



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 7 de agosto de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Ayuda al desarrollo rural — Reglamento (CE) n.º 1257/1999 — Artículos 10 a 12 — Ayuda al cese anticipado de la actividad agraria — Normativa nacional que prevé la transmisión de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria *mortis causa* — Normativa aprobada por la Comisión Europea — Cambio posterior de postura — Protección de la confianza legítima»

En el asunto C-120/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letonia), mediante resolución de 28 de febrero de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de marzo de 2017, en el procedimiento entre

Administratīvā rajona tiesa

y

Ministru kabinets,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Šváby, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský y M. Vilaras (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de enero de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. I. Kucina y G. Bambāne, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. J. Aquilina y el Sr. I. Naglis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de mayo de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: letón.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 10 a 12 del Reglamento (CE) n.º 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 1999, L 160, p. 80), y del principio de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de una cuestión de constitucionalidad planteada por la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), en un litigio entre varias personas físicas y el Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural, Letonia), concerniente a la validez de convenios relativos a la concesión de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria sobre la base de los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El considerando 23 del Reglamento n.º 1257/1999 enunciaba:

«Considerando que es preciso impulsar el cese anticipado de la actividad agraria para aumentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y que, a tal efecto, debe tenerse en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2079/92 [del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura (DO 1992, L 215, p. 91)]».
- 4 El capítulo IV, titulado «Cese anticipado de la actividad agraria», del título II del Reglamento n.º 1257/1999, con la rúbrica «Medidas de desarrollo rural», contenía los artículos 10 a 12. El artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento establecía lo siguiente:

«La ayuda al cese anticipado de la actividad agraria contribuirá a la consecución de los objetivos siguientes:

 - asegurar unos ingresos a los agricultores de mayor edad que decidan cesar la actividad agraria,
 - fomentar la sustitución de esos agricultores de mayor edad, cuando sea necesario, por otros que puedan mejorar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias que queden libres,
 - dedicar tierras de interés agrario a usos no agrarios cuando el ejercicio de la agricultura en ellas no pueda tener lugar en condiciones de viabilidad económica satisfactorias.»
- 5 El artículo 11, apartados 1 y 5, del citado Reglamento preveía:

«1. El cesionista:

 - abandonará definitivamente toda actividad agraria con fines comerciales, pero podrá proseguir el ejercicio de una agricultura no comercial y conservar el uso de los edificios,
 - no será menor de cincuenta y cinco años, pero en el momento de la cesión no tendrá aún la edad de jubilación normal, y

– habrá ejercido la actividad agraria durante los diez años anteriores a la cesión.

[...]

5. Los requisitos establecidos en el presente artículo se aplicarán durante todo el tiempo que reciba el cesionista la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria.»

6 Según el artículo 12, apartado 2, del mismo Reglamento:

«La concesión de la ayuda por cese anticipado de la actividad agraria no excederá de quince años en el caso del cesionista ni de diez años en el caso del trabajador agrario. No continuará una vez que el cesionista haya cumplido los setenta y cinco años ni podrá seguir concediéndose después de la edad normal de jubilación del trabajador agrario.

Cuando en el caso de los cesionistas los Estados miembros paguen una pensión de jubilación normal, la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria se concederá como un suplemento ajustado al importe de esa pensión.»

7 El título III del Reglamento n.º 1257/1999, con la rúbrica «Principios generales, disposiciones administrativas y financieras», contenía los artículos 35 a 50.

8 A tenor del artículo 39 de dicho Reglamento:

«1. Los Estados miembros harán todo lo necesario para garantizar la compatibilidad y coherencia de las medidas de ayuda al desarrollo rural de conformidad con las disposiciones del presente capítulo.

2. Los programas de desarrollo rural presentados por los Estados miembros incluirán una valoración de la compatibilidad y coherencia de las medidas de ayuda que se contemplen y una indicación de las disposiciones tomadas para garantizar esa compatibilidad y coherencia.

3. Las medidas de ayuda se revisarán subsiguientemente si ello fuere preciso para mantener la compatibilidad y la coherencia.»

9 El artículo 44, apartado 2, del citado Reglamento establecía:

«La Comisión examinará los programas propuestos para comprobar su conformidad con el presente Reglamento y, dentro de los seis meses siguientes a la presentación de los mismos y sobre su base, aprobará documentos de programación del desarrollo rural de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 50 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 [del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO 1999, L 161, p.1)].»

Derecho letón

10 El Ministru kabinets (Consejo de Ministros, Letonia) adoptó, el 30 de noviembre de 2004, el Decreto n.º 1002, que establece las modalidades de aplicación del documento de programación «Plan de desarrollo rural de Letonia para la ejecución del programa de desarrollo rural durante los años 2004 a 2006» (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, n.º 193).

11 El subcapítulo 9.3 del Plan de desarrollo rural de Letonia para la ejecución del programa de desarrollo rural durante los años 2004 a 2006 (en lo sucesivo, «Plan de desarrollo rural») preveía la posibilidad de que los propietarios de una explotación agraria que tuvieran 55 años o más transmitieran su

explotación a un tercero recibiendo una ayuda al cese anticipado de la actividad agraria (en lo sucesivo, «ayuda al cese anticipado»), cuyos requisitos de admisión se correspondían en gran medida con los previstos en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1257/1999.

- 12 El subcapítulo 12.3.2 de dicho Plan incluía una sección titulada «Cese anticipado», cuya letra a) mencionaba que, en caso de fallecimiento del beneficiario de la ayuda al cese anticipado durante el período de vigencia de un convenio relativo a la concesión de una ayuda al cese anticipado, la pensión mensual de cese anticipado correspondiente al período restante se abonaría a partir de ese momento a la persona cuyos derechos sucesorios hubieran sido reconocidos con arreglo a la legislación nacional.
- 13 El artículo 1 del Decreto n.º 187 del Consejo de Ministros, de 14 de abril de 2015, por el que se modifica el Decreto n.º 1002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, n.º 74; en lo sucesivo, «Decreto n.º 187»), puso fin a la posibilidad de transmisión *mortis causa* de esta ayuda.
- 14 Según su artículo 2, este Decreto entró en vigor el 30 de abril de 2015.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 15 Mediante decisión de 30 de julio de 2004, la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó el Plan de desarrollo rural, que preveía la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria.
- 16 Varias personas físicas interpusieron ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) un recurso para que se declarara la validez de determinados convenios relativos a la concesión de la ayuda al cese anticipado puesto que, tras la entrada en vigor del Decreto n.º 187, el servicio de apoyo al medio rural había dejado de cumplir sus compromisos relativos a la transmisión hereditaria de ayudas al cese anticipado.
- 17 Dicho tribunal considera que la adopción del Decreto n.º 187 ha dado lugar a una situación en la que los herederos del cesionario pueden perder el derecho a percibir la ayuda al cese anticipado, incluso si la explotación ha sido cedida a un tercero. Afirma que, dado que ni el Reglamento n.º 1257/1999 ni el Plan de desarrollo rural prohibían la cesión de la explotación agraria a los herederos del cesionista, la celebración de un convenio relativo a la concesión de una ayuda al cese anticipado generó en el cesionista agrario y en sus herederos una confianza legítima en el hecho de que podrían heredar esa ayuda si siguieran cumpliéndose los compromisos recogidos en dicho convenio.
- 18 En consecuencia, la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) planteó una cuestión de constitucionalidad ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letonia) para que se pronunciara sobre la conformidad del Decreto n.º 187 con el artículo 105 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitución de la República de Letonia; en lo sucesivo, «Constitución»), que tiene por objeto el derecho de propiedad.
- 19 El Consejo de Ministros sostiene ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) que el Decreto n.º 187 es conforme con el artículo 105 de la Constitución. Señala que, en su reunión de 19 de octubre de 2011, el Comité de desarrollo rural de la Comisión concluyó que «el FEOGA no se aplicaba a la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado». Por lo tanto, esta transmisión no corresponde al objetivo fijado por el Reglamento n.º 1257/1999. Pues bien, uno de los objetivos del Decreto n.º 187 consiste en evitar la incompatibilidad del Derecho letón con las exigencias derivadas de dicho Reglamento y con el principio de uso útil y eficaz de los recursos de la Unión y de los Estados miembros.

- 20 El tribunal remitente recuerda que ha declarado que el artículo 105 de la Constitución incluye el derecho a una ayuda directa del Estado en forma de una suma de dinero establecida por un acto normativo.
- 21 Dicho tribunal alberga dudas acerca de si el Reglamento n.º 1257/1999 prohibía incluir en el Derecho letón una disposición relativa a la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado o si dejaba un margen de apreciación a los Estados miembros al respecto. Señala, sin embargo, que los requisitos de percepción de dicha ayuda, establecidos en los artículos 11 y 12 de este Reglamento, dan fe del carácter personal de dicha ayuda y que los herederos de un cesionista agrícola no son partes del convenio relativo a la concesión de dicha ayuda.
- 22 El tribunal remitente observa, no obstante, que en el Reglamento n.º 1257/1999 se hacía referencia a la experiencia adquirida al aplicar el Reglamento n.º 2079/92. La función de este último Reglamento era asegurar unos ingresos a los agricultores de mayor edad que decidieran cesar su actividad agraria. De este modo, la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado podría incitar a los agricultores a participar en la medida de cese anticipado.
- 23 Concluye que no puede considerarse que las disposiciones del Reglamento n.º 1257/1999 relativas al cese anticipado imponen obligaciones claras y precisas y que puede entenderse que dejan un margen de apreciación a los Estados miembros.
- 24 También pone de relieve que en el ámbito de la agricultura las competencias de la Unión y los Estados miembros son compartidas.
- 25 A este respecto, el tribunal remitente señala que el 30 de julio de 2004 la Comisión adoptó una decisión por la que se aprobaba el programa de desarrollo rural y refrendó así la disposición relativa a la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria.
- 26 No obstante, dicho tribunal indica que, el 19 de octubre de 2011, el Comité de desarrollo rural de la Comisión concluyó, en lo que atañe al Reglamento que sucedió al Reglamento n.º 1257/1999, que la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado no era conforme con la normativa de la Unión aplicable, postura que se reafirmó en 2015.
- 27 Expresa sus dudas sobre el escrito de la Comisión, de 11 de mayo de 2015, según el cual debía quedar claro para todos los Estados miembros que los pagos de la ayuda al cese anticipado no se transmiten a los herederos del cesionista y que, desde el 19 de octubre de 2011, día que debe considerarse fecha límite para un nuevo compromiso, ya no era posible invocar la confianza legítima.
- 28 Así, se pregunta si el asunto del que conoce constituye un caso en el que la práctica no conforme con el Derecho de la Unión de un Estado miembro ha producido efectos jurídicos, ya que un agricultor parte en un convenio relativo a la concesión de una ayuda al cese anticipado no podía tener conocimiento de un eventual error de este Estado miembro y de la Comisión.
- 29 En estas circunstancias, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) Habida cuenta de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros en el área de agricultura, ¿han de interpretarse las disposiciones del Reglamento n.º 1257/1999, a la luz de uno de sus objetivos —que los agricultores participen en la medida de cese anticipado de la actividad agraria— en el sentido de que se oponen a que, en el marco de las medidas de aplicación de dicho Reglamento, un Estado miembro adopte una normativa que permita heredar la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria?

- 2) En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión prejudicial, esto es, si las disposiciones del Reglamento n.º 1257/1999 excluyen que pueda heredarse la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria, ¿es posible que, en una situación en la que una norma jurídica de un Estado miembro ha sido considerada por la Comisión [...], siguiendo el procedimiento adecuado, conforme con las disposiciones del Reglamento n.º 1257/1999, y los agricultores se han acogido a la medida de cese anticipado de la actividad agraria con arreglo a la práctica nacional, se haya adquirido un derecho subjetivo a heredar la ayuda acordada en el marco de dicha medida?
- 3) En caso de que se responda afirmativamente a la segunda cuestión prejudicial, esto es, si es posible que se haya adquirido tal derecho subjetivo, ¿puede considerarse que la conclusión alcanzada en la reunión del Comité de desarrollo rural de la Comisión [...] de 19 de octubre de 2011, según la cual la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria no puede transmitirse a los herederos del cesionista de la explotación agraria, constituye un fundamento para la finalización anticipada del derecho subjetivo adquirido anteriormente mencionado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 30 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, en el marco de la aplicación de estos artículos, los Estados miembros adopten medidas que permitan la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria.
- 31 Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de acto de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiere manteniéndose dentro de los límites de sus disposiciones (sentencias de 7 de julio de 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, apartado 35, y de 30 de marzo de 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, apartado 18).
- 32 Hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión, interpretadas de conformidad con los objetivos de este, para comprobar si dichas disposiciones prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trata se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencias de 7 de julio de 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, apartado 36, y de 30 de marzo de 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, apartado 19).
- 33 En el caso de autos, el título II del Reglamento n.º 1257/1999, con la rúbrica «Medidas de desarrollo rural», incluye un capítulo IV, titulado «Cese anticipado de la actividad agraria», que define en los artículos 10 a 12 del antedicho Reglamento los objetivos, los requisitos de concesión y los principales aspectos de las modalidades de ejecución de una medida de ayuda al cese anticipado, concedida a un agricultor de mayor edad como contrapartida a la cesión de su explotación.
- 34 Procede señalar que estas disposiciones no contemplan el supuesto del fallecimiento del beneficiario de dicha medida. En particular, ni autorizan ni prohíben la posibilidad de transmitir *mortis causa* el derecho a percibir la ayuda por cese anticipado de la actividad agraria.

- 35 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en particular, las sentencias de 6 de noviembre de 2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, apartado 35, y de 12 de noviembre de 2015, Jakutis y Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, apartado 93).
- 36 En el caso de autos, algunos elementos del tenor de los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999, leídos aisladamente, pueden entenderse en el sentido de que permiten a los Estados miembros, en el marco de su margen de apreciación, prever la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado.
- 37 Así, el artículo 10 de ese Reglamento establece que dicha ayuda tiene, en particular, el objetivo de asegurar unos ingresos a los agricultores de mayor edad que decidan cesar la actividad agraria. En su condición de incentivo a la finalización de dicha actividad, podría considerarse que, en esta medida, la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria permitiría alcanzar mejor ese objetivo si, en caso de fallecimiento del cesionista, fuera posible transmitirla a sus herederos.
- 38 Por su parte, el artículo 12, apartado 2, de dicho Reglamento, según el cual el pago de dicha ayuda no excederá de quince años, sin más precisiones, podría entenderse, como señaló el Abogado General en el punto 37 de sus conclusiones, en el sentido de que establece un límite tanto para el cesionista como para sus herederos, a falta de referencia a las características inherentes a este cesionista.
- 39 Sin embargo, a pesar de estos elementos, se desprende del conjunto de los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999, a la luz de las finalidades de la medida de ayuda al cese anticipado que aquellos establecen, que esta está sujeta a requisitos que están estrictamente relacionados con la persona del cesionista y que, en consecuencia, dichos artículos deben interpretarse en el sentido de que no autorizan a los Estados miembros a prever la transmisión *mortis causa* de dicha ayuda.
- 40 Así, en primer lugar, el apartado 1 del artículo 11 de este Reglamento establece una serie de requisitos vinculados a la persona del cesionista agrícola. Lo mismo sucede con las obligaciones de cesar definitivamente toda actividad agraria con fines comerciales, de no ser menor de 55 años, sin tener aún la edad normal de jubilación en el momento de la cesión y de haber ejercido la actividad agraria durante los diez años anteriores a la cesión. El artículo 11 dispone asimismo, en su apartado 5, que el beneficiario de la ayuda al cese anticipado, es decir, el cesionista, deberá cumplir estos requisitos durante todo el período en que pudiera beneficiarse de dicha ayuda.
- 41 En segundo lugar, aunque fija una duración máxima de quince años para el pago de la ayuda al cese anticipado, el artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 1257/1999 establece también un segundo límite temporal, a saber, que dicho pago no continuará una vez que el cesionista haya cumplido los setenta y cinco años. De este modo, la referida disposición no puede interpretarse en el sentido de que otorga un derecho incondicional al pago de la ayuda durante un período de quince años. En efecto, no solo pone de relieve el carácter temporal de esta ayuda, sino que implica *a fortiori* que el fallecimiento del cesionista pondrá fin a su pago.
- 42 En tercer lugar, los objetivos del Reglamento n.º 1257/1999 también conducen a considerar que la ayuda al cese anticipado no puede ser objeto de transmisión *mortis causa*.
- 43 En efecto, ante todo, el artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento establece varios objetivos de la medida de ayuda al cese anticipado: asegurar unos ingresos a los agricultores de mayor edad que decidan cesar la actividad agraria, fomentar la sustitución de esos agricultores de mayor edad, cuando sea necesario, por otros que puedan mejorar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias que queden libres y dedicar tierras de interés agrario a usos no agrarios cuando el ejercicio de la agricultura en ellas no pueda tener lugar en condiciones de viabilidad económica satisfactorias.

- 44 Además, el Tribunal de Justicia ha deducido de la existencia de estos diferentes objetivos que el legislador de la Unión había deseado fomentar el cese anticipado en el sector de la agricultura con objeto de mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y de crear un incentivo económico dirigido a que los agricultores de mayor edad cesen en dicha actividad de forma anticipada y en circunstancias en las que normalmente no lo harían, ya que el complemento a la pensión de jubilación o los ingresos adicionales no son sino una de las consecuencias de la aplicación del Reglamento n.º 1257/1999 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2016, Polonia/Comisión, C-210/15 P, no publicada, EU:C:2016:529, apartado 39).
- 45 De ello se deduce, por una parte, que la ayuda al cese anticipado se concede al cesionista teniendo en cuenta requisitos estrictamente relacionados con su persona y, por otra parte, que el objetivo esencial de esta ayuda no consiste en completar la renta del cesionista. Por tanto, habida cuenta de su carácter personal, dicha ayuda no puede transmitirse a los herederos del cesionista agrícola en el supuesto de que este fallezca.
- 46 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, en el marco de la aplicación de estos artículos, los Estados miembros adopten medidas que permitan la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado de la actividad agraria como la controvertida en el litigio principal.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 47 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, que permitía la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado de la actividad agraria y que fue aprobada por la Comisión al considerarse conforme con el Reglamento n.º 1257/1999, generó una confianza legítima en los herederos de los agricultores que se habían beneficiado de esta ayuda y, en caso afirmativo, si una conclusión como la incluida en el acta de la reunión del Comité de desarrollo rural de la Comisión de 19 de octubre de 2011, con arreglo a la cual dicha ayuda no se puede transmitir *mortis causa*, puso fin a dicha confianza legítima.
- 48 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, por un lado, cuando los Estados miembros adopten medidas por las que apliquen el Derecho de la Unión, deben respetar los principios generales de este Derecho, entre los que figura, en particular, el principio de protección de la confianza legítima (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de septiembre de 2006, Elmeka, C-181/04 a C-183/04, EU:C:2006:563, apartado 31, y de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartado 54).
- 49 De ello se desprende que, al aplicar la ayuda al cese anticipado prevista en los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999, los Estados miembros están obligados a respetar el principio de protección de la confianza legítima.
- 50 Por otra parte, el derecho a invocar este principio se extiende a todo justiciable al que la autoridad administrativa de que se trate haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio (sentencias de 9 de julio de 2015, Salomie y Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, apartado 44, y de 14 de junio de 2017, Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, apartado 76).

- 51 A este respecto, procede comprobar si los actos de la autoridad administrativa de que se trate generaron en el justiciable en cuestión una confianza razonable y, de ser así, determinar el carácter legítimo de esta confianza (véanse las sentencias de 14 de septiembre de 2006, Elmeka, C-181/04 a C-183/04, EU:C:2006:563, apartado 32, y de 9 de julio de 2015, Salomie y Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, apartado 45).
- 52 No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse en contra de un precepto preciso de un texto de Derecho de la Unión, y el comportamiento de una autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho de la Unión que está en contradicción con este último no puede infundir, en un justiciable, la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho de la Unión (sentencias de 1 de abril de 1993, Lageder y otros, C-31/91 a C-44/91, EU:C:1993:132, apartado 35; de 20 de junio de 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, apartado 52, y de 20 de diciembre de 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, apartado 69).
- 53 En primer lugar, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 51 de la presente sentencia, es preciso comprobar si los actos de las autoridades letonas, a saber, el Decreto n.º 1002 y los convenios relativos a la concesión de la ayuda al cese anticipado por parte del Servicio de apoyo al medio rural, generaron, en los herederos de los agricultores que tuvieron derecho a la ayuda al cese anticipado, una confianza razonable en que esta fuera transmisible *mortis causa*.
- 54 En primer término, el examen de la primera cuestión prejudicial revela que los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999 no precisan en modo alguno la posibilidad de que un Estado miembro prevea, a efectos de su ejecución, la transmisión *mortis causa* del derecho a percibir la ayuda por cese anticipado.
- 55 Por consiguiente, los citados artículos 10 a 12 no pueden considerarse disposiciones concretas del Derecho de la Unión, en el sentido de que las personas que gozan de los derechos que estos otorgan hayan podido comprender sin ambigüedad que impedían a los Estados miembros permitir la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado.
- 56 En segundo término, procede señalar que el 30 de julio de 2004 la Comisión aprobó, con arreglo al artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1257/1999, el Plan de desarrollo rural, que preveía que la ayuda al cese anticipado fuera transmisible *mortis causa*.
- 57 Pues bien, en virtud del citado artículo 44, apartado 2, la Comisión analizaba los planes presentados en función de su coherencia con el Reglamento n.º 1257/1999, lo que implicaba examinar el contenido de dichos planes a fin de verificar su coherencia con los distintos requisitos y obligaciones establecidos por este Reglamento.
- 58 En el caso de autos, a raíz de la aprobación del Plan de desarrollo rural por la Comisión, las autoridades letonas adoptaron el Decreto n.º 1002, por el que se establecen disposiciones de aplicación de dicho Plan, introduciendo de este modo, en la letra a) de la sección titulada «Cese anticipado» de su subcapítulo 12.3.2, la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria.
- 59 Además, la firma de los convenios relativos a la concesión de la ayuda al cese anticipado por el Servicio de apoyo al medio rural no pudo sino corroborar la confianza, tanto de los agricultores firmantes de estos convenios como de sus herederos, en la legalidad de la transmisión *mortis causa* de esta ayuda prevista por el Decreto n.º 1002.
- 60 En tercer término, procede señalar que transcurrieron más de siete años desde el 30 de julio de 2004, momento en que la Comisión aprobó el Plan de desarrollo rural, y el 19 de octubre de 2011, fecha en la que el Comité de Desarrollo Rural de la Comisión concluyó que «el FEOGA no se aplicaba a la

transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado». Este lapso de tiempo transcurrido antes de que los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999 se interpretaran en el sentido de que prohíben la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado podía reforzar la confianza de los herederos en la legalidad de tal transmisión, prevista por el Plan de desarrollo rural.

- 61 De las consideraciones que preceden se desprende que los actos de las autoridades letonas, a saber, el Decreto n.º 1002 y los convenios relativos a la concesión de la ayuda al cese anticipado por parte del Servicio de apoyo al medio rural, generaron una confianza razonable, en los herederos de los agricultores que se habían beneficiado de la ayuda al cese anticipado, en que esta era transmisible *mortis causa*.
- 62 En segundo lugar, es preciso determinar, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 51 de la presente sentencia, si la confianza de estos herederos en la posibilidad de transmitir la ayuda al cese anticipado *mortis causa* reviste carácter legítimo.
- 63 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, el carácter legítimo de la confianza debe ser reconocido cuando el justiciable que la invoca se encuentra en una situación especial, digna de protección, como la controvertida en el litigio principal.
- 64 En efecto, los herederos de los agricultores que se beneficiaron de la ayuda al cese anticipado fundaban sus derechos sucesorios en una norma nacional cuyo contenido había sido aprobado por la Decisión de la Comisión de 30 de julio de 2004 y de la que no se deducía de manera evidente que, pese a dicha aprobación, era contraria a los artículos 10 a 12 del Reglamento n.º 1257/1999. Además, los derechos sucesorios se habían materializado en convenios relativos a la concesión de una ayuda al cese anticipado, celebrados entre un servicio facultado para comprometer la responsabilidad del Estado para la concesión de dicha ayuda, el Servicio de apoyo al medio rural, y los agricultores que habían cedido sus explotaciones en contrapartida de la ayuda al cese anticipado, convenios en que los herederos no eran partes.
- 65 En estas circunstancias, la confianza razonable que dichos herederos podían tener en la legalidad de sus derechos sucesorios reviste carácter legítimo.
- 66 En tercer lugar, es cierto que, como ha señalado el Gobierno letón, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede modificarse en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión o de las autoridades nacionales cuando aplican el Derecho de la Unión (sentencias de 22 de octubre de 2009, *Elbertsen*, C-449/08, EU:C:2009:652, apartado 45, y de 26 de junio de 2012, *Polonia/Comisión*, C-335/09, EU:C:2012:385, apartado 180).
- 67 No obstante, el tribunal remitente no pretende saber si el principio de protección de la confianza legítima puede ser invocado para protegerse de los efectos de la modificación normativa introducida por el Decreto n.º 187. Únicamente desea saber si los herederos de los agricultores que se han beneficiado de la ayuda al cese anticipado pueden invocar una confianza legítima respecto al período anterior al 30 de abril de 2015, fecha de entrada en vigor de este Decreto.
- 68 Por consiguiente, la jurisprudencia mencionada en el apartado 66 de la presente sentencia no puede afectar a la respuesta que debe darse a dicho tribunal.
- 69 En último lugar, procede señalar que el tribunal remitente se pregunta sobre la repercusión de las conclusiones del Comité de Desarrollo Rural de la Comisión, adoptadas en la reunión del 19 de octubre de 2011, sobre la confianza legítima que pueden alegar los herederos de los agricultores que se hayan beneficiado de la ayuda al cese anticipado.

- 70 Pues bien, de los autos se deduce que dichas conclusiones estaban dirigidas exclusivamente a los Estados miembros y que, en el caso de la República de Letonia, no se tradujeron en una modificación de la normativa que establecía la transmisión *mortis causa* de la ayuda al cese anticipado hasta la adopción del Decreto n.º 187, el 14 de abril de 2015.
- 71 Asimismo resulta que los herederos de los agricultores que se beneficiaron de la ayuda al cese anticipado no tuvieron conocimiento ni de la reunión del Comité de desarrollo rural de la Comisión ni de las conclusiones de esta.
- 72 Además, no podía exigirse a los citados herederos que fueran suficientemente diligentes para informarse, por sí mismos, del contenido de esas mismas conclusiones.
- 73 En estas circunstancias, las conclusiones adoptadas en la misma reunión no afectan a la confianza legítima que pueden invocar los herederos de los agricultores que se beneficiaron de la ayuda al cese anticipado.
- 74 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, que permitía la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado y que fue aprobada por la Comisión al considerarse conforme con el Reglamento n.º 1257/1999, generó, en los herederos de los agricultores que se beneficiaron de esta ayuda, una confianza legítima y que una conclusión como la incluida en el acta de la reunión del Comité de desarrollo rural de la Comisión de 19 de octubre de 2011, por la que dicha ayuda no se transmite *mortis causa*, no puso fin a dicha confianza legítima.

Costas

- 75 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

- 1) **Los artículos 10 a 12 del Reglamento (CE) n.º 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, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, en el marco de la aplicación de estos artículos, los Estados miembros adopten medidas que permitan la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado de la actividad agraria como la controvertida en el litigio principal.**
- 2) **El principio de protección de la confianza legítima debe interpretarse en el sentido de que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, que permitía la transmisión *mortis causa* de una ayuda al cese anticipado y que fue aprobada por la Comisión al considerarse conforme con el Reglamento n.º 1257/1999, generó, en los herederos de los agricultores que se beneficiaron de esta ayuda, una confianza legítima y que una conclusión como la incluida en el acta de la reunión del Comité de desarrollo rural de la Comisión de 19 de octubre de 2011, por la que dicha ayuda no se transmite *mortis causa*, no puso fin a dicha confianza legítima.**

Firmas