CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 15 de mayo de 1997 *

Introducción

1. En el presente asunto, el Dioikitiko Protodikeio Athinas, de Grecia, somete al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales sobre la validez del Reglamento (CE) nº 3477/93 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1993, relativo a los tipos de conversión agrícolas aplicables en el sector del tabaco [1] (en lo sucesivo, «Reglamento de conversión»).

Normativa comunitaria pertinente

2. Según el Reglamento (CEE) nº 727/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo [2] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»), debe concederse una prima a las personas que adquieran tabaco directamente a los cultivadores de tabaco de la Comunidad.

3. El Reglamento (CEE) nº 1726/70 de la Comisión, de 25 de agosto de 1970, relativo a las modalidades de concesión de la prima para el tabaco en hoja [3] (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación») contiene, en particular, las siguientes disposiciones:

«Artículo 6

1. El derecho a la prima se adquirirá en el momento de la salida del tabaco [...] del lugar en el que haya sido puesto bajo control.

El hecho generador del derecho a la prima con arreglo al artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1134/68 se considerará producido en dicha fecha.

[...]»

* Lengua original: danés.

1 — DO L 317, p. 30.

2 — DO L 94, p. 1; EE 03/03, p. 212; modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 860/92 del Consejo, de 30 de marzo de 1992 (DO L 91, p. 1).

3 — DO L 191, p. 1; EE 03/04, p. 26; modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 887/85 de la Comisión, de 2 de abril de 1985, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1726/70 en lo que se refiere al sistema de control de las operaciones de primera transformación y de acondicionamiento del tabaco en hoja (DO L 96, p. 12; EE 03/34, p. 94).

4. El Reglamento de conversión contiene, en particular, los siguientes considerandos y disposiciones:

«[...] que este hecho generador no corresponde a los criterios determinados en el artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3813/92 y que, por tanto, debe modificarse al finalizar el período transitorio establecido en el Reglamento (CEE) nº 3820/92; que, por tanto, para evitar distorsiones de mercado en el caso del tabaco de la cosecha de 1993, es conveniente que, en el caso del tabaco de cosechas anteriores a la de 1993 que haya salido del lugar de control a partir del 1 de julio de 1993, sea esta fecha la que determine el hecho generador; [séptimo considerando]

[...]

Artículo 5

En lo que respecta al tabaco [léase: al tabaco de las cosechas anteriores a la cosecha de 1993] que salga del lugar de control a partir del 1 de julio de 1993, el tipo de conversión agrícola para la prima prevista en el artículo 3 del Reglamento [de base] será el aplicable el 1 de julio de 1993.

Artículo 6

Se derogan las disposiciones siguientes:

— segundo párrafo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento [de aplicación],

[...]

Artículo 7

El presente Reglamento entrará en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. [4]

Será aplicable a partir del 1 de julio de 1993.»

4 — Fue publicado el 18 de diciembre de 1993.

5. Con objeto de proporcionar un fundamento satisfactorio para responder a las cuestiones prejudiciales, deben examinarse numerosas otras normas de Derecho comunitario. En aras de la claridad y de la inteligibilidad, me referiré a dichas normas en la medida necesaria en el marco de la definición de mi postura.

El litigio ante el órgano jurisdiccional nacional y las cuestiones prejudiciales

6. La sociedad P. Moskof AE, con domicilio social en Stavroupolis, Salónica (en lo sucesivo, «Moskof»), ejerce la actividad de primera transformación del tabaco crudo. En 1994, Moskof percibió 1.793.340 DR en concepto de prima por tabaco cosechado en 1992 y que, según se informó durante la vista, salió del lugar de control en junio de 1994.

7. El importe de la prima se calculó aplicando el tipo de conversión agrícola derivado de la norma, derogada, del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación. Según la nueva norma del artículo 5 del Reglamento de conversión, el importe de la prima hubiera debido calcularse aplicando el tipo de conversión agrícola vigente el 1 de julio de 1993, de modo que hubiera ascendido, en cambio, a sólo 564.570 DR.

8. Mediante resolución del Ethnikos Organismos Kapnou (Organismo nacional de tabacos helénico), se reclamó a Moskof la devolución de la diferencia entre ambos importes, es decir, 1.228.770 DR.

9. Moskof interpuso ante el Dioikitiko Protodikeio Athinas un recurso de anulación contra dicha resolución, alegando la invalidez del Reglamento de conversión en el que se basó la resolución. El 24 de mayo de 1995, el Dioikitiko Protodikeio Athinas sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) No presentación, por la Comisión al Comité de gestión del tabaco, del Reglamento nº 3477/93 como proyecto de Reglamento con efecto retroactivo

Debido al período de más de cinco meses transcurrido entre su aprobación y su adopción y publicación, el proyecto de Reglamento antes citado, que fue aprobado por el Comité de gestión del tabaco como proyecto de acto sin efecto retroactivo, ¿constituye un nuevo proyecto de Reglamento con efecto retroactivo, lo que entrañaría su nulidad, al no haber sido sometido al Comité de gestión del tabaco competente como proyecto de Reglamento con dicho carácter, es decir, como acto con efecto retroactivo, en contra de lo dispuesto en la segunda frase del tercer guión del artículo 145 del Tratado de la Unión Europea, en la Decisión

87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, en el artículo 12 del Reglamento n° 3813/92 y en el artículo 17 del Reglamento n° 727/70, habida cuenta de que dichas disposiciones establecen que la observancia del procedimiento relativo al Comité de gestión del tabaco constituye un requisito para el ejercicio de la competencia de ejecución atribuida a la Comisión?

2) Infracción del Reglamento n° 3813/92 del Consejo y motivación insuficiente del Reglamento n° 3477/93 de la Comisión

a) La motivación del Reglamento n° 3477/93 de la Comisión ¿es correcta y suficiente, habida cuenta de que la demandante se pregunta si las "distorsiones" de mercado mencionadas en los considerandos del Reglamento controvertido de la Comisión pueden englobarse en alguno de los criterios del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento n° 3813/92 del Consejo o si deberían abordarse mediante un acto del Consejo?

b) La motivación del Reglamento n° 3477/93 de la Comisión ¿es correcta y suficiente, habida cuenta de que, para no entender como hecho generador del tipo de conversión agrícola, de conformidad con el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 3813/92 del Consejo, el hecho por el cual se alcanza el objetivo económico de la operación, que, en el presente caso, es la salida del tabaco crudo del lugar de control, el Reglamento controvertido de la Comisión no indica en función de cuál de los cuatro criterios del apartado 2 del artículo 6 del citado Reglamento del Consejo se estableció el hecho generador a efectos del artículo 5 de dicho Reglamento?

c) La motivación del Reglamento n° 3477/93 de la Comisión ¿es correcta y suficiente, habida cuenta de que la necesidad de evitar que se produzcan distorsiones de mercado con el tabaco de la cosecha de 1993 no se menciona en el texto del Reglamento y que éste tampoco indica por qué se consideró necesario adoptar dicho régimen retroactivo?

d) La motivación del Reglamento n° 3477/93 de la Comisión ¿es correcta y suficiente, habida cuenta de que el octavo considerando de dicho Reglamento hace referencia al dictamen conforme del Comité de gestión del tabaco, pese a que no fue sometido a dicho Comité como proyecto de acto con efecto retroactivo?

3) Infracción del inciso iv) del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n° 727/70 del Consejo, modificado mediante el artículo 1 del Reglamento n° 1329/90 del Consejo

Dado que la citada disposición concede a los compradores de tabaco la posibilidad de percibir la prima dentro de un plazo de cuatro años a partir del año de la cosecha, a condición de que el tabaco

haya sido incorporado a productos manufacturados o exportado a países terceros, ¿no se incumplió el citado Reglamento del Consejo, habida cuenta de que la congelación del tipo de conversión agrícola, establecida mediante el Reglamento nº 3477/93 de la Comisión, obliga a los beneficiarios de la prima a no utilizar el plazo de cuatro años que les ofrece el citado Reglamento del Consejo?

4) Infracción de la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado CE

Dado que la citada disposición del Tratado establece que la Política Agrícola Común tiene como objetivo estabilizar los mercados, ¿hasta qué punto la medida de la "congelación" del tipo de conversión agrícola, adoptada con efecto retroactivo mediante el Reglamento nº 3477/93 de la Comisión, es conciliable con la estabilización de los mercados, teniendo en cuenta que producirá el resultado de trasladar a los productores el perjuicio sufrido por los transformadores, ya que éstos no podrán ofrecer precios satisfactorios por los tabacos de la cosecha siguiente a la adopción del Reglamento?

5) Violación del principio de irretroactividad de los actos comunitarios

El Reglamento nº 3477/93 de la Comisión, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 18 de diciembre de 1993 y que, conforme a su artículo 7, entró en vigor el tercer día siguiente al de dicha publicación, es decir, el 21 de diciembre, si bien, a tenor del párrafo segundo de dicho artículo, es aplicable a partir del 1 de julio de 1993, ¿viola el principio de irretroactividad de los actos comunitarios, dado que la demandante cuestiona que, en el caso de autos, el objetivo del Reglamento revista un interés público superior, en la medida en que no se produjeron las distorsiones de mercado a que se refiere dicho Reglamento y, además, no se adoptó ninguna medida transitoria para salvaguardar la confianza legítima de transformadores como la demandante?

6) Violación del principio de confianza legítima

¿En qué medida se produjo una violación del principio de confianza legítima de las empresas de transformación, habida cuenta de que la disposición del artículo 5 del Reglamento nº 3477/93 de la Comisión trastocó el marco normativo de la organización común de mercados en el sector del tabaco establecido mediante los Reglamentos nºs 727/70 y 1726/70, vigente desde hacía más de veinte años y que había generado confianza en una particular estabilidad normativa, al no haberse adoptado ninguna medida transitoria para facilitar la modificación del régimen establecido mediante los Reglamentos nºs 727/70 del Consejo y 1726/70 de la Comisión, y dado también que, según alegó la demandante, los contratos de cultivo europeos correspondientes a la cosecha

de 1992 se habían celebrado un año y medio antes de la adopción de la disposición del artículo 5 del Reglamento nº 3477/93 y que los tabacos fueron cosechados y sometidos a control hasta el 15 de mayo de 1993?

7) Violación del principio de igualdad de trato entre los agentes económicos de la Comunidad

Dado que la dracma presenta una mayor inestabilidad con respecto a la unidad de cuenta europea que las monedas de los demás Estados miembros, ¿en qué medida la citada disposición del Reglamento nº 3477/93 de la Comisión, relativa a la "congelación" del tipo de conversión agrícola, entraña una discriminación en perjuicio de los agentes económicos griegos?

8) Desviación de poder

Habida cuenta de la respuesta dada por la Comisión a una pregunta del Tribunal de Cuentas, según la cual la Comisión "se compromete a adoptar sin demora las disposiciones oportunas para limitar los gastos debidos a los tipos de conversión agrícolas" (Informe Especial nº 8/93 del Tribunal de Cuentas, DO C 65, de 2 de marzo de 1994, puntos 3.4 y 3.5), la disposición del Reglamento nº 3477/93 de la Comisión relativa a la "congelación" del tipo de conversión agrícola ¿no era efectivamente una disposición de Derecho público y no tenía por objeto, como se afirma en sus considerandos, evitar las distorsiones de mercado?»

Observaciones generales

10. En primer lugar, haré algunas observaciones sobre la cuestión de si el Reglamento de conversión perjudica a Moskof o si, en realidad, beneficia a las empresas de primera transformación de los Estados cuyas monedas han experimentado, durante el período de que se trata, un aumento de los tipos de conversión.

11. Según el artículo 3 del Reglamento de base, se concede una prima a las personas que adquieran tabaco directamente de los cultivadores de la Comunidad. La prima se fija en unidades de cuenta, abonándose previa conversión de su importe a la moneda nacional que corresponda.

12. Para garantizar que la prima sólo se abona cuando se cumplen los requisitos establecidos en el Reglamento de base, las autoridades de cada país realizan controles del tipo, la calidad, la cantidad y otras características del tabaco. El tabaco es sometido a este control en el momento de entregarse, en

crudo, a la empresa de primera transformación. También se realiza un nuevo control en el momento en que, tras su primera transformación y acondicionamiento, el tabaco sale de la empresa de primera transformación (esto es, del «lugar de control»).

13. En el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1134/68 del Consejo [5] se establece que la conversión a la moneda nacional de los importes expresados en unidades de cuenta se realiza, en el marco de las disposiciones relativas a la Política Agrícola Común, utilizando la relación entre la unidad de cuenta y la moneda nacional vigente en el momento de la realización de la operación. Del artículo 6 se desprende que el momento de realización de la operación es la fecha en que se produce el hecho generador del crédito.

14. En el párrafo primero del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación se establece que el derecho a la prima se adquiere en el momento de la salida del tabaco del lugar en el que haya sido puesto bajo control. De ello se desprende que la prima debe convertirse de la unidad de cuenta a la moneda nacional aplicando el tipo de conversión vigente en el momento de la salida del tabaco del lugar de control, tal como se establece también expresamente en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación.

15. El Reglamento de aplicación fue modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 1075/78 de la Comisión, [6] de modo que pasó a ser posible, para las empresas de primera transformación, obtener un anticipo del importe íntegro de la prima en el momento en que el tabaco se sometía a control. Cuando, posteriormente, el tabaco salía del lugar de control, se efectuaba el cálculo definitivo del importe de la prima aplicando, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación, el tipo vigente en ese momento.

16. En los países con monedas débiles, en los que los tipos de conversión aumentaban con el paso del tiempo, se producía una diferencia entre el importe del anticipo y el importe definitivo de la prima. El importe de esta diferencia se abonaba a las empresas de primera transformación en el momento en que el tabaco salía del lugar de control, pese a que dichas empresas no corrían riesgo de cambio alguno, al haber recibido ya un anticipo del importe total de la prima en el momento en el que el tabaco se sometió a control. [7]

17. El Reglamento (CEE) nº 1676/85 del Consejo [8] derogó el Reglamento nº 1134/68 y, en consecuencia, el apartado 2 del artículo 4 del mismo, según el cual la conversión a la moneda nacional del importe expresado en

5 — Reglamento de 30 de julio de 1968 por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (CEE) nº 653/68 relativo a las condiciones de modificación del valor de la unidad de cuenta utilizada para la Política Agrícola Común (DO 1968, 188, p. 1).

6 — Reglamento de 23 de mayo de 1978 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1726/70 relativo a las modalidades de concesión de la prima para el tabaco en hoja (DO L 136, p. 5; EE 03/14, p. 51).

7 — El Tribunal de Cuentas examinó esta cuestión en el punto 3.4 de su Informe especial nº 8/93, de 21 de diciembre de 1993 (DO 1994, C 65, p. 1), señalando que «esto producía gastos injustificados».

8 — Reglamento de 11 de junio de 1985 relativo al valor de la unidad de cuenta y a los tipos de conversión que deben aplicarse en el marco de la Política Agrícola Común (DO L 164, p. 1; EE 03/35, p. 146).

unidades de cuenta debía realizarse utilizando el tipo de conversión vigente en el momento de efectuarse la operación (el nacimiento del crédito). En la letra c) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 1676/85, en relación con el artículo 4, se establece, en cambio, que la conversión debe realizarse utilizando el tipo de conversión vigente en el momento en que se produzca el hecho por el cual se alcance el objetivo económico de la operación.

18. El régimen de primas tiene por objeto garantizar a los productores un precio suficiente por sus productos. Por tanto, este objetivo económico se alcanza en el momento en que las empresas de primera transformación pagan a los productores el precio mínimo concreto fijado para el tabaco. Así pues, con arreglo a la nueva norma de la letra c) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 1676/85, en relación con el artículo 4, el ECU, que en 1979 sustituyó a la unidad de cuenta en la Política Agrícola Común, debería convertirse a la moneda nacional en el momento en que el productor entrega a la empresa de primera transformación, contra el pago del precio de compra, el tabaco crudo. Ahora bien, la disposición del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación no fue adaptada a la nueva norma del Reglamento nº 1676/85, [9] razón por la cual la prima continuó convirtiéndose de ECU a la moneda nacional utilizando los tipos vigentes en el momento de la salida del tabaco del lugar de control.

19. El artículo 3 del Reglamento de base fue modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 1329/90 del Consejo, [10] de modo que el pago de la prima quedó supeditado al requisito de que las empresas de primera transformación aporten, antes de finalizado el período de cuatro años siguientes al año de la cosecha, la prueba de que el tabaco ha sido vendido para ser incorporado a productos manufacturados o exportado a países terceros, o se comprometan a incorporar ellas mismas el tabaco a productos manufacturados o a exportarlo a países terceros antes del transcurso de ese mismo plazo.

20. Aunque el Reglamento (CEE) nº 3813/92 del Consejo, [11] que entró en vigor el 1 de enero de 1993, derogó en su totalidad el Reglamento nº 1676/85, el apartado 1 de su artículo 6 incorporó de nuevo la norma según la cual la conversión de ECU a la moneda nacional debe realizarse utilizando el tipo de conversión vigente en el momento en que se produzca el hecho por el cual se alcance el objetivo económico de la operación. El apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 3813/92 permite a la Comisión, en determinados casos, definir normas específicas con respecto al tipo de conversión que procede aplicar. El apartado 2 del artículo 11 de ese mismo Reglamento permite asimismo

9 — La Comisión explicó que se basaba en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1676/85. A tenor de dicha disposición, puede considerarse otro hecho generador distinto de los contemplados en el apartado 1 si, en el momento en que se alcance el objetivo económico: a) no puede demostrarse o b) no puede tomarse en consideración por razones particulares relacionadas con el sector o el importe de que se trate. En el apartado 3 del artículo 5 se establece que los hechos generadores se determinarán con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 12, sin perjuicio de las disposiciones específicas ya adoptadas siguiendo dicho procedimiento.

10 — Reglamento de 14 de mayo de 1990 que modifica el Reglamento (CEE) nº 727/70 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo (DO L 132, p. 25).

11 — Reglamento de 28 de diciembre de 1992, relativo a la unidad de cuenta y a los tipos de conversión aplicables en el marco de la Política Agrícola Común (DO L 387, p. 1).

a la Comisión adoptar excepciones al Reglamento nº 3813/92 en caso de prácticas monetarias de carácter excepcional que puedan poner en peligro la aplicación de los actos relativos a la Política Agrícola Común.

21. El mismo día en que el Consejo adoptó el Reglamento nº 3813/92, la Comisión adoptó, basándose en el apartado 2 del artículo 11 de ese mismo Reglamento, el Reglamento (CEE) nº 3820/92, [12] en cuyo artículo 1 se dispone que, hasta el final de la campaña de comercialización de 1992/1993, las disposiciones referidas al Reglamento nº 1676/85 se aplicarán *mutatis mutandis* como si se refirieran al nuevo Reglamento nº 3813/92. Mediante esta norma, la Comisión mantuvo, con el fin de facilitar la transición al nuevo régimen agromonetario, las disposiciones de aplicación del anterior régimen, incluido, por lo que respecta al sector del tabaco, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación, hasta el final de la campaña de comercialización de 1992/1993, es decir, hasta el 1 de julio de 1993.

22. Mediante su Reglamento (CEE) nº 1068/93, [13] la Comisión estableció normas de aplicación del Reglamento nº 3813/92 aplicables a todos los sectores agrícolas, entre ellos el del tabaco. En el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93 se establece que el hecho generador del tipo de conversión agrícola es el primer acto que se produzca a partir de la fecha de aceptación de tales productos por el agente económico adecuado. Aplicadas al sector del tabaco, estas normas implican que la prima debe convertirse de ECU a la moneda nacional en el momento en que el tabaco se entrega, en crudo, a las empresas de primera transformación. Así pues, esta disposición se atiene a la norma fundamental del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 3813/92, según la cual la conversión debe efectuase utilizando el tipo de conversión vigente en el momento en que se alcance el objetivo económico de la operación (véase el punto 18 de las presentes conclusiones).

23. La norma del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93 no se aplicaba sólo a las cosechas ulteriores, sino también al tabaco procedente de cosechas anteriores que no hubiera salido aún del lugar de control. Esto significa, en la práctica, el tabaco entregado a las empresas de primera transformación entre 1989 y 1992. Se afirma que la utilización del tipo de conversión vigente en el momento en que el tabaco fue sometido a control (1989, 1990, 1991 o 1992) en lugar del vigente en el momento, posterior, en que el tabaco salió del lugar del control, fue sumamente perjudicial para las empresas de primera transformación de países con monedas débiles, en los que el tipo de conversión había aumentado con el paso del tiempo y las empresas de primera transformación habían almacenado el tabaco en ocasiones hasta cuatro años para así beneficiarse, eventualmente, de nuevos incrementos del tipo de conversión.

12 — Reglamento de 28 de diciembre de 1992 por el que se establecen medidas transitorias para la aplicación de las disposiciones agromonetarias del Reglamento (CEE) nº 3813/92 del Consejo (DO L 387, p. 22).

13 — Reglamento de 30 de abril de 1993 por el que se establecen normas para determinar y aplicar los tipos de conversión utilizados en el sector agrario (DO L 108, p. 106).

24. Después de que, entretanto, el Reglamento de base fuera derogado con efecto a 1993 y sustituido por una nueva organización de mercados, [14] en virtud de la cual la prima se abonaba directamente a los productores, la Comisión adoptó, el 17 de diciembre de 1993, el Reglamento de conversión, que tiene por objeto, en particular, regular la conversión en el marco de la nueva organización de mercados. A este respecto, en el artículo 1 del Reglamento se establece que el importe de la prima o del anticipo de la prima debe convertirse de ECU a la moneda nacional aplicando el tipo de conversión vigente el 1 de agosto del año de la cosecha, en lo que respecta a las entregas efectuadas hasta el 31 de diciembre de dicho año, y el que esté en vigor el 1 de enero del año siguiente, en lo que respecta a las entregas posteriores. Con ello, el artículo 1 del Reglamento de conversión, aplicable únicamente a los tipos de conversión agrícolas para el tabaco, deroga la norma, aplicable a todos los sectores agrícolas, del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93, según la cual la conversión debe efectuarse aplicando el tipo vigente en el momento en que el agente económico adecuado acepte los productos.

25. Aun cuando el artículo 1 del Reglamento de conversión establece una excepción a la norma general del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93, esta disposición sigue vinculando el tipo de conversión al momento en que el tabaco es entregado a las empresas de primera transformación. En consecuencia, la aplicación del artículo 1 del Reglamento de conversión al tabaco entregado a las empresas de primera transformación entre 1989 y 1992 tuvo, en los países con monedas débiles, en los que los tipos de conversión habían aumentado con paso del tiempo, los mismos efectos negativos para éstas que hubiera tenido la aplicación de la norma del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93 (véase, a este respecto, el punto 23 de las presentes conclusiones). En efecto, el alcance del artículo 1 se limita expresamente a las primas y los importes de las primas mencionados en el Reglamento nº 2075/92.

26. En cambio, en el artículo 5 del Reglamento de conversión se dispuso, para el tabaco de cosechas anteriores a la cosecha de 1993 que saliera del lugar de control a partir del 1 de julio de 1993, que el tipo de conversión agrícola aplicable a la prima prevista en el Reglamento de base fuera el aplicable el 1 de julio de 1993. Esta norma implicaba que la prima por el tabaco entregado a las empresas de primera transformación entre 1989 y 1992 que aún no hubiera salido del lugar de control se convertiría de ECU a la moneda nacional en función del tipo vigente el 1 de julio de 1993. De este modo se estableció una excepción, en beneficio de las empresas de primera transformación de países con una moneda débil, a la norma del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93, según la cual la conversión debía efectuarse aplicando el tipo vigente en el momento en que el tabaco se entregara a las empresas de primera transformación.

27. En 1994, Moskof percibió 1.793.340 DR en concepto de prima por el tabaco cosechado en 1992. Este importe fue erróneamente calculado de conformidad con la norma del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación, aplicando el tipo de conversión vigente en junio de 1994, cuando el tabaco salió del lugar de control. El Ethnikos Organismos

14 — Reglamento (CEE) nº 2075/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo (DO L 215, p. 70).

Kapnou reclamó la devolución de 1.228.770 DR alegando que la conversión hubiera debido efectuarse con arreglo a la norma del artículo 5 del Reglamento de conversión, es decir, aplicando el tipo de conversión vigente el 1 de julio de 1993, lo que hubiera supuesto una prima por importe de 564.570 DR. En cambio, si se declarara inválido el artículo 5 del Reglamento de conversión, la conversión hubiera debido efectuarse con arreglo a la norma del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93, es decir, aplicando el tipo de conversión vigente en el momento en que el tabaco fue entregado a Moskof, esto es, en 1992. Si, como se señaló durante el procedimiento, el tipo de conversión en aquel momento era aún más desfavorable que el vigente el 1 de julio de 1993, el Ethnikos Organismos Kapnou hubiera debido reclamar a Moskof la devolución de un importe superior a 1.228.770 DR.

28. En consecuencia, procede declarar que el artículo 5 del Reglamento de conversión no perjudica a las empresas de primera transformación de los países con monedas débiles, sino que, por el contrario, las favorece.

29. Las objeciones de Moskof no sólo van dirigidas contra la validez del artículo 5 del Reglamento de conversión, sino también contra la validez de dicho Reglamento en su totalidad y, en consecuencia, de su artículo 6, que deroga el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación. En el caso de que el Reglamento de conversión en su totalidad y, por ende, el artículo 6 del mismo, fuera declarado inválido, formalmente el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación ya no estaría derogado.

30. Ahora bien, como queda indicado, la norma del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación entra en contradicción con los Reglamentos nº 1676/85 y nº 3813/92, los cuales establecen, en ambos casos, que debe utilizarse el tipo de conversión vigente en el momento en que se produzca el hecho por el que se alcanza el objetivo económico de la operación. No obstante, la Comisión mantuvo el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación y, como se ha indicado, se basó para ello en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1676/85. Este Reglamento y, por tanto, el apartado 2 de su artículo 5, fue derogado mediante el Reglamento nº 3813/92, que entró en vigor el 1 de enero de 1993. Para facilitar la transición del anterior régimen agromonetario al nuevo, la Comisión mantuvo vigentes, mediante el Reglamento nº 3820/92, adoptado basándose en el Reglamento nº 3813/92 y, en particular, mediante el apartado 2 de su artículo 11, los efectos del Reglamento de aplicación durante un período adicional comprendido entre el 1 de enero de 1993 y el 1 de julio de 1993, fecha en que entró en vigor [15] el Reglamento nº 1068/93.

31. Así pues, desde el 1 de julio de 1993, a diferencia de lo que sucedía hasta entonces, no existía ya base jurídica alguna para mantener vigente el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación. Debido a su incompatibilidad con el apar-

15 — Por lo que respecta al tabaco.

tado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 3813/92, desde la entrada en vigor del Reglamento nº 1068/93, el 1 de julio de 1993, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación quedó sustituido por la nueva norma del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93. En consecuencia, a mi juicio, no cabe aplicar el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación en lugar del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93, ni siquiera en el supuesto de que la totalidad del Reglamento de conversión, y por tanto también la disposición derogatoria del artículo 6, fuera declarado inválido.

32. Tampoco una declaración específica de invalidez de la disposición derogatoria del artículo 6 del Reglamento de conversión, con el mantenimiento de las restantes disposiciones de dicho Reglamento, permitiría aplicar el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación. En esa situación, esta última disposición quedaría sustituida por el artículo 5 del Reglamento de conversión, debido, en particular, a su incompatibilidad con la norma fundamental del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 3813/92 del Consejo.

33. En consecuencia, procede concluir que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación no es aplicable en ningún caso, y la derogación de dicha disposición mediante el artículo 6 del Reglamento de conversión tuvo un carácter exclusivamente formal.

¿Confianza legítima?

34. En realidad, el artículo 5 del Reglamento de conversión exime al tabaco cosechado con anterioridad de los efectos de la transición del anterior régimen agromonetario al nuevo. A mi juicio, de dicho artículo 5 no se desprende, por tanto, perjuicio alguno para la confianza legítima de las empresas de primera transformación, sino que, por el contrario, se desprende que dicha confianza fue tenida en cuenta. Aunque el artículo 5 no sea tan ventajoso para las empresas de primera transformación como lo hubiera sido el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación de haber continuado aplicándose, es sin embargo considerablemente mejor que el nuevo régimen resultante del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93.

35. Como queda indicado, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación contradice el principio básico introducido mediante el Reglamento nº 1676/85 y confirmado mediante el Reglamento nº 3813/92, según el cual la conversión debe efectuarse aplicando el tipo de conversión vigente en el momento de producirse el hecho por el cual se alcanza el objetivo económico de la operación. En consecuencia, desde 1985 las empresas de primera transformación estaban en condiciones de saber que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación estaba en contradicción con un Reglamento del Consejo. Dichas empresas podían incluso haber comprobado que el Reglamento nº 1134/68, al que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación, había sido derogado mediante el Reglamento nº 1676/85.

36. Además, las empresas de primera transformación no podían albergar tampoco una confianza legítima referida a un tipo de conversión o un importe determinados, en la medida en que el tipo de conversión sólo se conocía en el momento de la salida del tabaco del lugar de control, y en que el importe de la prima dependía del tipo de conversión eventualmente vigente en ese preciso momento. Así pues, no se trata en realidad más que de un caso de especulación sobre la inflación futura.

37. Habida cuenta de estas consideraciones, no veo de qué modo pudo lesionarse confianza legítima alguna.

Efecto retroactivo

38. El Reglamento de conversión lleva fecha de 17 de diciembre de 1993 y fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 18 de diciembre de 1993. De conformidad con su artículo 7, dicho Reglamento entró en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, si bien es aplicable a partir del 1 de julio de 1993. A mi juicio, el Reglamento tiene por tanto efecto retroactivo.

39. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [16] se desprende que, si bien, por regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida del ámbito de aplicación temporal de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a la de su publicación, puede ocurrir de otro modo, con carácter excepcional, siempre que lo exija el fin perseguido y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados. A mi juicio, ambos requisitos se cumplen en el presente caso, en la medida en que el Reglamento de conversión favorece a las empresas de primera transformación de los países con monedas débiles (véase el punto 28 de las presentes conclusiones) y que, como se ha indicado en el punto 37 *supra*, dichas empresas no podían en ningún caso albergar confianza legítima alguna.

40. Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los actos que tengan efecto retroactivo deben contener en su exposición de motivos las indicaciones que justifiquen el efecto retroactivo que se pretende. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado tiene por objeto que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. [17]

41. Dado que, como se ha indicado en el punto 28 *supra*, el Reglamento de conversión favorece a los interesados, no es necesaria motivación alguna ni para permitirles defender sus derechos ni para permitir al Tribunal de Justicia proteger dichos derechos.

16 — Sentencias de 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695), apartado 17, y de 1 de abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (asuntos acumulados C-260/91 y C-261/91, Rec. p. I-1885), apartado 9.

17 — Sentencia Diversinte e Iberlacta, citada en la nota 16, apartados 10 y 11.

42. Si el artículo 7 del Reglamento de conversión hubiera establecido que éste se aplicaría a partir del día de su publicación, y no a partir del 1 de julio de 1993, al tabaco salido del lugar del control en el período comprendido entre el 1 de julio de 1993 y la fecha de publicación del Reglamento de conversión se le hubiera aplicado el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1068/93. Esto constituye, a mi entender, una motivación suficiente del efecto retroactivo. Aun cuando dicha motivación no se desprende de los considerandos formulados en la exposición de motivos del Reglamento de conversión, el Tribunal de Justicia puede comprobar su existencia y ejercer de este modo su control.

Violación del principio de igualdad de trato

43. Moskof y el Gobierno helénico alegan que el artículo 5 del Reglamento de conversión perjudicó a las empresas de primera transformación de los países con monedas débiles, por lo que viola el principio de igualdad de trato.

44. A este respecto, debo señalar que la posibilidad de recibir por anticipado el pago del importe íntegro de la prima implica que las empresas de primera transformación no incurren en ningún riesgo de cambio. Por el contrario, gracias al sistema anterior, las empresas de primera transformación se beneficiaron de la oportunidad de especular sin riesgo alguno, a costa de la Comunidad, con el aumento de la inflación. En consecuencia, existían buenas razones para que la Comisión interviniera en dicha situación, como lo pone de manifiesto la observación del Tribunal de Cuentas, mencionada en la nota 6, que estimó en unos 50 millones de ECU anuales el coste derivado de dicha especulación.

Infracción de la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado

45. Según dicha disposición, la Política Agrícola Común tiene, entre otros, el objetivo de estabilizar los mercados. Moskof y el Gobierno helénico alegan, en particular, que la congelación del tipo de conversión a partir del 1 de julio de 1993 se opone a dicho objetivo.

46. A mi juicio, este motivo es manifiestamente infundado. Por el contrario, la congelación del tipo de conversión puede contribuir a estabilizar los mercados en mayor medida que el régimen anterior, en el que la fluctuación de los tipos y la especulación influían decisivamente en el comportamiento de los agentes económicos en el mercado.

Relación con el inciso iv) del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de base

47. Dicha disposición establece que la prima sólo se concede a los compradores que, antes de finalizado el período de cuatro años siguientes al año de la cosecha, aporten la prueba de que el tabaco ha sido vendido para ser incorporado a productos manufacturados o exportado a países terceros, o se comprometan a incorporar ellos mismos el tabaco a

productos manufacturados o a exportarlo a países terceros antes del transcurso de ese mismo plazo.

48. Moskof y el Gobierno helénico alegan que la congelación del tipo de conversión a partir del 1 de julio de 1993 se opone al derecho de elegir por sí mismos, dentro del plazo establecido de cuatro años, cuándo debe salir el tabaco del lugar de control y, con ello, el momento determinante del tipo de conversión.

49. A mi entender, la congelación del tipo de conversión a partir del 1 de julio de 1993 no afecta al derecho de elegir en qué momento del plazo establecido de cuatro años debe salir el tabaco del lugar de control. En consecuencia, considero que no existe infracción alguna de dicha disposición del Reglamento de base.

Motivación y desviación de poder

50. El séptimo considerando del Reglamento de conversión señala, como motivo del mismo, que el hecho generador a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación no corresponde a los criterios determinados en el artículo 6 del Reglamento nº 3813/92. Como ya he indicado anteriormente, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación se basa en el apartado 2 del artículo 4 y en el artículo 6 del Reglamento nº 1134/68, según los cuales la conversión debe efectuarse aplicando el tipo de conversión vigente en el momento de realizarse la operación. Este principio básico fue modificado mediante el artículo 5 del Reglamento nº 1676/85, que introdujo, en su lugar, la norma según la cual la conversión debe efectuarse en el momento en que se produzca el hecho por el cual se alcance el objetivo económico de la operación. Esta norma fue incorporada de nuevo en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 3813/92. Habida cuenta de esta circunstancia, procede declarar, en consecuencia, que la motivación formulada en el séptimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento de conversión constituye una motivación correcta y suficiente de la introducción de nuevas normas relativas a los tipos de conversión agrícolas.

51. En el séptimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento de conversión se afirma que conviene, para evitar distorsiones de mercado en el caso del tabaco de la cosecha de 1993, que, en el caso del tabaco de cosechas anteriores a la de 1993 que salga del lugar de control a partir del 1 de julio de 1993, sea esta fecha la que determine el hecho generador a efectos de la prima.

52. Del tenor del artículo 5 del Reglamento de conversión se desprende que éste se aplica al tabaco de las cosechas anteriores a la cosecha de 1993 que salga del lugar de control a partir del 1 de julio de 1993. La elección de esta fecha fue acertada, en la medida en que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación fue sustituido por el Reglamento nº 1068/93 precisamente el 1 de julio de 1993. A mi juicio, el hecho de que se eligiera asimismo el 1 de julio de 1993 como fecha determinante del tipo de conversión es lógico.

Procedimiento ante el Comité de gestión

53. El 11 de junio de 1993, el Comité de gestión del tabaco aprobó, con la oposición de Grecia e Italia, un proyecto de Reglamento de conversión. La Comisión hubiera podido adoptar de inmediato dicho Reglamento y publicarlo en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* antes del 1 de julio de 1993, fecha indicada en el mismo para su aplicación. Sin embargo, dicho Reglamento no fue adoptado hasta el 17 de diciembre de 1993, siendo publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 18 de diciembre de 1993.

54. La Comisión explicó que uno de sus miembros solicitó recabar informaciones adicionales, razón por la cual el Comisario responsable de agricultura encargó al servicio competente que intentara encontrar una solución más aceptable para Grecia e Italia. El 10 de septiembre de 1993, se sometió al Comité de gestión del tabaco una propuesta en virtud de la cual se mantendría en vigor el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento de aplicación, por lo que respecta al tabaco de la cosecha de 1992, hasta el 1 de julio de 1994. Con todo, la delegación griega no pudo aceptar la fecha de expiración propuesta. En una nueva reunión celebrada el 13 de octubre de 1993, la delegación griega comunicó que no podía definir su postura sobre la nueva propuesta, por lo que la Comisión la retiró. Posteriormente, la Comisión decidió adoptar el Reglamento de conversión en la versión sometida al Comité de gestión del tabaco el 11 de junio de 1993.

55. Procede señalar que las actas de las reuniones del Comité de gestión del tabaco relativas al período comprendido entre el 11 de junio y el 3 de diciembre de 1993, aportadas al presente procedimiento, no contienen mención alguna de que la Comisión retirara el proyecto aprobado el 11 de junio de 1993 o renunciara de algún otro modo a adoptar el Reglamento de conversión conforme a dicho proyecto.

56. A mi juicio, el hecho de que la Comisión presente una propuesta adicional destinada, mediante la introducción de modificaciones en un proyecto ya aprobado, a obtener el apoyo de Grecia e Italia, no implica, en sí mismo, que renuncie a adoptar el Reglamento de conversión en la versión correspondiente al proyecto aprobado.

57. El texto de los diferentes artículos del Reglamento de conversión se corresponde íntegramente con el del proyecto aprobado por el Comité de gestión del tabaco el 11 de junio de 1993. No obstante, en el séptimo considerando de la exposición de motivos, la Comisión introdujo posteriormente los dos motivos antes examinados. [18] Estos motivos sustituyeron a una declaración que figuraba en el proyecto aprobado, según la cual procedía considerar el 1 de julio de 1993 como hecho generador del tipo de conversión para el tabaco de las cosechas anteriores a la de 1993 que saliera del lugar de control con posterioridad a dicha fecha.

18 — Estos motivos fueron introducidos en el proyecto sometido al Comité de gestión del tabaco el 10 de septiembre de 1993.

58. A mi juicio, esta declaración no constituía un motivo, sino una simple reiteración del contenido del artículo 5 del Reglamento de conversión, de modo que la supresión de la misma no vulnera en modo alguno la obligación de motivación. La modificación introducida puede considerarse un cambio de redacción.

59. Por consiguiente, considero que el hecho de que la Comisión no sometiera al Comité de gestión del tabaco la nueva formulación del séptimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento de conversión no constituye una base suficiente para declarar inválido dicho Reglamento.

60. El retraso en la adopción del Reglamento de conversión dio lugar, como se ha indicado, a que el mismo tuviera efecto retroactivo, en la medida en que en él se establece que es aplicable a partir del 1 de julio de 1993. El proyecto de Reglamento de conversión no fue sometido de nuevo al Comité de gestión para que éste pudiera pronunciarse sobre el efecto retroactivo.

61. A mi juicio, el efecto retroactivo presenta un carácter meramente formal y favorece, como queda indicado en el punto 28 *supra*, a las empresas de primera transformación de los países con monedas débiles. Habida cuenta de esta circunstancia, el hecho de que el proyecto de Reglamento de conversión no fuera sometido de nuevo al Comité de gestión del tabaco no constituye, a mi juicio, una base suficiente para declarar inválido el Reglamento.

Conclusión

62. Habida cuenta de las consideraciones procedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Dioikitiko Protodikeio:

«El examen, a la luz de la resolución de remisión y de los restantes elementos que obran en autos, del Reglamento (CE) nº 3477/93 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1993, relativo a los tipos de conversión agrícolas aplicables en el sector del tabaco, no ha revelado ningún elemento que permita cuestionar su validez.»