que, en su opinión, no es posible apreciar ningún indicio de que el contrato de subvención no fuera conforme con las disposiciones de las Directrices especiales del ÖPUL. Lamentablemente, los órganos jurisdiccionales nacionales, a los que corresponde realizar esta apreciación, no parecen haberlo hecho de manera definitiva hasta la fecha.

104. La falta de claridad que de ello se deriva con respecto a las obligaciones que forman parte integrante del contrato de subvención dificulta la respuesta a esta cuestión prejudicial. En particular, no está claro si las Directrices especiales del ÖPUL fueron incorporadas al contrato en su totalidad, parcialmente —en la medida en que el demandado fuera efectivamente informado de ellas al presentar su solicitud— o en absoluto. En efecto, por lo que respecta a la protección de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la buena fe, no cabe duda que resulta pertinente determinar si el demandado puede invocar condiciones estipuladas en el contrato no conformes con lo dispuesto en las Directrices especiales del ÖPUL y/o en el Reglamento n° 2078/92, o si, por el contrario, fue él quien infringió el contrato de subvención, plenamente conforme con el Programa.

105. Según las observaciones presentadas por el Gobierno austriaco, cabe considerar en todo caso que la versión del proyecto de Directrices especiales del ÖPUL existente cuando el demandado presentó su solicitud no se diferenciaba de la versión definitiva aprobada. No obstante, esto no nos permite avanzar mucho, ya que tampoco el propio proyecto de Directrices fue facili-

tado al demandado al presentar su solicitud, ni fue publicado con carácter general. Dado que las Directrices especiales del ÖPUL suman en total varios centenares de páginas, con indicaciones en algunos casos muy detalladas sobre los productos fitosanitarios autorizados y prohibidos en cada caso en las diferentes secciones del programa, es evidente que cabe albergar muchas dudas sobre si su contenido podía considerarse conocido en virtud únicamente de las demás medidas de información.

bb) Sobre la pertinencia del principio de protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica en la recuperación de ayudas comunitarias cofinanciadas

106. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE) incumbe a los Estados miembros asegurar en su territorio respectivo el cumplimiento de las normativas comunitarias, y por lo tanto también el de las disposiciones de la política agrícola común.<sup>32</sup> Por regla general, los asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia a este respecto tenían por objeto medidas de aplicación adoptadas en el marco de una organización común de mercados (agrícolas).

107. El presente caso se diferencia de dichos asuntos en la medida en que el

Reglamento nº 2078/92 no es en sí mismo una normativa directamente aplicable a las ayudas comunitarias. Por el contrario, prevé la adopción de las correspondientes normativas nacionales, que deben ser aprobadas por la Comisión. Las medidas de fomento adoptadas en el marco de esta cooperación son cofinanciadas por el Estado miembro y por la Comunidad.

108. Aunque el Estado miembro otorgue las subvenciones directamente en virtud de un programa nacional, ejecuta de manera indirecta el Derecho comunitario y, por tanto, está sujeto a las mismas obligaciones que en la ejecución de una organización común de mercados. Es cierto que —como ya he señalado— un programa nacional no pasa a formar parte del Derecho comunitario en virtud de la aprobación de la Comisión. Sin embargo, el interés de la Comunidad en el respeto de las condiciones de la subvención establecidas en el programa nacional y aprobadas por la Comisión es el mismo que en el caso de la ejecución de una organización común de mercados. En efecto, sólo si se respetan las condiciones de subvención aprobadas se garantiza que la medida se adecua a los objetivos del Reglamento nº 2078/92. Por consiguiente, la Comisión sólo ha autorizado la contribución financiera de la Comunidad con la condición de que se respeten las condiciones de subvención aprobadas.

109. El principio de protección de la confianza legítima, que forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, y la observancia de los principios generales de Derecho comunitario se impone a toda autoridad nacional que tenga encomendada la

<sup>32</sup> — Véanse las sentencias *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 17, y de 12 de mayo de 1998, *Steff-Houberg Export* y otros (C-366/95, Rec. p. I-2661), apartado 14.



misión de aplicar el Derecho comunitario.<sup>33</sup> Esto se aplica tanto a la ejecución directa del Derecho comunitario como a la aplicación de programas nacionales aprobados en virtud de un Reglamento de la Comunidad y cofinanciados por ésta.

110. Al igual que en el caso de la concesión de una ayuda comunitaria (o cofinanciada), a falta de disposiciones comunitarias también los litigios relativos a su recuperación deben resolverse con arreglo al Derecho nacional, si bien sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario. En virtud de estos límites, las modalidades previstas por el Derecho nacional no pueden dar lugar a que la ejecución de la normativa comunitaria resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil, y la aplicación de la legislación nacional debe hacerse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios puramente nacionales del mismo tipo.<sup>34</sup>

111. Del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70 se desprende que los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas nacionales, para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.<sup>35</sup>

112. Sin embargo, a este respecto, el principio de protección de la confianza legítima, tal como está consagrado en las disposiciones nacionales, puede oponerse a la recuperación de una ayuda. Como ya he señalado, las autoridades de los Estados miembros están en todo caso obligadas a respetar los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, que forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario. En consecuencia, no puede considerarse como contrario a este ordenamiento jurídico que el Derecho interno garantice la protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica en un ámbito como el de la recuperación de las ayudas comunitarias indebidamente pagadas.<sup>36</sup>

113. En definitiva, en el presente caso debe procederse a una ponderación entre el interés en la recuperación de las ayudas en caso de incumplimiento de las condiciones de la subvención, por un lado, y la protección de la confianza legítima del demandado y el principio de seguridad jurídica, por otro. A tal efecto, debe tenerse plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.<sup>37</sup>

114. Sin embargo, esto no significa que el interés de la Comunidad en la recuperación prevalezca en todos los casos sobre la protección de la confianza legítima. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que, por regla general, la concesión de ayudas comunitarias no conlleva ninguna distor-

33 — Sentencia de 1 de abril de 1993, Lageder y otros (asuntos acumulados C-31/91 a C-44/91, Rec. p. I-1761), apartado 33.

34 — Véanse las sentencias *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 19, y *Steff-Houlberg Export* y otros, citada en la nota 32 *supra*, apartado 15.

35 — Sentencias *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 18, y *Steff-Houlberg Export* y otros, citada en la nota 32 *supra*, apartado 14.

36 — Véanse las sentencias *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 30, y *Flemmer* y otros, citada en la nota 27 *supra*, apartados 59 y 60.

37 — Sentencia *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 27 *supra*, apartado 32.

sión de la competencia, a diferencia de lo que ocurre con la concesión de ayudas de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado CE.<sup>38</sup>

cc) Sobre la buena fe del beneficiario de la ayuda

115. Por último, la ponderación de estos intereses sólo puede efectuarla el órgano jurisdiccional remitente una vez que haya comprobado todas las circunstancias de hecho. Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede proporcionarle orientaciones sobre las circunstancias que pueden resultar pertinentes a la luz de dichos principios. En la jurisprudencia dictada hasta ahora, el Tribunal de Justicia ha considerado importantes, en particular, los siguientes factores:

- la buena fe del beneficiario de la ayuda,<sup>39</sup>
- la desaparición del enriquecimiento sin causa,<sup>40</sup>
- la eventual existencia de culpa por parte de una autoridad nacional, en la medida en que no se haya infringido una disposición comunitaria precisa.<sup>41</sup>

116. Con carácter preliminar, procede observar que el Reglamento n° 746/96, del que el demandado deduce que la recuperación sólo es legal en el caso de se haya actuado deliberadamente o con negligencia grave, no es aplicable *ratione temporis* y, por otra parte, tampoco establece tal limitación de la recuperación.<sup>42</sup>

117. No obstante, en la sentencia Oelmühle y Schmidt Söhne<sup>43</sup> el Tribunal de Justicia estimó que, para poder beneficiarse de la protección de la confianza legítima, era requisito esencial que el beneficiario de la ayuda hubiera actuado de buena fe por lo que respecta a la irregularidad de ésta. En el presente caso, no está claro si el beneficiario de la ayuda, al utilizar los fungicidas Euparen, Orthophaldan, Delan y Folit, infringió alguna obligación contractual derivada del contrato de subvención. Aun en el caso de que así fuera, por haber quedado las Directrices especiales del ÖPUL válidamente incorporadas al contrato con arreglo al Derecho nacional, procede considerar que el demandado actuó en todo caso de buena fe al infringir las disposiciones del ÖPUL, y que dicha infracción sólo se debió a una negligencia,

38 — Véanse las conclusiones del Abogado General Léger de 4 de diciembre de 1997 en el asunto en el que recayó la sentencia Oelmühle y Schmidt Söhne, citada en la nota 29 *supra*, puntos 47 a 51.

39 — Sentencia Oelmühle y Schmidt Söhne, citada en la nota 29 *supra*, apartado 29.

40 — Sentencia Oelmühle y Schmidt Söhne, citada en la nota 29 *supra*, apartado 31.

41 — Sentencias Deutsche Milchkontor, citada en la nota 27 *supra*, apartado 31, y de 26 de abril de 1988, Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Krücken (316/86, Rec. p. 2213), apartados 23 y 24.

42 — El artículo 20, apartado 3, del Reglamento n° 746/96 tan sólo establece que el titular de una explotación puede ser excluido de la ayuda en caso de efectuar una falsa declaración deliberadamente o por negligencia grave.

43 — Citada en la nota 29 *supra*, apartado 29.

pues no tenía un conocimiento exacto del contenido de las Directrices especiales del ÖPUL.

118. Si bien el Tribunal de Justicia ha establecido exigencias muy estrictas para reconocer la protección de la confianza legítima en el caso de las ayudas comprendidas dentro del ámbito del Derecho de la competencia,<sup>44</sup> en relación con las medidas de política agrícola ha declarado que los principios del Derecho de la competencia sólo pueden trasladarse de manera limitada a este sector, pues en el caso de las ayudas comunitarias no existe la ventaja competitiva que confieren las ayudas de Estado a la empresa nacional.<sup>45</sup>

119. Además, debe tenerse en cuenta, de acuerdo con las alegaciones del demandado, que no pueden imponerse a un agricultor las mismas obligaciones por lo que respecta a su deber de informarse que a las grandes empresas en el marco del Derecho de la competencia. Además, en el caso del Derecho de la competencia las empresas pueden informarse con relativa facilidad sobre si una ayuda ha sido aprobada o no, ya que el pago de una ayuda de Estado requiere una decisión previa de la Comisión.

120. Es cierto que las Directrices especiales del ÖPUL fueron aprobadas por la Comisión. Sin embargo, cada una de las ayudas individuales a los agricultores no fueron objeto de una decisión de la Comisión de cuya existencia debiera cerciorarse el agricultor.

121. Ni de la solicitud de subvención ni de las instrucciones adjuntas a los documentos de la solicitud se desprenderían exigencias más precisas por lo que respecta a la utilización de productos fitosanitarios; la única prohibición concreta que contenían era la de utilizar herbicidas. Además, las instrucciones contienen la indicación según la cual en el caso del cultivo biológico integrado de frutales y viñas deben tenerse en cuentas las listas de productos fitosanitarios permitidos y prohibidos, sin precisar, sin embargo, dónde puede obtener el solicitante dichas listas. Para poder determinar el contenido exacto de sus obligaciones, el demandado hubiera debido trasladarse a Viena y consultar las Directrices especiales del ÖPUL expuestas en dicha ciudad en el Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, algo que evidentemente no hizo. Sin embargo, resultaría excesivo exigir a todos los agricultores que se informaran de este modo sobre sus obligaciones.

dd) Desaparición del enriquecimiento sin causa

44 — Véase la sentencia de 20 de marzo de 1997, Alcan II (C-24/95, Rec. p. I-1591), apartados 41 y 49 a 54.

45 — Véanse la sentencia Oelmühle y Schmidt Söhne, citada en la nota 29 *supra*, apartado 37, así como las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto en el que recayó esa misma sentencia, puntos 47 a 51.

122. El demandado alega que ha gastado las subvenciones que recibió, e invoca en este sentido la desaparición del enriqueci-

miento sin causa. Tal como declaró el Tribunal de Justicia asimismo en la sentencia *Oelmühle y Schmidt Söhne*,<sup>46</sup> el órgano jurisdiccional nacional puede tener en cuenta, en el marco del examen de la protección de la confianza legítima, el hecho de que haya desaparecido el enriquecimiento sin causa del beneficiario de la ayuda, siempre y cuando éste actuara de buena fe. En el caso de que, con arreglo al Derecho nacional, se cumplan los requisitos para que el demandado no esté obligado a la devolución de las ayudas por haber desaparecido el enriquecimiento sin causa, dicho motivo podría tenerse en cuenta.

ee) Sobre la posible culpa de las autoridades nacionales

123. En la sentencia *Deutsche Milchkontor*,<sup>47</sup> el Tribunal de Justicia ya declaró que el Derecho comunitario no se opone a que, con motivo de una solicitud de reembolso de cantidades indebidamente pagadas, se tomen en consideración causas de exclusión del reembolso relacionadas con un comportamiento de la propia Administración y que, por lo tanto, ésta hubiera podido evitar.<sup>48</sup>

124. Por tanto, en el marco de la ponderación que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional nacional, también cabe tomar en consideración la eventual parte de culpa de las autoridades nacionales. A este respecto, deberá examinarse, en parti-

cular, si las autoridades nacionales tal vez no cumplieron adecuadamente con su obligación de información derivada del artículo 3, apartado 3, letra f), del Reglamento n° 2078/92, que obliga a proporcionar una información adecuada a los agentes agrícolas y rurales, en el caso de que no comunicaran al beneficiario de la ayuda de modo suficiente las disposiciones del ÓPUL al presentar la solicitud ni al aprobar las subvenciones.

125. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de seguridad jurídica exige que las normas de Derecho sean claras y precisas, y que tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas que entran dentro del ámbito del Derecho comunitario.<sup>49</sup>

126. En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional puede tener en cuenta el hecho de que las autoridades nacionales incitaron a los agricultores a solicitar ayudas cofinanciadas en un momento en que la versión definitiva del programa nacional, en el que debían basarse las ayudas, o bien no existía todavía, o bien, en todo caso, no había sido aprobado aún por la Comisión, de modo que el agricultor demandado no podía, en el momento de presentar la solicitud —pese a que el formulario de solicitud contenía una remisión al programa que debía aprobar ulteriormente la Comisión—, conocer de forma precisa las obligaciones que finalmente debería respetar.

46 — Citada en la nota 29 *supra*, apartado 31.

47 — Citada en la nota 27 *supra*, apartado 31.

48 — Véase asimismo la sentencia *Steff-Houllberg Export y otros*, citada en la nota 32 *supra*, apartado 31.

49 — Sentencia de 15 de diciembre de 1996, *Duff y otros* (C-63/93, Rec. p. I-569), apartado 20; véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1997, *Oliveira/Comisión* (T-73/95, Rec. p. II-381), apartado 29.

127. Por último, el órgano jurisdiccional remitente debería examinar si las Directrices especiales del ÖPUL prohíben con suficiente precisión la utilización de determinados productos fitosanitarios. Así, las Directrices relativas al cultivo de frutales bajo control integrado, que constituye el anexo 3.5 de las Directrices especiales del ÖPUL, contienen, en particular, un anexo 5 (Tabla de todos los preparados autorizados en el marco del cultivo de frutales bajo control integrado). En dicho anexo 5 figuran el Delan como producto «verde» (autorizado) y el Euparen como producto «amarillo» (autorizado con determinadas condiciones). En el anexo 4 (Particularidades de la producción e indicadores y productos autorizados para el cultivo controlado y biológico de frutas con pepita), cuya aplicación al cultivo de melocotones por parte del demandado no ofrece dudas, menciona una serie de fungicidas «registrados», es decir, de preparados probablemente autorizados. Sin embargo, entre ellos no se encuentra ninguno de los productos utilizados por el demandado. Además, en las Directrices relativas al cultivo de frutales bajo control integrado aparece una lista de los productos permitidos, permitidos de forma limitada y prohibidos, en la que, sin embargo, no figuran las marcas comerciales (como Euparen y Delan), sino las sustancias activas.

128. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si la prohibición de utilizar los fungicidas Euparen, Orthophaldan, Delan y Folit en las condiciones en las que los utilizó el demandado se deriva con suficiente claridad para las personas interesadas de las Directrices especiales del ÖPUL.

ff) Los límites de la protección de la confianza legítima

129. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado, como límite para la aplicación del principio de protección de la confianza legítima, que «el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse en contra de un precepto preciso de un texto de Derecho comunitario». <sup>50</sup>

130. Por lo que respecta a la existencia de culpa por parte de la Comisión o de un Estado miembro en la concesión ilegal de una ayuda, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que un comportamiento culpable de la Comisión o de sus agentes o un comportamiento contrario al Derecho comunitario de una autoridad nacional encargada de la aplicación del Derecho comunitario no pueden infundir en un operador económico la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho comunitario, si con ello se infringe una disposición precisa de Derecho comunitario. <sup>51</sup>

131. Cabe preguntarse si este principio es aplicable al presente asunto. En la medida

50 — Sentencias Lageder y otros, citada en la nota 33 *supra*, apartado 35, Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Krücken, citada en la nota 41 *supra*, apartado 24, y Oliveira/Comisión, citada en la nota 49 *supra*, apartado 28.

51 — Véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1982, Maizena (5/82, Rec. p. 4601), apartado 22; de 16 de noviembre de 1983, Thyssen (188/82, Rec. p. 3721), apartado 10, y Lageder y otros, citada en la nota 33 *supra*, apartado 35.

en que se reprocha al demandado haber utilizado fungicidas no autorizados, no existe una infracción de una disposición precisa del Derecho comunitario, sino únicamente, en su caso —esto es algo que deberá aclarar el órgano jurisdiccional nacional—, de disposiciones del programa nacional.

132. En efecto, el Reglamento n° 2078/92 tan sólo contempla de manera general la concesión de ayudas cuando se reduzca la utilización de productos fitosanitarios [artículo 2, apartado 1, letra a)]. La subvención no tiene por qué estar supeditada a la renuncia de los fungicidas utilizados por el demandado. También la renuncia a los herbicidas, que no se discute que fue acordada entre las partes, sería suficiente, por sí sola, para contribuir a los objetivos del Reglamento. Por tanto, aun en el caso de que el demandado hubiera infringido las Directrices especiales del ÖPUL incorporadas al contrato no existiría ninguna contradicción con la finalidad y el contenido del Reglamento.

133. Queda por aclarar la cuestión, reservada al juez nacional, de si el contrato de subvención se remite a las Directrices especiales del ÖPUL en la versión aprobada por la Comisión, de modo que éstas formaban parte del contrato de subvención (primer supuesto), o si las partes celebraron

un acuerdo no conforme con las Directrices especiales del ÖPUL en la versión aprobada por la Comisión que no suponía la renuncia a los fungicidas (segundo supuesto).

134. En el primero de estos supuestos, el agricultor habría infringido sus obligaciones contractuales y recibido la ayuda indebidamente, de modo que, en principio, el organismo que concedió la ayuda estaría legitimado, con arreglo al Derecho nacional, para recuperarla. Sin embargo, como ya he indicado, el Derecho comunitario no se opone, a este respecto, a la aplicación de los principios de protección de la confianza legítima y de buena fe.

135. En el segundo supuesto, estaríamos ante una estipulación contractual contraria a las Directrices especiales del ÖPUL (nacionales) tal como las aprobó la Comisión. En caso de discrepancia entre un programa nacional de ejecución del Reglamento n° 2078/92 aprobado por la Comisión y un contrato de subvención celebrado en el marco del mismo, cabe pensar en dos consecuencias jurídicas:

- Si se trata de una discrepancia sustancial, contraria a la finalidad y el contenido del Reglamento n° 2078/92, la ayuda debería tratarse como si

hubiera sido otorgada al margen del programa nacional. Esto tendría como consecuencia que ya no estaría amparada por el Reglamento n° 2078/92 y, por tanto, de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento, se aplicarían las disposiciones generales en materia de ayudas (artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE).

no se habría infringido una disposición precisa de Derecho comunitario.

- En el caso de que se tratara de una discrepancia menor y la ayuda no fuera contraria a la finalidad y el contenido del Reglamento n° 2078/92, la ayuda seguiría estando comprendida, en cambio, dentro del ámbito de aplicación del Reglamento y del programa nacional.

137. Sin embargo, el caso sería diferente si fuera cierto que el demandado arrancó sus melocotoneros y viñedos, en contra de lo dispuesto en el artículo 3, apartados 1 y 3, y en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 2078/92, antes de la conclusión del período de cinco años establecido en los mismos. En efecto, ello constituiría una infracción de una disposición precisa del Reglamento n° 2078/92. Este extremo debería ser tenido en cuenta por el órgano jurisdiccional nacional en perjuicio del agricultor al examinar la cuestión de la protección de la confianza legítima en el marco de la ponderación de intereses.

136. Dado que el Reglamento n° 2078/92 contempla de manera general la concesión de ayudas cuando se reduzca la utilización de productos fitosanitarios, un contrato de subvención que supeditara la concesión de una ayuda a la renuncia (únicamente) a los herbicidas no sería contrario a la finalidad y al contenido del Reglamento, de modo que la ayuda estaría comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Reglamento pese a no ser conforme con el programa nacional. De este modo, no se aplicarían los principios enunciados en las sentencias Maizena<sup>52</sup> y Thyssen,<sup>53</sup> ya que

138. En virtud de las consideraciones anteriores, procede responder que el beneficiario puede invocar el principio de confianza legítima contra la recuperación de ayudas otorgadas con arreglo al Reglamento n° 2078/92. En el marco de la ponderación entre el interés de la Comunidad en la recuperación de las ayudas indebidamente percibidas y la protección de la confianza legítima del beneficiario, pueden tenerse en cuenta criterios como la buena fe del beneficiario de la ayuda, el comportamiento negligente de las autoridades nacionales y la desaparición del enriquecimiento sin causa del beneficiario de la ayuda, siempre y cuando se apliquen los mismos requisitos para la recuperación de prestaciones pecuniarias puramente nacionales y se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.

52 — Citada en la nota 51 *supra*, apartado 22.

53 — Citada en la nota 51 *supra*, apartado 10.

## VI. Conclusión

139. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

- «1) El examen de la primera cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda cuestionar la validez del Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.
  
- 2) La aprobación de un programa nacional con arreglo al artículo 7, apartado 3, del Reglamento n° 2078/92 se refiere a las partes del programa que deben apreciarse con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento; sin embargo, la aprobación no supone que el propio programa se convierta en un acto jurídico comunitario.
  
- 3) Los Estados miembros pueden decidir libremente si ejecutan los programas adoptados con arreglo al Reglamento n° 2078/92 mediante actos de Derecho privado (contratos) o mediante modalidades de actuación propias de los poderes públicos, siempre y cuando se garantice que la modalidad de actuación adoptada no da lugar a ninguna discriminación con respecto a las situaciones similares de carácter puramente nacional y no se haga prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución del Reglamento n° 2078/92.



- 4) No es contrario al Derecho comunitario el hecho de que, en el marco de la recuperación de ayudas, se tengan en cuenta motivos de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica del modo que establezca el Derecho nacional para la modalidad de actuación correspondiente; el Derecho comunitario no obliga a recurrir a aquella forma de actuación que resulte especialmente favorable para los intereses comunitarios, si bien debe garantizarse que la aplicación del Derecho comunitario no resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil y que no se discrimine entre una situación con conexión comunitaria y los casos comparables de carácter puramente nacional.
  
- 5) El beneficiario puede invocar el principio de protección de la confianza legítima contra la recuperación de ayudas otorgadas con arreglo al Reglamento n° 2078/92. En el marco de la ponderación entre el interés de la Comunidad en la recuperación de las ayudas indebidamente percibidas y la protección de la confianza legítima del beneficiario, pueden tenerse en cuenta criterios como la buena fe del beneficiario de la ayuda, el comportamiento negligente de las autoridades nacionales y la desaparición del enriquecimiento sin causa del beneficiario de la ayuda, siempre y cuando se apliquen los mismos requisitos para la recuperación de prestaciones pecuniarias puramente nacionales y se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.»