



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 24 de enero de 2013¹

Asunto C-568/11

Agroferm A/S
contra
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Vestre Landsret, Dinamarca)

«Política agrícola común — Reglamento (CE) n° 1265/2001 — Restitución por producción para la transformación de azúcar — Clasificación de un producto que contiene sulfato de lisina en una partida arancelaria de la Nomenclatura Combinada — Reglamento (CE) n° 1258/1999 — Recuperación de los importes indebidamente pagados — Principio de protección de la confianza legítima»

I. Introducción

1. El objetivo de asegurar a los productores de remolacha y caña de azúcar de la Comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y nivel de vida,² perseguido por la Unión, está en el origen de la presente petición de decisión prejudicial. A estos efectos, la demandante en el litigio principal había percibido ayudas de la Unión, pagadas por la fabricación de sulfato de lisina a partir de azúcar. Sin embargo, posteriormente las autoridades danesas competentes albergaron dudas sobre si el producto fabricado cumplía efectivamente los requisitos para que se percibiera la ayuda de la Unión. Finalmente, denegaron nuevos pagos y exigieron la devolución de las ayudas que ya se habían concedido.

2. En este contexto, procede, en primer lugar, determinar en el presente procedimiento si el sulfato de lisina fabricado puede dar derecho a una ayuda de la Unión en forma de restitución por producción. Pero este procedimiento brinda sobre todo la posibilidad de clarificar la jurisprudencia sobre la protección de la confianza legítima en la concesión de ayudas de la Unión, que se ha desarrollado a lo largo de décadas.

¹ — Lengua original: alemán.

² — Véase el segundo considerando del Reglamento (CE) n° 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 178, p. 1).

II. Marco jurídico

3. Hasta 2006, las restituciones por producción para la transformación de azúcar se concedían de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1265/2001.³ Dicho Reglamento contiene tanto disposiciones sobre los requisitos para tener derecho a una restitución por producción, como sobre el procedimiento administrativo relacionado con ella.

A. Derecho a restituciones por producción

4. Según el artículo 14, apartado 1, párrafo primero, letra b), del Reglamento n° 1265/2001, la concesión del certificado de restitución «dará derecho al pago de la restitución por producción indicada en el certificado [...] después de la transformación del producto de base en las condiciones previstas en el certificado de restitución».

5. El artículo 1, apartado 1 define como «productos de base», entre otros, el azúcar «que se utilice [...] para la fabricación de los productos de la industria química enumerados en el anexo I del presente Reglamento». El referido anexo I contiene una tabla con códigos de la Nomenclatura Combinada. En dicha tabla figuran, entre otros:

«Capítulo 29 Productos químicos orgánicos, excepto las subpartidas 2905 43 00 y 2905 44

[...]

ex capítulo 38 Productos diversos de las industrias químicas, excepto las subpartidas 3809 10, 3809 91 00, 3809 92 00, 3809 93 00 y ex 3824 60»

6. La Nomenclatura Combinada se define en el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común.⁴ De conformidad con el artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento, el anexo I aplicable al período comprendido entre 2004 y 2006, relevante para el presente procedimiento, era el establecido en los Reglamentos (CE) n°s 1789/2003,⁵ 1810/2004⁶ y 1719/2005.⁷ Por lo que respecta a las disposiciones pertinentes en el caso de autos, las tres versiones del anexo I son idénticas.

7. El capítulo 29 de la Nomenclatura Combinada contiene la subpartida 2922 41 00 «Lisina y sus ésteres; sales de estos productos». La Nota 1 al capítulo 29 de la Nomenclatura Combinada establece adicionalmente lo siguiente:

«1. Salvo disposición en contrario, las partidas de este capítulo comprenden solamente:

- a) los compuestos orgánicos de constitución química definida presentados aisladamente, aunque contengan impurezas;

[...]

3 — Reglamento de la Comisión, de 27 de junio de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/2001 del Consejo en lo que atañe a la concesión de la restitución por la producción de determinados productos del sector del azúcar utilizados en la industria química (DO L 178, p. 63).

4 — DO L 256, p. 1, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 254/2000 del Consejo, de 31 de enero de 2000 (DO L 28, p. 16).

5 — Reglamento de la Comisión, de 11 de septiembre de 2003, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común (DO L 281, p. 1).

6 — Reglamento de la Comisión, de 7 de septiembre de 2004, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común (DO L 327, p. 1).

7 — Reglamento de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común (DO L 286, p. 1).

- e) las demás disoluciones de los productos de los apartados a), b) o c) anteriores, siempre que constituyan un modo de acondicionamiento usual e indispensable, exclusivamente motivado por razones de seguridad o necesidades del transporte y que el disolvente no haga al producto más apto para usos determinados que para uso general;
- f) los productos de los apartados a), b), c), d) o e) anteriores, con adición de un estabilizante [...] indispensable para su conservación o transporte;
- g) los productos de los apartados a), b), c), d) o e) anteriores, con adición de una sustancia antipolvo, un colorante o un odorante para facilitar su identificación o por razones de seguridad, siempre que estas adiciones no hagan el producto más apto para usos determinados que para uso general;

[...]»

8. En el capítulo 38, relativo a «productos diversos de las industrias químicas» se encuentra la partida 3824 con la designación de la mercancía «[...] productos químicos y preparaciones de la industria química o de las industrias conexas [...], no expresados ni comprendidos en otra parte».

9. Por último, el capítulo 23 de la Nomenclatura Combinada contiene la partida 2309 «Preparaciones del tipo de las utilizadas para la alimentación de los animales».

B. Procedimiento para obtener la restitución por producción

10. El artículo 2 del Reglamento n° 1265/2001 dispone sobre el procedimiento administrativo:

«1. La restitución por producción será concedida por el Estado miembro en cuyo territorio se lleve a cabo la transformación de los productos de base.

2. El Estado miembro sólo podrá conceder la restitución si se lleva a cabo un control aduanero, o un control administrativo que ofrezca garantías equivalentes, que garantice que la utilización de los productos de base es conforme al destino especificado en la solicitud contemplada en el artículo 3.»

11. El artículo 3 del Reglamento n° 1265/2001 dispone lo siguiente:

«1. La restitución por producción sólo se concederá a los transformadores que garanticen que el control previsto en el apartado 2 del artículo 2 puede efectuarse en cualquier momento y que hayan presentado una solicitud en la que se especifique el producto químico para cuya fabricación se va a utilizar el producto de base.

2. El Estado miembro en cuestión podrá supeditar la concesión de la restitución a una autorización previa de los transformadores a que se refiere el apartado 1.»

Según las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente, era necesario, con arreglo a la normativa danesa aplicable al litigio principal, la autorización previa por parte de la administración aduanera danesa.

12. La concesión del certificado de restitución que, con arreglo al artículo 14, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 1265/2001 dará derecho al pago de una restitución por producción, contiene, según el artículo 12, apartado 3, letra d), «el destino previsto para el producto de base».

13. De conformidad con el apartado 1, párrafo segundo, letra c), del artículo 10, en la solicitud de certificado de restitución deberán constar «la partida arancelaria y la designación del producto químico para cuya fabricación vaya a utilizarse el producto de base».

14. Según el artículo 13, letra b), del Reglamento n° 1265/2001, aplicable tanto a la solicitud como al propio certificado de restitución, «a petición de las autoridades competentes del Estado miembro en cuestión y previo acuerdo de éstas, la mención del destino del producto de base podrá referirse únicamente al capítulo de la nomenclatura combinada correspondiente al producto o a los productos químicos que vayan a fabricarse.»

15. De conformidad con el artículo 1, apartados 1 y 2, letra b), así como con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1258/1999,⁸ las restituciones por producción concedidas por los Estados miembros se financiaban en el período pertinente para el caso de autos por el presupuesto general de las Comunidades Europeas.⁹ El artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento establece, entre otras, las siguientes obligaciones de los Estados miembros:

«1. Los Estados miembros adoptarán, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, las medidas necesarias para:

[...]

b) prevenir y tratar las irregularidades;

c) recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.»

16. La «irregularidad» se refiere en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95¹⁰ como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades [...] mediante un gasto indebido.»

III. Procedimiento principal y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. La sociedad danesa Agroferm A/S (en lo sucesivo, «Agroferm») produjo entre agosto de 2004 y junio de 2006 en Dinamarca sulfato de lisina, que fabricó mediante un proceso de fermentación a partir de azúcar y que comercializó como aditivo para piensos. En el período comprendido entre agosto de 2004 y marzo de 2006, Agroferm percibió restituciones por producción para el azúcar utilizado por un importe total de 70,6 millones de DKK, que actualmente equivalen a unos 9,5 millones de euros.

18. El 19 de mayo de 2004, Agroferm solicitó a la autoridad aduanera danesa una «autorización previa» de restituciones por producción. Agroferm declaró en la solicitud que pretendía fabricar lisina que según ella debía clasificarse en la subpartida 2922 41 00 de la Nomenclatura Combinada. El 16 de junio de 2004, la administración aduanera danesa otorgó una autorización hasta finales de mayo de 2007. Posteriormente, la Agencia Danesa del Sector Alimentario expidió certificados de restitución, cada uno de los cuales tenía una vigencia de cinco meses a partir de la fecha de expedición.

8 — Reglamento del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

9 — Véase el trigésimo sexto considerando del Reglamento n° 1260/2001 (citado en la nota 2).

10 — Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

19. En octubre de 2005 y marzo de 2006, la autoridad aduanera danesa tomó muestras del producto fabricado por Agroferm. Del análisis de las muestras resultó que el producto estaba compuesto únicamente en un 65 % por sulfato de lisina, siendo el resto productos derivados del proceso de fabricación, sobre todo en forma de masa celular. El 9 de mayo de 2006, la Agencia Danesa del Sector Alimentario denegó el pago de ulteriores de restituciones por producción afirmando que existía incertidumbre sobre la clasificación del producto fabricado.

20. El 22 de noviembre de 2006, la misma autoridad instó finalmente a Agroferm a que devolviera las restituciones por producción por un valor de 86,6 millones de DKK más intereses. Agroferm impugnó esta decisión en el procedimiento principal con el argumento de que la percepción de los pagos era legal y de que, en cualquier caso, los había percibido de buena fe. Además, pretendía que se le abonaran las demás restituciones por producción ya autorizadas hasta que se pusiera fin a la producción en junio de 2006.

21. En este contexto, el Vestre Landsret que conoce del asunto planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Está comprendido en la partida 2309, en la partida 2922 o en la partida 3824 de la Nomenclatura Combinada, en la versión resultante del anexo I del Reglamento (CE) n° 1719/2005, un producto fabricado a partir de azúcar fermentado mediante la bacteria *Corynebacterium glutamicum* y compuesto aproximadamente en un 65 % por sulfato de lisina, además de las impurezas derivadas del proceso de fabricación (materias primas no modificadas, reactivos utilizados en el proceso de fabricación y subproductos)?

¿Es relevante en este contexto el hecho de que se hayan mantenido deliberadamente las impurezas con vistas a hacer el producto particularmente adecuado, o más adecuado para la producción de piensos, o que se hayan mantenido las impurezas porque no es necesario ni conveniente eliminarlas? ¿Qué criterios deberían utilizarse, en su caso, para analizar este extremo?

¿Es relevante para la respuesta el hecho de que sea posible fabricar otros productos que contengan lisina, incluida la lisina “pura” ($\geq 98\%$) y productos de lisina HCl que tengan un contenido en lisina superior al producto de sulfato de lisina antes descrito, y es relevante en este contexto que la cantidad de sulfato de lisina y otras impurezas contenidas en el producto de sulfato de lisina antes descrito coincida con la cantidad contenida en los productos de sulfato de lisina de otros fabricantes? ¿Qué criterios deberían utilizarse, en su caso, para analizar este extremo?

2) Si, de conformidad con el principio de legalidad, debe considerarse que la producción no estaba comprendida en el régimen de restituciones, ¿sería contrario al Derecho de la Unión que las autoridades nacionales se abstuvieran, en un caso como el de autos, y de conformidad con los principios nacionales de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, de exigir la devolución de los importes de las restituciones que el fabricante aceptó de buena fe?

3) Si, de conformidad con el principio de legalidad, debe considerarse que la producción no estaba comprendida en el régimen de restituciones, ¿sería contrario al Derecho de la Unión que las autoridades nacionales, en un caso como el de autos, y de conformidad con los principios nacionales de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, cumplieran compromisos (certificados de restitución) limitados en el tiempo y que el fabricante aceptó de buena fe?»

22. Agroferm, el Gobierno danés y la Comisión participaron en la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia y en la vista de 22 de noviembre de 2012.

IV. Apreciación jurídica

23. Son objeto de la petición de decisión prejudicial tanto los requisitos legales para la concesión de restituciones por producción como los derechos que en el marco del procedimiento para la concesión de restituciones por producción pueden resultar de los actos de las autoridades nacionales en lo que atañe a la protección de la confianza legítima.

24. Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el producto fabricado por Agroferm da derecho a una restitución por producción (véase la parte A) en virtud del Derecho de la Unión. Las cuestiones segunda y tercera se han planteado para el caso de que las autoridades danesas no debieran conceder a Agroferm restituciones por producción. Mediante estas cuestiones se pretende que se dilucide cuáles son los derechos que, no obstante, se derivan para un solicitante del principio de protección de la confianza legítima frente a las autoridades nacionales (véanse, a este respecto, las partes B y C).

A. Sobre la primera cuestión prejudicial: clasificación en la Nomenclatura Combinada

25. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el producto fabricado por Agroferm ha de clasificarse en la partida 2309, en la partida 2922 o en la partida 3824 de la Nomenclatura Combinada en su versión del anexo I del Reglamento n° 1719/2005. Habida cuenta de que, según su artículo 2, el referido Reglamento entró en vigor tan sólo el 1 de enero de 2006, pero el litigio principal se refiere a restituciones por producción correspondientes a los años 2004 a 2006, ha de entenderse la cuestión del órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que pretende que se interprete la Nomenclatura Combinada en las versiones vigentes en cada año.¹¹

26. Como se desprende del artículo 2, apartado 1, y del artículo 14, apartado 1, párrafo primero, letra b), en relación con el artículo 1, apartado 1, y el anexo I del Reglamento n° 1265/2001, el derecho a percibir una restitución por producción depende de la partida de la Nomenclatura Combinada en la que haya de clasificarse el producto fabricado por Agroferm. Tal derecho habría existido si el citado producto hubiera debido clasificarse en las partidas 2922 o 3824, pero no si hubiera procedido clasificarlo en la partida 2309 de la Nomenclatura Combinada.

1. Partida 2922

27. Agroferm considera que el producto que fabrica está comprendido en el código de la Nomenclatura Combinada 2922 41 00, que constituye una subpartida de la partida 2922. Dicha subpartida incluye las sales de lisina. Según el órgano jurisdiccional remitente, el sulfato de lisina producido es una sal de lisina de este tipo. Sin embargo, el producto que fabrica Agroferm está compuesto únicamente en un 65 % por sulfato de lisina y en su parte restante, fundamentalmente, por masa celular resultante del proceso de fabricación.

28. Para comprobar si, no obstante, el producto está comprendido en la subpartida 2922 41 00, ha de atenderse a los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en materia de clasificación arancelaria. Es cierto que el presente asunto, relativo a una restitución por producción, no tiene por objeto una cuestión aduanera. No obstante, el Reglamento n° 1265/2001 hace expresamente referencia a la Nomenclatura Combinada adoptada en el ámbito del Derecho aduanero.¹² Según estos criterios de

¹¹ — Véase el punto 6 *supra*.

¹² — Véanse, asimismo, las sentencias de 6 de noviembre de 1997, LTM (C-201/96, Rec. p. I-6147), apartados 13 a 16, y de 12 de marzo de 1998, Laboratoires Sarget (C-270/96, Rec. p. I-1121), apartados 11 a 15.

interpretación, en aras de la seguridad jurídica y de la facilidad de los controles, el criterio decisivo para la clasificación arancelaria de las mercancías debe buscarse, con carácter general, en sus características y propiedades objetivas, tal como están definidas en el texto de las partidas y en las Notas de las Secciones o Capítulos de la Nomenclatura Combinada.¹³

29. De conformidad con la Nota 1, letra a), al capítulo 29, solamente están comprendidos en dicho capítulo, y por lo tanto en la subpartida 2922 41 00, «los compuestos orgánicos de constitución química definida presentados aisladamente, aunque contengan impurezas». Por tanto, deben cumplirse dos requisitos objetivos contradictorios. Por una parte, los compuestos del capítulo han de estar «presentados aisladamente» y deben ser «de constitución química definida», por otra, los compuestos pueden contener «impurezas».

30. En opinión del Gobierno danés y de la Comisión, los requisitos de esta Nota no se cumplen porque no se retiró la masa celular restante después del proceso de fabricación, de modo que el producto no presentaba el grado de pureza necesario.

31. Al tolerar impurezas, la Nota precisa que los requisitos de que estén «presentados aisladamente» y que sean «de constitución química definida» no exigen que el compuesto tenga un grado de pureza del 100 %. La razón es que, por regla general, no puede cumplirse técnicamente tal requisito. Sin embargo, habida cuenta de que el compuesto, en principio, debe presentarse «aisladamente», no cabe hablar de una mera impureza cuando el producto contiene otras sustancias pese a que técnicamente sea posible un grado superior de pureza. Éste es precisamente el caso, según indica el órgano jurisdiccional remitente, de modo que la masa celular contenida en el producto de Agroferm no constituye una mera impureza. Puesto que únicamente resultan determinantes las características objetivas de un producto, carece de pertinencia que, según el órgano jurisdiccional remitente, un grado superior de pureza no sea razonable desde el punto de vista comercial.

32. Además, una comparación con otras Notas al capítulo 29 muestra que no pueden considerarse impurezas los componentes de un producto que el compuesto contenga deliberadamente para cumplir un determinado objetivo. En las letras e) a g) de la Nota 1 al capítulo 29 de la Nomenclatura Combinada se regula para qué fines y en qué condiciones es inofensiva la disolución en sustancias distintas del agua o la adición de otras sustancias. Tales exigencias carecerían de relevancia si la adición de tales sustancias pudiera considerarse una impureza en el sentido de la letra a). Sin embargo, no cabe considerar que el único factor que no da lugar a una impureza sea la adición posterior; tampoco da lugar a una impureza el hecho de dejar sustancias en el producto para un determinado fin. De lo contrario, podrían eludirse los requisitos de las letras e) a g), de la Nota 1 al capítulo 29.

33. Según indica el órgano jurisdiccional remitente, la masa celular que contiene el producto de Agroferm responde a determinados objetivos. En primer lugar, impedir la absorción de humedad por el sulfato de lisina; en segundo lugar, mejorar la aptitud del compuesto para su uso como añadido para piensos. En este contexto, tampoco cabe considerar que la masa celular sea una mera impureza en el sentido de la Nota 1, letra a), al capítulo 29.

13 — Véanse, entre otras, las sentencias de 25 de mayo de 1989, Weber (40/88, Rec. p. 1395), apartado 13; de 18 de julio de 2007, Olimcom (C-142/06, Rec. p. I-6675), apartado 16, y de 6 de septiembre de 2012, Lowlands Design Holding (C-524/11), apartado 23.

34. A la vista de estas consideraciones, ya no procede analizar las Notas Explicativas redactadas por la Organización Mundial de Aduanas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, invocadas por la Comisión con carácter adicional. Si bien éstas constituyen, según reiterada jurisprudencia, medios importantes para una interpretación uniforme de la Nomenclatura Combinada, no son jurídicamente vinculantes.¹⁴ Por consiguiente, tienen un rango inferior a las conclusiones extraídas de la interpretación de la Nomenclatura Combinada que es jurídicamente vinculante, en particular, de la Nota 1 al capítulo 29.

35. Por lo tanto, no procede clasificar el producto fabricado por Agroferm en la subpartida 2922 41 00 de la Nomenclatura Combinada, puesto que no reúne los requisitos de la Nota 1, letra a), al capítulo 29.

2. Partida 2309

36. En opinión del Gobierno danés y de la Comisión, el producto que fabrica Agroferm ha de clasificarse en la partida 2309. Ésta comprende las «Preparaciones del tipo de las utilizadas para la alimentación de los animales».

37. El destino del producto puede constituir un criterio objetivo de clasificación, siempre que sea inherente a dicho producto. El carácter inherente debe apreciarse en función de las características y propiedades objetivas del producto.¹⁵ Es cierto que el producto controvertido en el caso de autos ha sido comercializado únicamente como *aditivo* para piensos, finalidad a la cual, según el órgano jurisdiccional remitente, estaba predestinado por sus características objetivas. Por esta razón, Agroferm considera imposible clasificar el producto en la partida 2309.

38. Sin embargo, la partida 2309 no indica que los compuestos se limiten a productos aptos por sí solos para la alimentación de animales. Por lo tanto, procede clasificar el producto fabricado por Agroferm en la partida 2309 de la Nomenclatura Combinada.

3. Partida 3824

39. Habida cuenta de que la partida 3824 de la Nomenclatura Combinada se refiere únicamente a productos «no expresados ni comprendidos en otra parte» y de que el producto fabricado por Agroferm ha de clasificarse, como se ha visto, en la partida 2309, no está comprendido en la partida 3824.

4. Conclusión provisional

40. Por esta razón, procede responder a la primera cuestión prejudicial que un producto como el controvertido en el litigio principal, compuesto en un 65 % por sulfato de lisina y en la parte restante por impurezas procedentes del proceso de fabricación y que se utiliza como aditivo para piensos, debe clasificarse en la partida 2309 de la Nomenclatura Combinada.

14 — Véanse las sentencias de 17 de marzo de 2005, Ikegami (C-467/03, Rec. p. I-2389), apartado 17; de 11 de enero de 2007, B.A.S. Trucks (C-400/05, Rec. p. I-311), apartado 28, y de 18 de mayo de 2011, Delphi Deutschland (C-423/10, Rec. p. I-4003), apartado 24; pero en sentido distinto, entre otras, la sentencia de 28 de julio de 2011, Pacific World y FDD International (C-215/10, Rec. p. I-7255), apartado 29, en la que se considera que las Notas Explicativas son «elementos válidos».

15 — Sentencias de 1 de junio de 1995, Thyssen Haniel Logistic (C-459/93, Rec. p. I-1381), apartado 13; Olicom (citada en la nota 13), apartado 18, y de 22 de noviembre de 2012, DIGITALNET (C-320/11, C-330/11, C-382/11 y C-383/11), apartado 43.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial: devolución de restituciones por producción percibidas

41. El órgano jurisdiccional remitente plantea su segunda cuestión para el caso de que Agroferm no tuviera derecho a percibir restituciones por producción por el producto fabricado. Como se ha visto, no procede clasificar el producto fabricado en ninguna de las partidas que, de conformidad con el Reglamento n° 1265/2001, dan derecho a restituciones por producción. Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión.

42. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si es contrario al Derecho de la Unión que las autoridades nacionales, de conformidad con los principios *nacionales* de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, se abstengan, en un caso como el de autos, de reclamar la recuperación de los importes de las restituciones.

1. Aplicación del principio del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima

43. La cuestión prejudicial ha sido claramente planteada en el contexto de una reiterada jurisprudencia sobre la política agrícola común, según la cual *no es contrario* al Derecho de la Unión que, en materia de recuperación de prestaciones económicas indebidamente pagadas, se tomen en consideración los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, dado que estos últimos forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión.¹⁶

44. Esta jurisprudencia puede dar la impresión de que los Estados miembros pueden discrecionalmente aplicar o no el principio de protección de la confianza legítima en materia de recuperación de prestaciones económicas reguladas por el Derecho de la Unión. Es cierto que de este modo sería legítimo, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, proteger la confianza legítima conforme a la normativa nacional. En cambio, al mismo tiempo este enfoque implicaría, tal como parece entender la Comisión, que el Derecho de la Unión no impone dicha protección de la confianza legítima.

45. Sin embargo, no procede seguir este enfoque.

46. Más bien, resulta *imperativo* que, al ejecutar el Derecho de la Unión, los Estados miembros observen el principio de protección de la confianza legítima tal como se define de manera uniforme para todos los Estados miembros en el Derecho de la Unión [véase la letra a)]. Por tanto, el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión debe respetarse al menos en materia de recuperación de prestaciones económicas reguladas por el Derecho de la Unión, cuando, como ocurre en el caso de autos, la recuperación también se produce sobre la base del Derecho de la Unión [véase la letra b)].

16 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1980, Ferwerda (265/78, Rec. p. 617), fallo; de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros (205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), apartado 30; de 12 de mayo de 1998, Steff-Houlberg Export y otros (C-366/95, Rec. p. I-2661), apartado 16; de 9 de octubre de 2001, Flemmer y otros (C-80/99 a C-82/99, Rec. p. I-7211), apartado 60, y de 19 de septiembre de 2002, Huber (C-336/00, Rec. p. I-7699), apartado 56. Véase también la sentencia de 21 de junio de 2007, ROM-projecten (C-158/06, Rec. p. I-5103), apartado 24, sobre Fondos Estructurales.

a) Protección de la confianza legítima cuando las autoridades nacionales aplican el Derecho de la Unión

47. Sobre todo en materia de impuesto sobre el valor añadido es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión debe ser respetado por los Estados miembros cuando aplican las normativas de la Unión.¹⁷ Pero también en el marco de la política agrícola común, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión ha de ser respetado por toda autoridad nacional que tenga encomendada la misión de aplicar el Derecho comunitario.¹⁸

48. Por el contrario, la posibilidad de que los Estados miembros aplicasen principios nacionales diferentes de protección de la confianza legítima al aplicar el Derecho de la Unión tendría como resultado una aplicación distinta del Derecho de la Unión en cada uno de los Estados miembros. Mientras que algunos Estados miembros concederían tan sólo una protección restrictiva de la confianza legítima, otros Estados miembros podrían ser más generosos en beneficio de las empresas domiciliadas en su territorio y posiblemente en detrimento del presupuesto comunitario. Una interpretación como ésta del Derecho de la Unión debe descartarse, porque tal trato desigual podría conducir a distorsiones graves de la competencia entre los Estados miembros.

49. Además, la aplicabilidad del principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión no puede depender de si en un caso concreto aplican el Derecho de la Unión autoridades de la Unión o autoridades de los Estados miembros. Es cierto que según la jurisprudencia, únicamente puede invocarse el principio de protección de la confianza legítima frente a una normativa de la Unión en la medida en que la propia Unión haya creado previamente una situación que pueda infundir confianza legítima.¹⁹ Sin embargo, tal confianza legítima puede basarse tanto en actos del legislador de la Unión como de las autoridades de la Unión.²⁰

50. Por lo demás, tampoco existe contradicción entre el carácter vinculante para los Estados miembros del principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión y la jurisprudencia reiterada según la cual una práctica contraria al Derecho de la Unión adoptada por un Estado miembro frente a un particular, que se beneficia de la situación creada de este modo, no puede generar confianza legítima alguna.²¹ Esta afirmación guarda relación con el hecho de que normalmente la confianza legítima en un comportamiento ilegal no es merecedora de protección, pues 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 operador económico, la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho de la Unión.²² Sin embargo, esto se refiere al alcance del contenido del principio del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima y no pone en tela de juicio su aplicación general a actos de aplicación de las autoridades nacionales.²³

17 — Véanse, entre otras, las sentencias de 3 de diciembre de 1998, Belgocodex (C-381/97, Rec. p. I-8153), apartado 26; de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 44, y de 12 de mayo de 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Rec. p. I-3873), apartado 29.

18 — Véanse las sentencias de 26 de abril de 1988, Krücken (316/86, Rec. p. 2213), apartado 22, y de 1 de abril de 1993, Lageder y otros (C-31/91 a C-44/91, Rec. p. I-1761), apartado 33.

19 — Véanse las sentencias de 15 de febrero de 1996, Duff y otros (C-63/93, Rec. p. I-569), apartado 20; de 6 de marzo de 2003, Niemann (C-14/01, Rec. p. I-2279), apartado 56, y de 14 de junio de 2012, ANAFE (C-606/10), apartado 78.

20 — Véanse a este respecto, en particular, las sentencias Duff y otros (citada en la nota 19), apartados 20 y 14), y Niemann (citada en la nota 19), apartados 56 y 57.

21 — Sentencias de 15 de diciembre de 1982, Maizena (5/82, Rec. p. 4601), apartado 22); Lageder y otros (citada en la nota 18), apartado 34, y Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (citada en la nota 19), apartado 81.

22 — Sentencias Krücken (citada en la nota 18), apartado 24; Lageder y otros (citada en la nota 18), apartado 35; de 16 de marzo de 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Rec. p. I-2619), apartado 31, y de 7 de abril de 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Rec. p. I-2775), apartado 47 y la jurisprudencia citada.

23 — Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias Krücken (citada en la nota 18), apartados 22 a 24, y Lageder y otros (citada en la nota 18), apartados 33 a 35.

b) Aplicación del Derecho de la Unión al recuperar prestaciones económicas reguladas por el Derecho de la Unión

51. Por lo tanto, en el presente asunto las autoridades danesas tendrían que observar imperativamente el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión, siempre que aplicaran el Derecho de la Unión al exigir la devolución.

52. Por consiguiente, podrían existir dudas teniendo en cuenta la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, según la cual los litigios relativos a la recuperación de fondos pagados indebidamente según el Derecho de la Unión, a falta de disposiciones del Derecho de la Unión, deben ser zanjados por los órganos jurisdiccionales nacionales, con arreglo a su Derecho nacional.²⁴

53. No obstante, en el presente asunto existe una disposición del Derecho de la Unión, el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, letra c), del Reglamento n° 1258/1999, que ordena la recuperación de las cantidades por las autoridades de los Estados miembros siempre que se hayan pagado como consecuencia de irregularidades.²⁵ El supuesto de irregularidad en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n° 2988/95 se da en el presente asunto, puesto que Agroferm no debía haber percibido ninguna restitución por producción. Por lo tanto, el Reino de Dinamarca estaba obligado en virtud del Derecho de la Unión a exigir la devolución.

54. Además, el Tribunal de Justicia declaró en definitiva en los asuntos acumulados *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros* que una obligación a cargo de los Estados miembros de exigir la devolución, establecida por el Derecho de la Unión, constituye al propio tiempo una base jurídica para la recuperación. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia se preguntó si la obligación que en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento n° 4253/88²⁶ establece para los Estados miembros de «recuperar los fondos perdidos por abusos [...]» constituye también una base jurídica autónoma para exigir la devolución al perceptor que no tiene derecho al pago. El Tribunal de Justicia respondió que la disposición crea para los Estados miembros una obligación, sin que sea necesario que el Derecho nacional establezca una habilitación.²⁷ De ello resulta que la obligación de que los Estados miembros exijan la devolución, establecida en la disposición, constituye al propio tiempo una base jurídica autónoma del Derecho de la Unión para que las autoridades nacionales exijan la devolución al preceptor del pago.

55. Si, por lo tanto, la recuperación se produce sobre la base del Derecho de la Unión, es acertado que las autoridades nacionales apliquen únicamente el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión. Es precisamente esto lo que el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros*.²⁸

24 — Véanse, entre otras, las sentencias *Deutsche Milchkontor y otros* (citada en la nota 16), apartado 19, y de 13 de marzo de 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros* (C-383/06 a C-385/06, Rec. p. I-1561), apartado 48.

25 — Esta obligación especial de recuperación del artículo 8, apartado 1, párrafo primero, letra c), del Reglamento n° 1258/1999 es de rango superior a la obligación general conforme al artículo 4 del Reglamento n° 2988/95. Véanse, respecto del artículo 23, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), las sentencias *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros* (citada en la nota 24), apartado 39, y de 21 de diciembre de 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, Rec. p. I-14081), apartado 33.

26 — Citado en la nota 25.

27 — Véase la sentencia *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros* (citada en la nota 24), apartados 31 y 40.

28 — Véase la sentencia *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening y otros* (citada en la nota 24), apartado 53.

56. En este contexto, no es necesario dilucidar en el presente asunto si el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión ha de aplicarse meramente porque la concesión de la restitución por producción esté regulada por una norma de la Unión, a saber, el Reglamento n° 1265/2001. En cualquier caso, al proceder a la recuperación, las autoridades danesas deben respetar el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión, puesto que al aplicar el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, letra c), del Reglamento n° 1258/1999, aplican Derecho de la Unión.

2. Contenido del principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión

57. Para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, el Tribunal de Justicia debería pronunciarse en el presente procedimiento sobre el contenido del principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión. Dicho de otro modo, en el caso de autos se plantea la cuestión de si un transformador que se encuentra en una situación como la de Agroferm puede negarse a devolver las restituciones por producción concedidas invocando el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión.

58. La garantía de la protección de la confianza legítima exige, en primer lugar, la buena fe de la empresa, es decir, la confianza en la legalidad de una ayuda.²⁹ Puede considerarse que no hay buena fe cuando el empresario no ha realizado inspecciones que debía haber efectuado.³⁰ Por lo tanto, la buena fe no puede derivarse de un comportamiento negligente. A este respecto existen dudas en el caso de Agroferm, habida cuenta de que ésta tenía que haberse preguntado si un producto compuesto solamente en un 65 % por sulfato de lisina puede ser un preparado «de constitución química definida» y «presentado aisladamente» en el sentido de la Nota 1, letra a), al capítulo 29 de la Nomenclatura Combinada y de que disponía de la posibilidad de solicitar una información arancelaria vinculante conforme al artículo 12 del Código aduanero.³¹

59. Según la jurisprudencia, además de la buena fe necesaria para garantizar la protección de la confianza legítima, los actos de las autoridades administrativas han de generar, en un operador económico prudente y diligente, una confianza razonable.³² Se trata de determinar, por una parte, si la buena fe estaba basada en un comportamiento de las autoridades administrativas y, por otra, si la confianza resultante del comportamiento de las administraciones estaba justificada. Como hemos visto anteriormente,³³ ha de responderse negativamente, en particular cuando la administración ha actuado en contra de una disposición unívoca del Derecho de la Unión. Por lo tanto, los actos de una administración siempre han de apreciarse en relación con el Derecho de la Unión en que se basan.

60. En cuanto a si Agroferm tenía una confianza razonable y legítima, procede declarar, en primer lugar, que la «autorización previa» otorgada el 16 de junio de 2004 hasta finales de mayo de 2007, no puede ser la base de una confianza razonable y legítima. Como alegó acertadamente el Gobierno danés, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 1265/2001, dicha autorización únicamente afecta al transformador, y no al producto fabricado.

29 — Véase la sentencia Huber (citada en la nota 16), apartado 58 y la jurisprudencia citada.

30 — Véanse, en este sentido, las sentencias Steff-Houllberg Export y otros (citada en la nota 16), apartado 21, y de 16 de julio de 1998, Oelmühle y Schmidt Söhne (C-298/96, Rec. p. I-4767), apartado 29.

31 — Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1), en su versión del Reglamento (CE) n° 82/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996 (DO L 17, p. 1).

32 — Véase la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Elmeka (C-181/04 a C-183/04, Rec. p. I-8167), apartado 32 y la jurisprudencia citada.

33 — Véase el punto 50 *supra*.

61. Según el Reglamento, de la citada autorización previa ha de diferenciarse el certificado de restitución, que, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n° 1265/2001, da derecho al pago. Como se desprende de los artículos 18 y 20 del Reglamento n° 1265/2001, sin certificado de restitución no puede concederse ningún anticipo ni puede pagarse la restitución por producción.

62. La solicitud de certificado de restitución por producción que ha de presentarse de conformidad con el artículo 10 del Reglamento n° 1265/2001, debe indicar, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, párrafo segundo, letra c), de la disposición, la partida arancelaria del producto para cuya fabricación vaya a utilizarse el producto de base. Por lo tanto, en su solicitud, el solicitante está obligado a clasificar por sí mismo el producto que va a fabricar en la Nomenclatura Combinada, y no puede limitarse a facilitar una mera descripción del producto. Asimismo, de conformidad con el artículo 12, apartado 3, letra b), del Reglamento n° 1265/2001, el certificado de restitución se referirá únicamente a una determinada partida o a un determinado capítulo de la Nomenclatura Combinada, tal como se desprende de la excepción del artículo 13, letra b), del Reglamento.

63. Por lo tanto, un transformador únicamente puede invocar una confianza legítima en el mantenimiento de una restitución por producción si el producto que fabrica ha de clasificarse en la partida o el capítulo de la Nomenclatura Combinada indicados en el certificado. Aunque las autoridades danesas no hubiesen observado estas indicaciones en el certificado de restitución –sobre este extremo la petición de decisión prejudicial no contiene indicación alguna– Agroferm no podía confiar en él, puesto que los actos de las autoridades danesas habrían sido claramente contrarios al Derecho de la Unión.

3. Conclusión provisional

64. Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que, al recuperar restituciones por producción ilegales, las autoridades nacionales deben respetar el principio del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima de conformidad con el Reglamento n° 1265/2001. Sin embargo, la confianza un transformador únicamente puede invocar la confianza legítima si fabrica efectivamente el producto designado por su partida arancelaria en el certificado de restitución.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial: pago de las restituciones por producción concedidas

65. Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende por último que se dilucide si el Derecho de la Unión prohíbe, teniendo en cuenta los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima que han de observarse en el plano nacional, el pago de restituciones por producción ya concedidas.

66. A diferencia de la segunda cuestión prejudicial, esta cuestión no tiene por objeto el respeto del principio de protección de la confianza legítima en el marco de la recuperación de una restitución por producción que ya se ha pagado. Se trata, en cambio, de si las autoridades nacionales han de abonar restituciones ya concedidas si dichas autoridades han comprobado que la concesión de una restitución por producción era contraria a Derecho.

67. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, letra b), del Reglamento n° 1258/1999, los Estados miembros están también obligados a impedir las irregularidades. Por lo tanto, no sólo han de recuperar las restituciones por producción pagadas indebidamente, sino que también deben abstenerse de realizar pagos ilegales.

68. Es cierto que el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión, que nuevamente ha de aplicarse, no excluye que se paguen restituciones por producción concedidas y no pagadas cuando exista confianza legítima en un certificado de restitución.

69. Sin embargo, en el presente asunto tal confianza únicamente queda protegida, como ya he señalado anteriormente, en la medida en que el transformador fabrique efectivamente el producto definido por su partida arancelaria indicada en el certificado de restitución. Por esta razón, la respuesta a la tercera cuestión coincide con la dada a la segunda cuestión.

V. Conclusión

70. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del Vestre Landsret del modo siguiente:1)

Un producto como el controvertido en el procedimiento principal, compuesto en un 65 % por sulfato de lisina y en su parte restante por impurezas procedentes del proceso de fabricación y que se utiliza como aditivo para piensos de animales, debe clasificarse en la partida 2309 de la Nomenclatura Combinada del anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común, en sus versiones resultantes de los Reglamentos (CE) n° 1789/2003 de la Comisión, de 11 de septiembre de 2003, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común, 1810/2004 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2004, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común, y 1719/2005 de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común.2)

Al recuperar restituciones por producción que, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1265/2001 de la Comisión, de 27 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, se han concedido ilegalmente, las autoridades nacionales deben respetar el principio de protección de la confianza legítima del Derecho de la Unión. Sin embargo, un transformador únicamente puede invocar la confianza legítima en un certificado de restitución concedido con arreglo al artículo 12 del Reglamento 1265/2001 si el producto que fabrica ha de clasificarse efectivamente en la partida arancelaria indicada en el certificado de restitución.