CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 15 de marzo de 2001 [1]

1. En el presente asunto, la República Italiana pretende la anulación de dos Reglamentos del Consejo por los que se adapta el régimen agromonetario a la introducción del euro a comienzos de 1999, a la vez que la de dos Reglamentos de la Comisión para la aplicación de los primeros. La demandante impugna en particular el modo en el que dichos Reglamentos determinan el importe de la ayuda compensatoria que, en determinadas circunstancias, pueden los Estados miembros pagar a sus agricultores, con la contribución de la Comunidad.

2. En esencia, la demandante alega que no se debería haber aplicado a los Estados miembros que no habían aún adoptado el euro el mismo régimen que a los que sí lo habían adoptado, y que el régimen establecido perjudica a ciertas clases de actividad agrícola, en especial a aquellas de mayor importancia en los países mediterráneos.

1 — Lengua original: inglés.

Régimen agromonetario

Antecedentes

3. Los dos principales instrumentos mediante los que la Comunidad ayuda a los agricultores son los precios garantizados para sus productos y los pagos directos basados en el número de hectáreas, de cabezas de ganado, etc. Ambos son, por principio, uniformes en toda la Comunidad. El primero recibe a menudo la calificación de ayuda indirecta, mientras que al segundo, que es crecientemente el de mayor importancia, se le califica de ayuda indirecta, aunque ambos conceptos no se emplean siempre con precisión.

4. Las cantidades de que se trata son calculadas en una moneda central o unidad de cuenta —sucesivamente, la unidad de cuenta agrícola (que se basaba en el valor oro del dólar estadounidense), la unidad de cuenta europea, el ecu (basada en una

«cesta» de monedas comunitarias), y el euro—, y son después convertidas a las monedas nacionales correspondientes. Aunque cada sucesiva unidad fuera, al ser introducida, igual a la precedente, las variaciones de los tipos de cambio y de las definiciones han hecho que actualmente no exista vínculo entre el euro y el dólar.

5. No es probable que ese sistema genere disparidades cuando los tipos de cambio son básicamente estables (como sucedió durante los años sesenta y hasta el colapso del sistema monetario internacional convenido en Bretton Woods), o cuando una sola moneda se utiliza como un patrón invariable por varios Estados miembros (como ocurre con el euro desde el 1 de enero de 1999).

6. Ahora bien, las distorsiones surgen inevitablemente cuando los tipos de cambio fluctúan en una medida apreciable. Si una moneda nacional es revaluada frente a la moneda central o la unidad de cuenta, los precios garantizados y la cuantía de la ayuda en esa moneda nacional decrecerán automáticamente, a menos que se tomen medidas, y sucederá lo contrario en caso de una devaluación. El primer y más destacado supuesto tuvo lugar en 1969, cuando el franco francés fue devaluado en un 11 % y el marco alemán revaluado en un 9 %. De no haberse actuado, habría resultado una importante disparidad entre los agricultores franceses y alemanes.

7. La solución que se adoptó inicialmente fue la instauración de los montantes compensatorios monetarios (MCM), que eran en realidad equivalentes a subvenciones a la importación y gravámenes a la exportación, o gravámenes a la importación y subvenciones a la exportación —según si la moneda había sido devaluada o revaluada— en los intercambios agrícolas entre los Estados miembros. Además, a fin de mantener la estabilidad de los precios de intervención en las monedas nacionales que fluctuaban frente a la unidad de cuenta central, se estableció un tipo de conversión agrícola ficticio, llamado frecuentemente tipo «verde», y diferente del tipo de mercado.

8. Al establecerse el Sistema Monetario Europeo y el mercado único, se hicieron necesarias varias reformas. Otras tuvieron lugar en 1995, llevando al sistema inmediatamente precedente al discutido en el presente asunto. Los MCM acabaron desapareciendo, pero el tipo de conversión agrícola diferenciado permaneció, de modo que su determinación adquirió importancia primordial.

9. Antes de tratar de resumir las medidas vigentes inmediatamente antes y después del 1 de enero de 1999, debo acaso señalar que la legislación se ha desarrollado de

modo fragmentario con el curso de los años y en ocasiones ha perdido en claridad tanto como ha alcanzado en complejidad.

El sistema anterior a 1999

10. El sistema vigente inmediatamente antes de la adopción de la moneda única estaba regulado en gran medida por los Reglamentos n^{os} 3813/92, 1527/95 y 724/97. [2]

11. El Reglamento n° 3813/92 estableció las normas que rigen los ajustes de los tipos de conversión agrícolas. En esencia, esos tipos se basaron en un primer momento en el «tipo representativo de mercado» de cada moneda (un tipo de cambio medio mensual respecto al ecu), pero no se adaptaban inmediatamente a todo cambio en ese tipo. El tipo de conversión agrícola era modificado sólo cuando el «diferencial monetario» (la diferencia entre el tipo de conversión agrícola y el tipo representativo de mercado, expresada en un porcentaje del primero) sobrepasaba cierto límite.

12. En el supuesto de un diferencial monetario positivo, cuando el tipo agrícola superaba al tipo de mercado, no se reajustaba el primero hasta que la diferencia excediera de 5 puntos al final de un período de referencia. En el caso opuesto de un diferencial negativo, el reajuste tenía lugar cuando la diferencia excedía de 2 puntos en términos absolutos, o de 5 puntos en relación con cualquier otra moneda. Cuando se producía un reajuste, el nuevo tipo se determinaba reduciendo a la mitad el valor absoluto del diferencial. [3]

13. Así pues, podía existir una diferencia, no total o inmediatamente corregida, entre el tipo de conversión agrícola y el tipo de mercado. Los agricultores en los países cuyas monedas se hallaban en diferencial positivo resultarían beneficiados ya que percibirían pagos a un tipo de cambio más favorable que el tipo de mercado. En el supuesto de un diferencial negativo, en cambio, los ingresos agrícolas serían perjudicados. Para afrontar esta última situación, el Reglamento n° 3813/92 preveía un

2 — Reglamento (CEE) n° 3813/92 del Consejo, 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, modificado, principalmente, por el Reglamento (CEE) n° 150/95 del Consejo, de 23 de enero de 1995, DO L 22, p. 1; Reglamento (CE) n° 1527/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, por el que se fijan las compensaciones correspondientes a las disminuciones de los tipos de conversión agrícolas de determinadas monedas, DO L 148, p. 1; y Reglamento (CE) n° 724/97 del Consejo, de 22 de abril de 1997, por el que se establecen las medidas y compensaciones relativas a las revaluaciones sensibles que afectan a la renta agrícola, DO L 108, p. 9, modificado por el Reglamento (CE) n° 942/98 del Consejo, de 20 de abril de 1998, DO L 132, p. 1.

3 — Véanse, en particular, los artículos 1, 3 y 4 del Reglamento, modificado.

incremento en los importes de las ayudas directas, y autorizaba a los Estados miembros a conceder ayudas compensatorias a sus agricultores, bajo ciertos requisitos, pero mediando contribución comunitaria a su financiación. [4]

14. Posteriormente, los Reglamentos nos 1527/95 y 724/97 inmovilizaron los tipos de conversión agrícolas para algunas categorías de ayuda directa hasta el 1 de enero de 1999, y autorizaron a los Estados miembros para abonar pagos compensatorios a los agricultores en tres tramos de doce meses, también con la contribución de la Comunidad, en caso de una revaluación sensible de la moneda (equivalente a un diferencial monetario negativo). El importe máximo de la ayuda había de determinarse multiplicando el porcentaje de sensibilidad de la revaluación por la pérdida global de renta, ambos calculados conforme a reglas específicas. [5]

El sistema objeto del litigio

15. Al introducirse el euro el 1 de enero de 1999 y fijarse tipos de conversión irrevocables para las monedas de todos los Estados miembros participantes, [6] claramente dejaría de ser posible que los tipos de mercado variaran entre dichas monedas y el euro, de suerte que los regímenes agromonetarios anteriores quedarían, en esa medida, privados de objeto. El paso a la moneda única exigiría sin embargo ciertas reglas transitorias, y además habrían de regularse los tipos de conversión para los Estados aún no participantes.

16. Fueron pues establecidas nuevas normas por los Reglamentos nos 2799/98 y 2800/98 [7] del Consejo, y reglas detalladas de aplicación por los Reglamentos nos 2808/98 y 2813/98 [8] de la Comisión. La República Italiana pretende la anulación de esos Reglamentos, con especial énfasis en determinadas disposiciones de los dos Reglamentos del Consejo.

4 — Véanse los artículos 7 y 8 del Reglamento.

5 — Véanse los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 1527/95, y 3 a 6 del Reglamento nº 724/97.

6 — La moneda de los Estados miembros participantes pasó en realidad a ser el euro desde el 1 de enero de 1999, si bien el euro está también dividido hasta el 31 de diciembre de 2001 en «unidades monetarias nacionales» iguales a las unidades de las monedas de esos Estados, según se definió el 31 de diciembre de 1998; véanse los artículos 1 a 6 del Reglamento (CE) nº 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro, DO L 139, p. 1.

7 — Reglamento (CE) nº 2799/98 del Consejo, de 15 de diciembre de 1998, por el que se establece el régimen agromonetario del euro, DO L 349, p. 1; Reglamento (CE) nº 2800/98 del Consejo, de 15 de diciembre de 1998, sobre las medidas transitorias para la introducción del euro en la política agrícola común, DO L 349, p. 8.

8 — Reglamento (CE) nº 2808/98 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen agromonetario del euro en el sector agrario, DO L 349, p. 36; Reglamento (CE) nº 2813/98 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a las medidas transitorias para la introducción del euro en la política agrícola común, DO L 349, p. 48.

— Reglamento nº 2799/98

17. Según su preámbulo, la finalidad del Reglamento nº 2799/98 es sustituir el anterior sistema agromonetario, inadecuado en lo sucesivo, por otro más simple y cercano a la situación monetaria real, basada en el euro para los Estados participantes, y en el tipo de cambio real para los Estados no participantes.[9] No obstante, se reconoció que una revaluación monetaria importante (para los Estados miembros no participantes) podría en determinadas circunstancias disminuir la renta agrícola, que podría concederse una ayuda de carácter temporal para compensar esa disminución, con arreglo a normas específicas para determinadas clases de ayudas directas, y que debía preverse la posibilidad de medidas transitorias.[10]

18. Conforme al artículo 2, los precios e importes fijados en los actos relativos a la política agrícola común se expresarán en euros. Los citados precios e importes serán concedidos o percibidos en euros en los Estados miembros participantes, y en los demás Estados miembros se convertirán a la moneda nacional (si bien el artículo 8 prevé la posibilidad de que estos últimos Estados usen también el euro).

19. El resto del Reglamento regula, en esencia, los resultados de fluctuaciones futuras en los tipos de cambio entre el euro y las monedas nacionales de los Estados miembros no participantes.[11]

20. Los artículos 4 y 5 atienden a los supuestos que justifican el pago de ayudas compensatorias. En esos casos, por razones acaso procedentes de la redacción de la divergente legislación anterior, el artículo 4 se refiere a una revaluación, en tanto que el artículo 5 describe lo que parece ser el mismo hecho como un descenso en el tipo de cambio (del euro; ello también es por supuesto el equivalente a lo que anteriormente se conocía como un diferencial monetario negativo, una situación en la que una variación en el tipo de cambio genera la reducción de los importes de ayuda percibidos en moneda nacional por los agricultores).

21. El artículo 4 autoriza a los Estados miembros, en caso de revaluación sensible, a conceder ayudas compensatorias en relación con los precios e importes distintos de los contemplados por el artículo 5 [una revaluación sensible se define por el artículo 1, letra f), como «la situación en la que la media anual del tipo de cambio (del euro) sea inferior al umbral constituido por el valor más bajo de las medias anuales

9 — Véanse los considerandos primero y segundo.

10 — Véanse, en particular, los considerandos cuarto a séptimo y décimo.

11 — Las «monedas nacionales» se definen en el artículo 1, letra d), de modo que se excluyen las unidades monetarias nacionales de los Estados miembros participantes, y las definiciones de «tipo de cambio» y «revaluación sensible» son su consecuencia.

del tipo de conversión aplicado durante los tres años anteriores y del tipo de cambio a 1 de enero de 1999»]. El Estado miembro afectado puede conceder pagos compensatorios a los agricultores en tres tramos sucesivos de doce meses, hasta un importe máximo que se determinará para el primer tramo, y con reducción progresiva para los otros dos. Además, según el artículo 4, apartado 4, no se concederá ninguna ayuda para la parte del importe que no supere el 2,6 % de revaluación sensible.

22. El artículo 5 trata de la ayuda a tanto alzado calculada por hectárea o por unidad de ganado mayor, de la prima compensatoria por oveja o cabra, y de los importes de carácter estructural o medioambiental (estas clases de ayuda, que representan todas ellas pagos directos a los agricultores, ya estaban agrupadas como una categoría específica en el artículo 7 del Reglamento nº 3813/92, y respecto a esa categoría el tipo de conversión agrícola había sido inmovilizado por el Reglamento nº 724/97). En esos supuestos, cuando baja el tipo de cambio del euro aplicable, también se autoriza ayuda compensatoria en tres tramos de doce meses, igualmente hasta un importe máximo y con reducción progresiva. Los Estados miembros pueden renunciar, pero no están obligados a ello, a la concesión de ayuda compensatoria cuando el importe calculado corresponda a menos del 0,5 % de la reducción.

23. El importe máximo del primer tramo de ayuda debe en ambos casos determinarse para el conjunto del Estado miembro afectado, según las reglas establecidas en el anexo del Reglamento.

24. En el supuesto de los pagos previstos por el artículo 4, éstos resultan de multiplicar el porcentaje de sensibilidad de la revaluación [es decir, según el artículo 1, letra g), el porcentaje de la media anual inferior al umbral que define una revaluación sensible en el artículo 1, letra f)], por la pérdida global de renta. Con arreglo al punto 1 del anexo, esta pérdida global de renta ha de ser, en esencia, igual al 1 % de la producción final de la agricultura en el caso de los cereales, la remolacha azucarera, la leche y los productos lácteos y la carne de vacuno, al 1 % del valor de las cantidades de productos entregados en el marco de un contrato que entrañe el respeto de un precio mínimo al productor, y al 1 % de las ayudas o primas percibidas por los agricultores, excepto las contempladas en el artículo 5. Este cálculo es en lo esencial igual al aplicado anteriormente en virtud del Reglamento nº 724/97.

25. Sin embargo, el método de cálculo del importe máximo de los pagos previstos por el artículo 5 resulta menos claro. El artículo 5, apartado 2, remite meramente con ese fin al procedimiento del artículo 9 para la adopción de disposiciones de aplicación y al punto 4 del anexo. Las disposiciones de aplicación parecen ser las contenidas en el Reglamento nº 2808/98 de la Comisión, cuyo artículo 10, apartado 2,

dispone que la cuantía máxima de la ayuda se determinará de conformidad con el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 2799/98. El punto 4 del anexo establece que la ayuda se calculará en función de determinados datos, pero no especifica cómo han de ser computados éstos. Así pues existe en apariencia un reenvío, así como falta cualquier indicación clara sobre el modo de calcularse el máximo.

26. No obstante, hay una diferencia significativa clara entre los pagos compensatorios autorizados por ambos artículos: en tanto que el artículo 5 toma en cuenta una baja del tipo de cambio en su totalidad (sin perjuicio de una renuncia optativa respecto a los importes correspondientes a una reducción inferior al 0,5 %), en cambio según el artículo 4 una revaluación sólo se tiene en cuenta en la medida en que exceda del 2,6 %. Este porcentaje umbral ya fue introducido en el Reglamento nº 724/97, a partir del 1 de mayo de 1998, por el Reglamento nº 924/98, [12] para limitar el riesgo de compensación excesiva en caso de «revaluaciones sensibles de escasa magnitud» (sic). [13] Anteriormente, se había establecido una clase diferente de límite inferior, pues no se concedía ayuda que correspondiera a una revaluación sensible inferior al 0,5 %. [14]

12 — Ambos Reglamentos se citan en la nota 2.

13 — Considerando quinto del Reglamento nº 942/98.

14 — Artículo 4, apartado 3, último párrafo, del Reglamento nº 724/97.

27. Con arreglo al artículo 6, la Comunidad contribuye a la financiación de la ayuda en un 50 %.

28. Estas disposiciones afectan sólo a la situación en los Estados miembros no participantes en el euro, y sólo después de su introducción, ya que tienen por objeto las variaciones en el tipo de cambio según su definición por el Reglamento (es decir, el tipo de cambio entre el euro y las monedas nacionales de los Estados no participantes). Las variaciones resultantes de la transición al nuevo sistema y que afectan a todos los Estados miembros se regulan por el Reglamento nº 2800/98.

— Reglamento nº 2800/98

29. Según su título y preámbulo, el Reglamento nº 2800/98 pretende regular una ayuda temporal y decreciente en relación con la transición al euro el 1 de enero de 1999, que, al suprimirse el tipo de conversión agrario, puede producir los mismos efectos que una revaluación sensible.

30. La formulación empleada para definir una «revaluación sensible» en el artículo 1 difiere ligeramente de la del Reglamento nº 2799/98; equivale en esencia a una

reducción del tipo de conversión aplicable el 1 de enero de 1999 en comparación con los valores más bajos de los tipos anteriormente aplicables.

31. Con arreglo al artículo 2, cuando el tipo de conversión (del euro en las unidades monetarias nacionales de los Estados miembros participantes) o el tipo de cambio (del euro en las monedas nacionales de los Estados no participantes) experimente una revaluación sensible el 1 de enero de 1999 en comparación con el tipo de conversión agrario vigente el 31 de diciembre de 1998, podrá concederse la ayuda compensatoria prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 2799/98 (el artículo 2 abarca pues las mismas clases de ayuda, es decir, todas las distintas de las ayudas directas enunciadas en el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98). Hay no obstante una restricción en el párrafo segundo, según la cual el importe máximo puede ser «reducido o anulado» [15] en función de la evolución del tipo de cambio (la restricción afecta por tanto sólo a los Estados miembros no participantes) durante los primeros nueve meses de 1999.

32. En lo que atañe a las ayudas directas (el listado es idéntico al del artículo 5 del Reglamento nº 2799/98), el artículo 3 dispone que, cuando el tipo de conversión o de cambio aplicable el día del hecho generador en 1999 sea inferior al aplicable con anterioridad, la ayuda será concedida y calculada de conformidad con el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98. Sin embargo la contribución de la Comunidad en ese supuesto será excepcionalmente del 100 % en el primer año.

— Reglamentos nºs 2808/98 y 2813/98

33. Estos son Reglamentos de la Comisión que establecen normas detalladas para la aplicación de los dos Reglamentos del Consejo. Aunque el Gobierno italiano pretende formalmente su anulación, no alega ningún motivo impugnatorio específico de ninguna de sus disposiciones, sino que centra antes bien su argumentación en los Reglamentos del Consejo. En su réplica, manifiesta que solicita la anulación de los Reglamentos de la Comisión sólo para evitar que las instituciones sostengan que siguen siendo válidos, en el supuesto de la anulación de los Reglamentos del Consejo; la alegación de invalidez de los Reglamentos de la Comisión deriva de sus argumentos contra la legalidad de los Reglamentos del Consejo.

34. Siendo así, no parece preciso exponer en detalle sus disposiciones.

15 — Interpreto el término «anulado» en el sentido de «reducido a cero», antes que en el de supresión de cualquier límite superior.

Análisis

35. La República Italiana pretende la anulación de los cuatro Reglamentos (Reglamentos nºs 2799/98 y 2800/98 del Consejo, y Reglamentos nºs 2808/98 y 2813/98 de la Comisión), y el Consejo y la Comisión solicitan la desestimación de la demanda. El Consejo limita sus alegaciones a sus propios Reglamentos; la Comisión discute en esencia la admisibilidad de la pretensión de anulación de sus Reglamentos de aplicación, y centra sus alegaciones en la validez de los Reglamentos del Consejo.

Los Reglamentos del Consejo

36. La República Italiana formula tres motivos.

— Primer motivo: ilegalidad de la aplicación indiferenciada del umbral del 2,6 %

37. En lo esencial, la base del primer motivo es que fue ilegal aplicar el mismo umbral del 2,6 % al pago de ayuda compensatoria tanto en relación con las revaluaciones sensibles acontecidas (para los Estados participantes) en el momento de la transición del anterior régimen agromonetario al euro, como con las revaluaciones del mismo tipo producidas (para los Estados no participantes) después de ese momento, como resultado de las fluctuaciones de los tipos de cambio entre el euro y las monedas de estos Estados.

38. La República Italiana arguye que ese trato es contrario al artículo 39 del Tratado CE (actualmente artículo 33 CE), al artículo 40, apartado 3, párrafos segundo y tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, apartado 2, tras su modificación), y al principio de proporcionalidad.

39. Como sea que la República Italiana no ha precisado ni la regla del artículo 39 del Tratado CE que alega haber sido vulnerada, ni de qué modo el principio de proporcionalidad habría sido violado, considero que este motivo ha de ser desestimado en cuanto atañe a esas alegaciones.

40. Ahora bien, en lo que se refiere al artículo 40, apartado 3, la República Italiana alude a la exigencia de que la organización común de los mercados agrícolas excluya toda discriminación entre productores de la Comunidad (párrafo segundo) y de cualquier política común de

precios se base en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo (párrafo tercero). Estas exigencias son expresión del principio básico de igualdad de trato, que impone que las situaciones similares no sean tratadas de modo diferente, y que las situaciones distintas no sean tratadas de forma igual.

41. Sostiene que el mantenimiento del umbral del 2,6 % está justificado en relación con los Estados no participantes, ya que atenúa los efectos de las fluctuaciones de los tipos de cambio y porque los tipos de cambio con el euro siguen variando. No estaba sin embargo justificado al establecer los ajustes necesarios el 1 de enero de 1999, que suponían sencillamente una variación por una sola vez, sin posibilidad de futuros ajustes. Esas son situaciones diferentes, y debían ser tratadas de modo diferente.

42. En particular, afirma la República Italiana, el umbral del 2,6 % fue establecido por el Reglamento nº 942/98 para hacer frente a un grave riesgo de especulación monetaria en el período previo a la introducción del euro. Su mantenimiento estaba justificado en lo que atañe a los tipos de cambio de las monedas de los Estados no participantes, sometidas aún a fluctuación y por tanto a especulación, mas no en cuanto a la transición misma, una situación en la que quedaba excluida toda futura variación.

43. En mi opinión, resulta difícil negar que ambas situaciones presentan algunos rasgos dispares; una de ellas consiste en una sola, irrepetible, variación del tipo de cambio, la otra en una serie de variaciones sucesivas. Sin embargo, también presentan algunos caracteres de semejanza muy acusados; ambas significan, en cada aplicación potencial del sistema, un solo supuesto de cambio de una moneda o de una unidad monetaria a un tipo diferente del que anteriormente estuvo vigente, y esa es la esencia misma del sistema.

44. El Consejo aduce, a mi parecer con razón, que en lo relativo a la transición del anterior régimen al nuevo, el primer paso es determinar respecto a todas las monedas si ha tenido lugar una revaluación sensible, y la única diferencia de trato depende de que la haya habido o no. No existe pues vulneración del principio de igualdad de trato (después de la transición existe no obstante una clara diferencia entre la situación de las monedas que pueden seguir fluctuando frente al euro y la de las unidades monetarias cuyo tipo de conversión quedó irrevocablemnte fijado. Una diferencia de trato puede justificarse pues en la fase ulterior).

45. Concuerdo además con la Comisión en que nada en el Reglamento nº 942/98 indica que el umbral del 2,6 % fuera

concebido para prevenir la especulación monetaria; al contrario, en su quinto considerando se manifiesta con claridad que la finalidad era «limitar el riesgo de compensaciones excesivas en caso de revaluaciones sensibles de escasa magnitud» (un objetivo que igualmente podía ser válido en las circunstancias de la transición), y que la limitación tuvo en cuenta el hecho de que, a consecuencia del artículo 4 del Reglamento nº 3813/92, [16] el tipo de conversión agrícola no podía bajar más del 2,56 % (consideración que seguía siendo válida el 1 de enero de 1999). Tampoco se ha aportado prueba objetiva alguna de inquietudes sobre la especulación monetaria como motivo para establecer el umbral del 2,6 %.

46. También es refutable el argumento adicional según el que una revaluación inferior al 2,6 % el 1 de enero de 1999 queda definitivamente «perdida» para los Estados miembros participantes, en tanto que puede posteriormente sobrepasar el umbral y originar ayudas compensatorias para los agricultores de los Estados no participantes. Por un lado, no puede pagarse una ayuda compensatoria precisamente porque la revaluación no puede aumentar en los Estados participantes. Por otro, el Consejo manifestó en la vista que el sistema no podía funcionar de ese modo cumulativo para los Estados miembros no participantes. En cualquier caso, puede ciertamente funcionar en el sentido contrario —según el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 2800/98, el importe máximo de la ayuda susceptible de ser pagada en esos Estados puede ser «reducido o anulado» en función de la evolución del tipo de cambio.

47. La República Italiana alega también la aplicación injustificada de distinto trato a similares situaciones: tanto el euro como las monedas de los Estados no participantes, manifiesta, fluctúan frente al dólar, con iguales efectos para las rentas agrarias, pero sólo los agricultores de los Estados no participantes pueden percibir ayudas compensatorias en razón de esas fluctuaciones. Incluso afirma que el dólar representa un valor «real» y que los tipos de cambio del dólar determinan los tipos de conversión agrícola para los Estados no participantes.

48. No puedo hallar prueba alguna de esas aserciones. Nada hay en cualquiera de los Reglamentos que haga depender ningún importe o ajuste de las variaciones en tipo de cambio alguno con el dólar, ni hay en ellos fundamento alguno para considerar a esa moneda como el patrón con el que medir las variaciones en las rentas agrarias europeas. El hecho de que el predecesor del euro, la unidad de cuenta agrícola, se basara originalmente en el valor oro del dólar es de importancia meramente histórica para el actual régimen agromonetario. La caída del euro frente al dólar puede ciertamente haber producido algún efecto

16 — Véase el punto 12 *supra*.

(no siempre perjudicial) en las rentas agrarias en Europa, pero los Reglamentos impugnados tienen por único objeto las variaciones en los tipos de cambio entre las monedas europeas.

49. Así pues, a mi parecer no ha sido aportada prueba plausible de ninguna vulneración del principio de igualdad de trato, ya sea considerado en términos generales o bien en su específicas manifestaciones en el artículo 40, apartado 3, del Tratado CE.

50. Es más, como señalan el Consejo y la Comisión, los argumentos aducidos por la República Italiana parecen referirse en realidad a opciones políticas, que no corresponden propiamente a la competencia de control del Tribunal de Justicia. Abunda la jurisprudencia en el sentido de que, en situaciones económicas complejas, el legislador comunitario dispone de una amplia libertad de apreciación, y que el Tribunal de Justicia, al examinar la licitud del ejercicio de esa libertad, no puede sustituir la apreciación del problema por parte del legislador por la suya propia, sino que debe limitarse a comprobar si la apreciación efectuada contiene un error manifiesto o una desviación de poder.[17] En lo que atañe al primer motivo, ni siquiera hay alegación alguna de error manifiesto o desviación de poder.

— Segundo y tercer motivos: ilegalidad de la diferencia de trato entre sectores agrícolas en relación con el importe máximo de la ayuda compensatoria

51. En estos dos motivos, que pueden ser examinados conjuntamente, la República Italiana alega en esencia que el importe máximo de la ayuda compensatoria para los sectores agrícolas comprendidos en el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98 (y en el artículo 3 del Reglamento nº 2800/98) está calculada de modo tal que es superior a la prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 2799/98 (y en el artículo 2 del Reglamento nº 2800/98). En estas últimas normas se concede un trato más favorable a los sectores beneficiarios de ayudas directas. Los sectores menos favorablemente tratados son, además, predominantemente mediterráneos (aceite de oliva, tabaco, vino, etc.).

52. De las disposiciones que antes he resumido[18] resulta que, conforme al artículo 4 del Reglamento nº 2799/98, en algunos sectores —cereales, remolacha azucarera, leche y productos lácteos y carne de vacuno—, un factor de cálculo es la producción total de la agricultura en cada sector en el Estado miembro interesado, en tanto que en otros sectores sólo se tiene en cuenta la producción vendida mediante contratos que imponen precios mínimos. Ello parece significar que se autoriza una

17 — Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Italia/Comisión (C-99/99, Rec. p. I-11535), apartado 26.

18 — Véanse los puntos 20 a 32 *supra*, y en especial el punto 24.

ayuda compensatoria inferior en el último supuesto.

53. Hay además dos diferencias entre las reglas establecidas en el artículo 4 y las del artículo 5 del Reglamento nº 2799/98. Para los precios e importes comprendidos en el artículo 4, no se concederá ayuda alguna respecto a la parte del importe máximo que no supere una revaluación sensible del 2,6 %, un requisito que no se aplica en los supuestos previstos por el artículo 5. Y con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2800/98, que aplica el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98 a las medidas transitorias, la contribución de la Comunidad a la ayuda es excepcionalmente del 100 % en el primer año, mientras es del 50 % en todos los demás supuestos.

54. La República Italiana alega de nuevo la violación de los artículos 39 y 40 del Tratado CE así como de los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, agregando una alegación adicional de motivación inadecuada y desviación de poder. El reproche principal es también el de trato desigual. En esencia, la República Italiana no alcanza a comprender por qué ha de haber diferencia alguna entre los sectores agrícolas, y afirma que los sectores comprendidos en el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98 coinciden en gran medida con los anteriormente tratados de modo diferenciado por razones socioeconómicas desligadas de la transición al euro.

55. La Comisión manifiesta que los métodos empleados para el cálculo de la pérdida global de renta son los mismos que se mostraron eficaces durante años —el trato específico de las categorías enunciadas en el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98 se remonta al artículo 7 del Reglamento nº 3813/92—, y señala que el Gobierno italiano no ha aportado datos que sustenten su alegación de un efecto discriminatorio. La finalidad, como manifiesta el cuarto considerando del preámbulo del Reglamento nº 2799/98, es compensar la reducción de rentas agrarias que puede causar en ciertas circunstancias una revaluación monetaria importante. Tales revaluaciones producen no obstante un efecto mayor cuando se trata de ayudas directas (pues su efecto es inmediato en el importe de la ayuda, que constituye una parte importante de las rentas agrarias) que en el caso de las ayudas indirectas, y dentro de esta última categoría, un efecto mayor en algunos sectores (como los cereales, cuyos precios de mercado se aproximan estrechamente a los precios de intervención) que en otros (por ejemplo, el sector del vino en el que los precios del vino y los precios de destilación son muy distintos). Es justificable por tanto calcular el importe de la ayuda compensatoria de modo diferenciado con el fin de tener en cuenta esos diferentes efectos.

56. La Comisión alega además que el concepto de sectores agrícolas «mediterráneos» es engañoso. Italia tiene producción agrícola en sectores no comprendidos en el artículo 5 del Reglamento nº 2799/98, y todos los Estados miembros tienen producción en sectores comprendidos en ese artículo. Aun si existiera alguna discriminación en perjuicio de la agricultura medi-

terránea, sólo podría afectar a Italia, como Estado miembro participante, en relación con las medidas transitorias del Reglamento nº 2800/98.

57. En lo que se refiere a los otros motivos de ilegalidad argüidos, tanto el Consejo como la Comisión señalan en esencia la falta de demostración alguna en las alegaciones, y el margen de discrecionalidad del que dispone el legislador comunitario al valorar situaciones económicas complejas.

58. No puedo sino estar de acuerdo con el Consejo y la Comisión: la República Italiana no ha probado ninguna de sus alegaciones.

59. Es evidente que la política agrícola común jamás ha sido ni puede ser un problema de «una sola medida para todos». Las diferencias en los mercados requieren diferencias de régimen, y la clase de ajuste necesaria para compensar las fluctuaciones de los tipos de cambio variará forzosamente según la clase de ayuda y la forma en que la perciben los agricultores, como ha explicado de modo convincente la Comisión.

60. A esa necesidad de diferencias de trato se alude en los considerandos cuarto y quinto del preámbulo del Reglamento nº 2799/98, que manifiestan respectivamente que «en el caso de una revaluación monetaria importante que pueda afectar a los precios e importes distintos de las ayudas directas, la renta agrícola puede, en determinadas condiciones, experimentar una disminución» y que «es necesario que el efecto de importantes revaluaciones monetarias sobre el nivel en moneda nacional de determinadas ayudas directas se pueda compensar según normas específicas adaptadas a la naturaleza de dichas ayudas».

61. Es cierto que el preámbulo no contiene justificación concreta de cada detallada opción reguladora; sin embargo, no creo que esa omisión constituya un vicio de la motivación, en especial porque la diferenciación entre las categorías comprendidas respectivamente en los artículos 4 y 5 del Reglamento nº 2799/98 ya nació con el Reglamento nº 3813/92, y los diferentes métodos de cálculo según el artículo 4 del Reglamento nº 2799/98 fueron establecidos en el Reglamento nº 724/97. Puede señalarse simplemente que el cumplimiento de la obligación de motivar debe ser valorado atendiendo al contexto íntegro, y que cuando una medida revela el objetivo esencial pretendido no es precisa una motivación específica de cada una de las opciones técnicas elegidas. [19]

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo (C-122/94, Rec. p. I-881), apartado 29.

62. Frente a estos antecedentes, la República Italiana no ha explicado por qué las diferentes reglas detalladas aplicadas en el pasado para afrontar las fluctuaciones de los tipos de cambio dejaron de ser adecuadas para la solución de las variaciones causadas por la introducción del euro, que eran de igual naturaleza.

63. Como por lo demás la imputación de desviación de poder no es demostrada de modo alguno en las alegaciones de la República Italiana, mi conclusión es que los motivos segundo y tercero deben ser también desestimados.

Los Reglamentos de la Comisión

64. Dado que la República Italiana no ha expuesto ningún motivo autónomo contra la validez de los Reglamentos nºs 2808/98 y 2813/98, las pretensiones de su anulación pueden ser desestimadas sin necesidad alguna de comprobar si, como sostiene la Comisión, son inadmisibles.

Conclusión

65. Propongo por tanto al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a la República Italiana.