



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILLO JÄÄSKINEN
presentadas el 6 de febrero de 2013¹

Asunto C-373/11

**Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
contra
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikratias (Grecia)]

«Reglamento (CE) n° 1782/2003 — Artículo 69 — Validez — Reglamento (CE) n° 795/2004 — Artículo 48 — Política agrícola común — Pago adicional por tipos específicos de actividades agrarias y la calidad de producción — Aplicación por un Estado miembro — Discriminación — Artículos 2 CE, 32 CE, 33 CE y 34 CE»

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Symvoulio tis Epikratias (Consejo de Estado de Grecia) solicita aclaración sobre la validez del artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1782/2003»),² que permite a los Estados miembros, durante un período transitorio, establecer libremente la retención (entre un 0 % y un 10 % de los límites máximos totales nacionales) para realizar pagos adicionales por tipos específicos de actividades agrarias y a la calidad de producción.

2. En esencia, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere a los límites conforme a los cuales el legislador de la Unión Europea puede delegar en los Estados miembros la aplicación de la Política Agrícola Común («PAC»). En el caso del sector tabacalero, los Estados miembros han adoptado distintos planteamientos sobre la introducción de regímenes de pago único y los niveles de la retención para los pagos adicionales previstos en el Reglamento n° 1782/2003.

3. En particular, éste es uno de los aspectos clave de la reforma de la PAC que empezó a tomar forma desde la adopción de la llamada Agenda 2000³ en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Berlín el 26 de marzo de 1999. En efecto, uno de los principales objetivos de esta reforma era racionalizar y simplificar las normas pertinentes de la Unión Europea, logrando una mayor descentralización de la aplicación de las políticas, otorgando mayor margen a los Estados miembros y a sus regiones.⁴

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001 (DO L 270, p. 1).

3 — Comunicación de la Comisión, «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia» (COM/97/2000 final), suplemento del *Boletín de la Unión Europea* 5/97 (en lo sucesivo, «Agenda 2000»). Véase, en particular, la parte III de dicha Comunicación.

4 — Véase la Agenda 2000, p. 28.

II. Marco legal

A. Derecho de la Unión Europea

4. El artículo 64, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1782/2003 dispone:

«1. Los Estados miembros podrán decidir, a más tardar el 1 de agosto de 2004, aplicar a escala nacional o regional el régimen de pago único contemplado en los capítulos 1 a 4 con arreglo a las condiciones establecidas en la presente sección.

2. De acuerdo con la elección que haga cada Estado miembro, la Comisión definirá, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144, un límite máximo para cada uno de los pagos directos señalados respectivamente en los artículos 66, 67, 68 y 69.

Dicho límite máximo será igual al componente de cada tipo de pago directo dentro de los límites máximos nacionales indicados en el artículo 41, multiplicados por los porcentajes de reducción aplicados por los Estados miembros de conformidad con los artículos 66, 67, 68 y 69.

El importe total de los límites máximos definidos se deducirá de los límites máximos nacionales indicados en el artículo 41 con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144.

[...]»

5. El artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán retener hasta un 10 % del componente de los límites máximos nacionales indicados en el artículo 41 correspondiente a cada uno de los sectores contemplados en el anexo VI. [...]

En este caso, y dentro del límite máximo fijado con arreglo al apartado 2 del artículo 64, el Estado miembro de que se trate efectuará anualmente un pago adicional a los agricultores, en el sector o sectores afectados por la retención.

El pago adicional se concederá a los tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas con arreglo a las condiciones que la Comisión deberá definir de conformidad con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144.»

6. Mediante el Reglamento (CE) n° 795/2004,⁵ la Comisión adoptó disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento n° 1782/2003.

7. De conformidad con el artículo 48 del Reglamento n° 795/2004:

«1. El pago adicional previsto en el artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 se concederá, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 37 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 y sus normas de aplicación, en las condiciones previstas en los apartados 2 a 6 del presente artículo.

5 — Reglamento de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 141, p. 1).

2. El pago se abonará exclusivamente a los agricultores, según la definición recogida en la letra a) del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1782/2003, independientemente de si han presentado o no una solicitud al amparo del régimen de pago único o detentan derechos de ayuda.

3. La expresión “en el sector o sectores afectados por la retención” significa que el pago podrá ser solicitado, en principio, por todos los agricultores que producen, en la fecha de presentación de la solicitud de pago adicional y en las condiciones previstas por el presente artículo, los productos incluidos en el sector o sectores enumerados en el anexo VI del Reglamento (CE) n° 1782/2003.

4. En caso de que el pago cubra tipos de explotación o medidas relativas a la calidad y la comercialización que no se refieran a ninguna producción específica o en caso de que la producción no dependa directamente de un sector, podrá concederse el pago a condición de que la retención se aplique a todos los sectores enumerados en el anexo VI del Reglamento (CE) n° 1782/2003 y que sólo participen en el régimen los agricultores que pertenecen a alguno de los sectores enumerados en dicho anexo.

5. En caso de aplicación del artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 a escala regional, la retención se calculará sobre la base del componente de los pagos de los sectores correspondientes en la región de que se trate.

Los Estados miembros definirán la región en el nivel territorial apropiado con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia.

6. Antes del 1 de agosto del año anterior al primer año de aplicación del régimen de pago único, los Estados miembros de que se trate comunicarán los detalles relativos al pago que pretenden conceder y, más concretamente, las condiciones de subvencionabilidad y los sectores afectados.

Cualquier modificación de la comunicación mencionada en el primer párrafo se efectuará antes del 1 de agosto de un año determinado y se aplicará el año siguiente. Se comunicará inmediatamente a la Comisión junto con los criterios objetivos que justifican tales modificaciones. Sin embargo, un Estado miembro no podrá modificar los sectores afectados ni el porcentaje de la retención.»

8. El Reglamento n° 1782/2003 ha sido derogado por el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo.⁶

B. Derecho nacional

9. El Derecho interno fue adaptado al Reglamento n° 1782/2003 y al Reglamento n° 795/2004 mediante dos órdenes ministeriales conjuntas de los Ministros de Economía y Hacienda y de Desarrollo Rural y Alimentación: la Orden Conjunta n° 292464, de 9 de agosto de 2005 (en lo sucesivo, «Orden Conjunta de 2005»),⁷ que establece, con carácter general, las medidas administrativas complementarias de aplicación y cálculo del número y del valor de los derechos de los beneficiarios del pago único, y, la Orden Conjunta n° 49143, de 8 de agosto de 2006 (en lo sucesivo, «Orden Conjunta de 2006»),⁸ que recoge expresamente las medidas (modo de pago, cantidades concedidas, justificantes de pago) relativas al abono del pago adicional (retención cualitativa) en el sector del tabaco.

6 — Reglamento de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 30, p. 16). El Reglamento n° 795/2004 tampoco está ya en vigor, al haber sido derogado por el Reglamento (CE) n° 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 316, p. 1).

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

10. El artículo 16 y el anexo I de la Orden Conjunta de 2005 fijan el porcentaje para el pago (retención cualitativa) en el sector del tabaco en el 2 %.

III. Litigio principal y cuestión prejudicial

11. En noviembre de 2006, la Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (Asociación griega de Industrias de Transformación del Tabaco) (en lo sucesivo, «Asociación») solicitó la anulación de la Orden Conjunta de 2006 ante el Symvoulío tis Epikratias. En el marco de dicho procedimiento, la Asociación también impugnó la legalidad de la Orden Conjunta de 2005. Según la Asociación, ambas Órdenes Conjuntas son ilegales, pues constituyen una aplicación del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 que, en sí mismo, es ilegal ya que es contrario a distintas disposiciones de los Tratados de la Unión Europea.

12. En tales circunstancias, el Symvoulío tis Epikratias, que albergaba dudas sobre la validez del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es conforme el artículo 69 del Reglamento [...] n° 1782/2003 –que autoriza a los Estados miembros a determinar porcentajes de retención diferentes para la concesión del pago adicional a los productores dentro del límite del 10 % del componente del límite máximo nacional al que se refiere el artículo 41, teniendo en cuenta los criterios que establece el párrafo tercero de dicho artículo– con los artículos 2 CE, 32 CE y 34 CE y con los objetivos de garantizar un nivel de vida estable a los productores y de mantenimiento de las zonas rurales, al permitir dicha diferenciación respecto del porcentaje de retención?»

13. La Asociación, la República Helénica, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. Todos ellos asistieron a la vista que se celebró el 21 de noviembre de 2012.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

14. El Reglamento n° 1782/2003 establece disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y determinados regímenes de ayuda a los agricultores y modifica varios reglamentos anteriores. Constituyó uno de los principales textos legales por los que se reformó la PAC, con el que se pretendía mejorar la competitividad del sector agrícola, promoviendo una agricultura sostenible orientada a los mercados y fortaleciendo la política de desarrollo rural.⁹

15. En esencia, el Reglamento n° 1782/2003 establece, por un lado, una reducción progresiva, hasta 2012, del importe de los pagos directos que se conceden a los agricultores (artículo 11) y, por otro lado, la introducción de un régimen de pago único (artículos 33 a 71).

9 — Véanse las Propuestas de Reglamentos de la Comisión Europea – Exposición de Motivos – Perspectiva de política a largo plazo para una agricultura sostenible, COM(2003) 23 final, p. 1.

1. Alcance y objeto de la presente petición de decisión prejudicial

16. En primer lugar, procede aclarar la aplicación *ratione temporis* de las normas de la Unión Europea pertinentes en el presente asunto. En efecto, aunque algunas de las partes que han presentado observaciones se remiten en sus alegaciones a disposiciones de los Tratados de la Unión Europea en vigor, los hechos que dieron lugar al presente procedimiento se produjeron antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Asimismo, como ya he señalado, el Reglamento n° 1782/2003 fue derogado antes de esa fecha, aunque siguió surtiendo efectos con posterioridad. A la luz de lo anterior, en mi opinión el marco legal correcto de este asunto es la legislación de la Unión Europea que estaba en vigor en el momento en que el litigio se inició ante el órgano jurisdiccional nacional.

17. Dicho esto, como explicaré más pormenorizadamente a continuación, no creo que las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa afecten realmente al análisis jurídico de este asunto. Las disposiciones de los Tratados que actualmente están en vigor son básicamente análogas a las anteriores o simplemente han codificado principios legales reconocidos en la jurisprudencia o enunciados en otros instrumentos jurídicos.

18. Asimismo, el hecho de que los Reglamentos n° 1782/2003 y n° 795/2004 hayan sido derogados entre tanto no afecta al presente asunto. Como señala el órgano jurisdiccional remitente en su resolución de remisión y la Comisión ha confirmado en sus observaciones, el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 aún surtía efectos en la fecha en la que se inició el presente procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional (13 de noviembre de 2006) y, en particular, los pagos previstos en él se habían realizado hasta junio de 2010.

19. En segundo lugar, procede subrayar que todas las partes están de acuerdo en que la presente petición de decisión prejudicial no se refiere a la compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea de las medidas adoptadas por el Gobierno griego para aplicar los Reglamentos n° 1782/2003 y n° 795/2004 y, en particular, a la legalidad de las Órdenes Conjuntas de 2005 y 2006. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente no solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión Europea sino sobre su *validez*.

20. Por consiguiente, la cuestión de si las autoridades griegas han aplicado correctamente las normas de la Unión Europea pertinentes no se plantea en el presente procedimiento. En consecuencia, mi análisis jurídico se centrará exclusivamente en la validez del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003.

21. En tercer lugar, es conveniente recordar que la competencia de la Unión Europea en el sector de la agricultura es, por su naturaleza, una competencia compartida. En efecto, en el recientemente introducido artículo 4 TFUE, apartado 2, letra d), la agricultura se incluye entre los ámbitos de competencia compartida entre la Unión Europea y sus Estados miembros. La doctrina ha debatido ampliamente si y en qué medida el Tratado de Lisboa ha introducido alguna modificación al respecto.¹⁰ Sin embargo, en mi opinión, esta cuestión es irrelevante, dado que, incluso con anterioridad al Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia ya había declarado en reiteradas ocasiones que, en los campos cubiertos por una organización común de mercado, los Estados miembros disponían de una facultad legislativa residual en relación con las situaciones que no se rigen por las normas de la Unión Europea o cuando dichas normas les confieren expresamente facultades para aplicarlas.¹¹

10 — Véase, por ejemplo, Bianchi, D.: *La Politique Agricole Commune (PAC) – Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, pp. 92 a 95.

11 — Véanse, entre otras, la sentencia de 7 de febrero de 1984, Jongeneel Kaas y otros (237/82, Rec. p. 483), apartados 13 y 16; de 3 de octubre de 1985, De Boer (207/84, Rec. p. 3203), apartados 26 a 29; de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania (48/85, Rec. p. 2549), apartado 12, y de 25 de marzo de 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, Rec. p. I-3073), apartado 19.

22. La circunstancia de que la política agrícola sea un ámbito en el que tanto la Unión Europea como los Estados miembros están facultados para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes¹² no carece de pertinencia en el asunto de que se trata. En efecto, como señalaba el anterior artículo 5 CE (sustituido, en esencia, por el artículo 5 TUE), las competencias de la Unión Europea en ese ámbito se rigen por el principio de subsidiariedad. En consecuencia, en las materias que no están comprendidas entre sus competencias exclusivas, la Unión Europea únicamente debe actuar cuando y en la medida en que los objetivos del acto propuesto no pueden ser suficientemente alcanzados por los Estados miembros y pueden ser logrados en mayor medida en el ámbito de la Unión Europea.

23. Lo que es más importante, la descentralización en favor de las autoridades nacionales o, en su caso, regionales o locales, de la aplicación de las normas de la Unión Europea, también está permitida en los ámbitos de competencia exclusiva.¹³ Sin embargo, dicha descentralización puede alcanzar una importancia aún mayor cuando se produce en ámbitos de competencia compartida. En efecto, en estos ámbitos, la decisión de si el legislador de la Unión Europea debe delegar la aplicación en las autoridades nacionales, y en qué medida, también debe cumplir el principio de subsidiariedad.

24. Por consiguiente, difícilmente puede cuestionarse que, en el ámbito de la agricultura, los Estados miembros aún conservan algunas facultades junto con la Unión Europea. En particular, las autoridades de los Estados miembros pueden y deben actuar, cuando se lo solicite la Unión Europea, para aplicar o ejecutar la legislación de la Unión Europea en dicho ámbito.¹⁴ Sobre estas cuestiones, me remito a las conclusiones presentadas por la Abogado General Trstenjak en el asunto Horvath, donde puso de manifiesto que la regulación descentralizada y diferenciada realizada en el marco de la PAC no es incompatible, en sí misma, con los principios pertinentes de los tratados de la Unión Europea.¹⁵

25. En consecuencia, la cuestión de validez que se plantea en el presente asunto únicamente puede versar sobre el *modo* en el que el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 ha llevado a cabo dicha delegación al conceder a los Estados miembros algún tipo de potestad discrecional para efectuar pagos adicionales en el marco de la reforma de la PAC.

2. Disociación entre la ayuda y la producción

26. Entre otras cosas, en esta reforma es crucial la llamada *disociación* de ayudas directas a agricultores. Salvo excepciones, los pagos ya no están vinculados a una producción específica. En consecuencia, los agricultores reciben pagos directos, cuyo importe no se ve afectado, por ejemplo, por el tipo de cultivo plantado o por la calidad de los productos obtenidos.

27. He mencionado expresamente la disociación porque, en mi opinión, los presuntos efectos negativos en el sector tabacalero griego, de los que se lamenta la Asociación, de existir, no serían el resultado de una medida prevista en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003, sino de la aplicación de la disociación al sector del tabaco.

28. El fundamento de las alegaciones presentadas por la Asociación para cuestionar la validez del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 es que el legislador de la Unión Europea ha otorgado un margen de maniobra excesivamente amplio a las autoridades nacionales. En su opinión, el hecho de que el legislador de la Unión Europea haya permitido a las autoridades nacionales decidir libremente, dentro del límite máximo del 10 %, el porcentaje de los límites máximos nacionales que debe

12 — Esta es la expresión que actualmente figura en el artículo 2 TFUE, apartado 2.

13 — Artículo 2 TFUE, apartado 1.

14 — Véase el actual artículo 291 TFUE, que, en esencia, ha sustituido el tercer guión del artículo 202 CE y ha codificado la Declaración n° 43 relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

15 — Conclusiones presentadas en el asunto en que recayó la sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath (C-428/07, Rec. p. I-6355), puntos 90 a 94.

retenerse y emplearse para realizar pagos adicionales es incompatible con algunos de los principios básicos de la PAC y falsea la competencia. La razón fundamental es que, por dicho margen discrecional, es inevitable que los distintos Estados miembros elijan porcentajes diferentes del límite máximo nacional. En consecuencia, los fabricantes de tabaco situados en distintos Estados miembros recibirán distintas cantidades de pagos adicionales. La consecuencia de ello es que, al parecer, Grecia está experimentando una pronunciada caída de la producción de tabaco.

29. Sin embargo, como sostiene acertadamente el Gobierno griego en sus observaciones escritas, este razonamiento parece defectuoso en la medida en que se basa en una premisa incorrecta. Pese a lo que pueda indicar el término «pagos adicionales», tales pagos no se añaden al importe máximo de los pagos que podrían abonarse como pagos directos. En términos muy sencillos, el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 permite a los Estados miembros que, en lugar de abonar la totalidad de la ayuda a la que los agricultores tienen derecho como pagos directos, lo hagan en parte como pagos directos y en parte como pagos adicionales. La idea que subyace al artículo 69 es que los Estados miembros podían decidir, si así lo deseaban, reducir ligeramente los pagos directos para todos los productores hasta un máximo del 10 %, y utilizar los recursos liberados de este modo para efectuar un pago extraordinario limitado a aquellos agricultores que reúnan determinadas características específicas.¹⁶

30. No obstante, esta división del importe de la ayuda entre pagos directos y, en su caso, pagos adicionales, no afecta en modo alguno el importe total pagadero a los productores, puesto que los límites máximos nacionales permanecen inalterados.¹⁷ Por ejemplo, en términos económicos es indiferente para el sector que recibe la ayuda que, de un importe determinado de dinero, que se corresponde con el límite máximo nacional, el 98 % se distribuya como pagos directos y el 2 % como pagos adicionales, o el 90 % como pagos directos y el 10 % como pagos adicionales, aunque ello pueda afectar al reparto de la ayuda dentro del sector.

31. Esto es particularmente cierto en Grecia, dado que el Gobierno griego entendió que todos los productores de tabaco ubicados en su territorio cumplían las condiciones para percibir pagos adicionales y, por consiguiente, dichos pagos iban a los mismos productores que habrían recibido esos fondos como parte de los pagos directos en caso de que los pagos adicionales no hubieran existido.

32. Por consiguiente, considero que las alegaciones de la Asociación están fuera de lugar. El presunto falseamiento de la competencia o la disminución de la producción de tabaco no parecen ser consecuencia de la medida que se impugna. Así lo confirmó, aunque de forma indirecta, el representante de la Asociación en la vista.

33. De hecho, tengo la impresión de que están relacionados con la disociación de la ayuda a los agricultores, y ello por dos motivos. En primer lugar, la aplicación parcial de la disociación que permitió el artículo 64 del Reglamento n° 1782/2003 conllevaría una diferencia de trato entre productores situados en distintos Estados miembros. En segundo lugar, la disociación desincentivaría a los fabricantes de tabaco a seguir cultivando este producto, lo que a su vez entrañaría una reducción de la producción de tabaco en Grecia, en detrimento de los intereses de la industria de la transformación del tabaco representada por la Asociación.

16 — En efecto, el artículo 69 se refiere a ayudas por «tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas».

17 — Véase, en particular, el trigésimo primer considerando del Reglamento n° 1782/2003.

34. Sin embargo, que estas alegaciones sean correctas o no carece de pertinencia para el presente asunto porque la disociación como tal, o su aplicación parcial con arreglo al artículo 64 del Reglamento n° 1782/2003, no son objeto del presente procedimiento. Asimismo, los argumentos de la Asociación sobre esta cuestión parecen ser desatinados. No es uno de los objetivos de la PAC garantizar que la producción de un determinado producto agrícola permanezca inalterada a lo largo de los años. En realidad, es posible que sea cierto lo contrario, tanto antes como después de la reforma de la PAC.¹⁸

35. Asimismo, de conformidad con el vigesimoctavo considerando del Reglamento n° 1782/2003, el pago único no debe subordinarse a la producción de ningún producto específico, para permitir a los agricultores elegir libremente lo que desean producir en sus tierras.

36. Una vez aclarado el alcance de la presente remisión prejudicial, a continuación pasará a examinar la validez del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. A este respecto, procede señalar que el Symvoulio tis Epikratias cuestiona la compatibilidad de dicha disposición con la legislación de la Unión Europea basándose exclusivamente en tres motivos distintos: i) el artículo 34 CE, en relación con el artículo 2 CE, ii) el artículo 32 CE y iii) los objetivos de «garantizar un nivel de vida estable a los productores» y de «mantenimiento de las zonas rurales». No obstante, en sus observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia, la Asociación invocó motivos adicionales en apoyo de su alegación de que la disposición de que se trata es nula.

37. En primer lugar, examinaré las posibles causas de nulidad expuestas en la resolución del órgano jurisdiccional remitente. A continuación, estudiaré los argumentos adicionales formulados por la Asociación, en la medida en que están suficientemente vinculados con las dudas suscitadas por el citado órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, no creo que el Tribunal de Justicia deba abordar en su sentencia los argumentos que se invocaron ante el Symvoulio tis Epikratias y que ya han sido rechazados.

B. Posibles causas de nulidad

1. Artículos 2 CE y 34 CE

38. En esencia, el Symvoulio tis Epikratias pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 es incompatible con el artículo 34 CE (actualmente artículo 40 TFUE), en relación con el artículo 2 CE (actualmente artículo 3 TUE), que establece un mercado común para los productos agrícolas.¹⁹

18 — Por ejemplo, en la sentencia Hauer el Tribunal de Justicia declaró que una disposición que prohibía nuevas plantaciones de vides, establecida para un período limitado, estaba justificada por los objetivos de interés general consistentes en la reducción inmediata de excedentes de producción y en la preparación, a largo plazo, de una reestructuración del sector vinícola europeo (sentencia de 13 de diciembre de 1979, 44/79, Rec. p. 3727, apartados 17 a 33). Con carácter más general, sobre las iniciativas de la Comunidad Europea para combatir la sobreproducción de determinados productos agrícolas en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, véase Usher, J.: *EC Agricultural Law*, 2ª ed. Oxford University Press, 2001, pp. 34 a 39.

19 — Según el artículo 2 CE «la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y [...] mediante la realización de [...] políticas o acciones comunes [...], un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad [...] la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». El artículo 34 CE crea una organización común de los mercados agrícolas que adoptará la forma de normas comunes sobre la competencia, de una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado o de una organización europea del mercado. La organización común podrá comprender, en particular, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos. La organización común deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad.

39. Según la Asociación, la aplicación del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 entraña el falseamiento de la competencia entre productores del mismo producto en distintos Estados miembros, dado que perjudica a los productores cuyos Estados miembros establezcan un reducido porcentaje de retención frente a los productores situados en otros Estados miembros en los que dicho porcentaje se haya fijado a un nivel mayor. Asimismo, ello supone una discriminación entre productores y consumidores situados en distintos Estados miembros.

40. En primer lugar, procede recordar que el artículo 34 CE, apartado 2, que prohíbe toda discriminación en el marco de la PAC, no es sino la manifestación específica del principio general de igualdad de trato, que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.²⁰ En virtud de este principio, el legislador de la Unión Europea ha establecido en el Reglamento n° 1782/2003 varias estipulaciones que tienen por objeto dispensar un trato distinto en aquellas situaciones que, por el producto en particular²¹ o el área geográfica,²² requieren normas específicas.

41. Ahora bien, volviendo a las alegaciones formuladas por la Asociación, procede señalar en primer lugar que no las considero convincentes por los motivos que ya he expuesto. El importe total de los pagos en favor de los agricultores de un determinado sector en cada país sigue siendo básicamente el mismo al margen de que las autoridades nacionales decidan acogerse a la posibilidad que les concede el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 de introducir pagos adicionales y, en tal caso, del nivel de retención que establezcan a estos efectos. Únicamente el reparto dentro de cada país, aunque no así en el sector agrícola tabacalero griego, podría generar algunas diferencias sustanciales, dado que algunos productores podrían obtener únicamente pagos directos mientras que otros también podrían percibir pagos adicionales.

42. En todo caso, considero que la presunta diferencia de trato derivada de la aplicación de la norma controvertida podría estar objetivamente justificada y, en consecuencia, no constituiría una discriminación prohibida por el Derecho de la Unión Europea, ni falsearía la competencia.

43. En lo que respecta al primer aspecto, procede subrayar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que la adopción de una medida en el marco de una organización común del mercado pueda repercutir de forma distinta en determinados productores, según la orientación individual de su producción o las condiciones locales, no puede considerarse una discriminación prohibida por el Tratado cuando su determinación se basa en criterios objetivos acordes con las necesidades del funcionamiento global de la organización común del mercado.²³ Asimismo, el Tribunal de Justicia ha señalado que la situación en los distintos Estados miembros no siempre es comparable y, por lo tanto, ello puede justificar diferencias en la legislación pertinente en relación con dicho Estado miembro o con determinados productores de su territorio.²⁴

20 — Véanse, entre otras, las sentencias de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 25; de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec. p. I-1961), apartado 35, y de 23 de octubre de 2007, Polonia/Consejo (C-273/04, Rec. p. I-8925), apartado 86.

21 — Véanse, entre otros, el artículo 66 (pagos por cultivos herbáceos), el artículo 67 (pagos por ganado ovino y caprino), el artículo 68 (pagos por ganado vacuno), los artículos 76 a 78 (primas a las proteaginosas), los artículos 79 a 82 (ayuda específica al arroz), los artículos 83 a 87 (ayuda por superficie a los frutos de cáscara), los artículos 88 a 92 (ayuda a los cultivos energéticos), los artículos 93 y 94 (ayuda a las patatas para fécula), y los artículos 95 a 97 (prima láctea y pagos adicionales).

22 — Por ejemplo, los artículos 10, apartado 5, y 70, apartado 1, letra b), que establecen determinadas normas especiales para los agricultores de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira, las islas Canarias y las islas del mar Egeo, y el artículo 98, relativo a una ayuda regional especial para los cultivos herbáceos en Finlandia y en Suecia al norte del Paralelo 62.

23 — Véase la sentencia de 9 de julio de 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301), apartado 34.

24 — Véanse, por ejemplo, las sentencias España/Consejo, antes citada, apartados 25 a 30; la sentencia de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 30; de 15 de abril de 1997, The Irish Farmers Association y otros (C-22/94, Rec. p. I-1809), apartados 32 a 37, y Polonia/Consejo, antes citada, apartados 86 a 88.

44. Por último, en la sentencia Horvath, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó en primer lugar su jurisprudencia reiterada²⁵ con arreglo a la cual la prohibición de discriminación, que es un principio general del Derecho de la Unión Europea, no se refiere a las posibles desigualdades de trato que pueden resultar, entre un Estado miembro y otro, de las divergencias que hay entre las legislaciones de los diferentes Estados miembros, siempre que éstas afecten a todas las personas sujetas a su aplicación. En segundo lugar, extrajo consecuencias de dicha jurisprudencia y concluyó que, en el supuesto de que el sistema constitucional de un Estado miembro establezca que las autoridades regionales disponen de una competencia normativa, la mera adopción, por dichas autoridades, de normas diferentes en el marco de la PAC no constituye una discriminación contraria al Derecho de la Unión Europea.²⁶

45. En las circunstancias del presente asunto, no encuentro ningún motivo para apartarse de estos principios. En particular, considero que el razonamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia Horvath es aplicable, *mutatis mutandis*, al presente asunto. El mero hecho de que en el asunto Horvath la diferencia de trato fuera producto de una legislación promulgada de forma autónoma por cada Estado miembro con el fin de aplicar las normas de la Unión Europea, mientras que en el presente asunto es consecuencia lógica del margen de discrecionalidad que el legislador de la Unión Europea ha concedido expresamente a las autoridades de los Estados miembros para que lleven a cabo dicha aplicación no aboga, en mi opinión, por que se llegue a otra conclusión.

46. En lo que respecta al segundo aspecto, relativo al falseamiento de la competencia, procede señalar que el Tribunal de Justicia, sobre la base de reiterada jurisprudencia, declaró en la sentencia Vodafone que «se ha reconocido al legislador comunitario, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. [...] No obstante, aun si existe esa facultad, el legislador comunitario está obligado a basar su elección en criterios objetivos. Además, en el marco de la apreciación de las cargas relacionadas con las distintas posibles medidas, debe examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores».²⁷

47. En el presente asunto, aunque la medida controvertida pueda generar consecuencias negativas para determinados agricultores, nada apunta a que el legislador de la Unión Europea no haya basado su decisión de conceder cierta discrecionalidad a los Estados miembros para que apliquen el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 en razones objetivas y sólidas, o que dichas consecuencias negativas no estén justificadas, por ejemplo, por el objetivo de garantizar una transición sin contratiempos entre los dos sistemas de la PAC, o de prestar ayuda adaptada a las condiciones o necesidades nacionales.

48. A este respecto, procede señalar que los considerandos trigésimo tercero y trigésimo cuarto del Reglamento n° 1782/2003 explican los motivos por los que el legislador de la Unión Europea ha introducido determinadas normas específicas sobre la aplicación regional y facultativa, en particular de su artículo 69. Asimismo, la Asociación no ha formulado ningún argumento que pueda rebatir seriamente los objetivos perseguidos y la lógica y los criterios en los que se basó el legislador al establecer dichas normas.

25 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de julio de 1979, van Dam y otros (185/78 a 204/78, Rec. p. 2345), apartado 10; de 1 de febrero de 1996, Perfilei (C-177/94, Rec. p. I-161), apartado 17, y de 12 de julio de 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 34.

26 — Apartados 47 a 58.

27 — Sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, Rec. p. I-4999), apartados 52 y 53.

2. Artículo 32 CE

49. La Asociación también alega, en esencia, que el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 entra en conflicto con el artículo 32 CE²⁸ (actualmente artículo 38 TFUE). A su juicio, ello es así porque, al permitir a los Estados miembros establecer libremente, sin ningún criterio o condición previa, el porcentaje de retención del límite máximo nacional que tendrán a su disposición para apoyar un producto que, como el tabaco crudo, está sujeto a una organización común de mercado, básicamente pone fin a la organización común de mercado para ese producto. En otras palabras, el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 «renacionaliza» esencialmente la política agrícola, soslayando los principios fundamentales que rigen el mercado interior y la PAC.

50. Esta alegación no me convence. En mi opinión es inconcebible que la potestad discrecional que se ha concedido a las autoridades de los Estados miembros sobre la posibilidad de conceder pagos adicionales y establecer el nivel de retención, dentro del 10 % del límite máximo nacional, pueda socavar cualquiera de los principios fundamentales que rigen la PAC o el mercado interior.

51. Por el contrario, conceder un cierto margen de maniobra a las autoridades nacionales para que adopten medidas que pueden ser adecuadas para lograr una transición sin contratiempos en un período delicado para los mercados agrícolas europeos me parece plenamente conforme con el principio legal que en la actualidad consagra el artículo 39 TFUE, apartado 2. Dicha disposición exige al legislador tener en cuenta, entra otras cosas, «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas». En efecto, la necesidad de conceder a los Estados miembros esta potestad discrecional está recogida en el trigésimo tercer considerando del Reglamento n° 1782/2003.

52. Sobre la base de lo anterior, en mi opinión no puede considerarse manifiestamente erróneo entender que las autoridades nacionales están en mejores condiciones para adoptar decisiones que pueden versar sobre, por ejemplo, el porcentaje de la retención destinada a los pagos adicionales, o la determinación del tipo de actividades agrarias que pueden requerir pagos en su territorio. Esto no equivale a una «renacionalización» de la PAC, sino que constituye una delegación limitada a las autoridades nacionales de las facultades de aplicar ciertas normas que el legislador de la Unión Europea consideró adecuadas en el marco de la transición entre la antigua PAC y su versión revisada.

53. En el sistema general de la reforma introducida por el Reglamento n° 1782/2003, cabe entender que el artículo 69 tiene una importancia secundaria. Simplemente introduce la posibilidad de combinar pagos directos con algunos pagos adicionales limitados. Asimismo, esta posibilidad está sujeta a una serie de requisitos, tanto de procedimiento como de fondo, que están recogidos en el propio artículo 69 y en el artículo 48 del Reglamento n° 795/2004.

54. En particular, el artículo 48 del Reglamento n° 795/2004 establece garantías importantes al exigir que los Estados miembros adopten sus decisiones con arreglo a criterios objetivos y que actúen «de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia». Asimismo, dicha disposición faculta a la Comisión para supervisar estrechamente el modo en que las autoridades de los Estados miembros realizan pagos adicionales, imponiéndoles una serie de obligaciones de notificación.²⁹

28 — Según el artículo 32 CE, el funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común, cuyo ámbito, en términos de actividades y de productos, está definido en el mismo artículo del Tratado.

29 — Asimismo procede mencionar que el artículo 64, apartado 3, del Reglamento n° 1782/2003 obliga a la Comisión a «[presentar] un informe al Consejo, acompañado, en su caso, de propuestas adecuadas, sobre las posibles consecuencias, en términos de mercado y en función de la evolución estructural, de la aplicación por los Estados miembros» de, entre otras cosas, las opciones contempladas en el artículo 69 de dicho Reglamento, dentro de un plazo determinado.

55. En consecuencia, las facultades que los Estados miembros ejercen en virtud del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 están tanto limitadas *ex ante* como sujetas a control *ex post*.

56. A la luz de lo anterior, en mi opinión el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 no infringe el artículo 32 CE.

3. Los objetivos de «garantizar un nivel de vida estable a los productores» y de «mantenimiento de las zonas rurales»

57. El órgano jurisdiccional nacional también pregunta si el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 incumple los objetivos de «garantizar un nivel de vida estable a los productores» y de «mantenimiento de las zonas rurales». De hecho, la Asociación aduce que la disposición de que se trata priva a los productores de un nivel de vida estable lo que, a su vez, lleva a una brusca caída del cultivo del tabaco y al abandono de terrenos cultivables.

58. En lo que respecta al primer objetivo mencionado por el órgano jurisdiccional nacional, entiendo que dicho órgano pretendió referirse al objetivo, previsto en el artículo 33 CE, apartado 1, letra b) [actualmente artículo 39 TFUE, apartado 1, letra b)], de «garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola».

59. A este respecto, procede observar en primer lugar que el término «estable» que emplea el órgano jurisdiccional remitente, no es sinónimo del término «equitativo» que figura en el texto del Tratado.³⁰ Esta diferencia terminológica no carece de importancia, porque el legislador de la Unión Europea no está obligado a garantizar que el nivel de vida de los agricultores no se vea afectado a lo largo del tiempo. De otro modo, el margen de maniobra del legislador para introducir cualquier cambio de política en la PAC se vería gravemente limitado.³¹

60. Asimismo, los Tratados no exigen que deba garantizarse un nivel de vida equitativo a través del cultivo inflexible de un único producto. En otras palabras, no existe un vínculo necesario entre el nivel de vida y el cultivo de un producto concreto.

61. Por consiguiente, el artículo 33 CE no garantiza que la producción de un determinado producto agrícola se mantenga inalterada año tras año, y aún menos en el mercado de un Estado miembro concreto.

62. Con carácter incidental, procede asimismo observar que el objetivo de estabilizar los mercados previsto en el artículo 33 CE, apartado 1, letra c), tampoco implica que la producción siempre sea estable.³² En efecto, dicha disposición tiene un significado más amplio y no está circunscrita a las cantidades producidas o, con carácter más general, a la situación económica de los productos agrícolas.³³

30 — Este mismo término figura en el vigesimoprimer considerando del Reglamento n° 1782/2003.

31 — Véase, al respecto, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 26.

32 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de noviembre de 1973, Werhahn y otros/Consejo (63/72 a 69/72, Rec. p. 1229), apartado 12, y de 2 de junio de 1976, Kampffmeyer y otros/Comisión y Consejo (56/74 a 60/74, Rec. p. 711), apartado 13.

33 — Por ejemplo, en la sentencia Crispoltoni, el Tribunal de Justicia declaró que medidas que pudieran limitar la producción del tabaco, en un mercado caracterizado por la sobreproducción, perseguían, de hecho, el objetivo de estabilizar el mercado pertinente. Véase la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 33.

63. En sus alegaciones, la Asociación se refiere a la presunta protección legal de la que disfruta el tabaco por figurar en el anexo I del Tratado CE (actualmente anexo I del TFUE).³⁴ Sin embargo, la circunstancia de que el tabaco figure en la lista de productos que consta en el anexo I simplemente significa que está sujeto a la PAC. El anexo I no concede un estatus o protección especial a los productos enumerados en él.

64. A mi juicio, en conclusión, ninguno de los objetivos que persigue la PAC entraña que la producción o el apoyo a un determinado producto deban ser constantes. Por el contrario, hay que señalar que uno de los objetivos de la reforma de la PAC es, precisamente, promover un sector agrícola más orientado al mercado y competitivo. Dado que las ayudas a los agricultores ya no están vinculadas a la producción de un producto concreto, éstos pueden modificar la producción con el fin de seguir las tendencias del mercado y reaccionar de forma más rápida y eficiente a las cambiantes necesidades y demandas de los clientes de la Unión Europea y de fuera de su territorio.³⁵

65. Sobre el segundo aspecto, que se refiere al mantenimiento de las zonas rurales, procede señalar que el Reglamento n° 1782/2003 incluye en su tercer considerando, como objetivo perseguido, evitar el abandono de tierras agrarias. Este objetivo es, en mi opinión, plenamente compatible con los enumerados en el citado artículo 33 CE, y parece ser una consecuencia natural del objetivo de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.³⁶

66. Sin embargo, me veo obligado a recordar una vez más que la medida establecida en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003, y la flexibilidad que el legislador de la Unión Europea ha concedido a las autoridades nacionales para aplicarla en el ámbito nacional, no parece guardar ninguna relación con el presunto abandono de tierras en Grecia. Está claro que los agricultores de tabaco afectados han recibido, básicamente, el mismo importe de fondos, con o sin los pagos adicionales, y al margen del tipo de retención elegido por el Gobierno griego.

67. Otra argumentación adicional, desarrollada en las observaciones escritas presentadas por la Asociación, pero que el Symvoulío tis Epikratias no mencionó en la resolución de remisión, versa también sobre el artículo 33 CE.

68. La Asociación alega que, en la medida en que provoca una reducción significativa del cultivo del tabaco en Grecia, el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 genera desequilibrios estructurales a largo plazo en el mercado. En su opinión, ello infringe el principio según el cual, en el marco de la PAC, el legislador debe conciliar todos los objetivos establecidos en el artículo 33 CE, y puede otorgar prioridad a uno de ellos en detrimento de los demás exclusivamente mediante medidas temporales.

69. Abordaré esta cuestión en aras de la exhaustividad. Con carácter preliminar, procede recordar la reiterada jurisprudencia según la cual el legislador de la Unión Europea dispone en materia de política agrícola común de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los actuales artículos 40 TFUE a 43 TFUE. Por consiguiente, el control del Juez debe limitarse a comprobar si la medida controvertida adolece de error manifiesto o desviación de poder, o si la autoridad de que se trate ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación.³⁷ Asimismo, el Tribunal de Justicia ha aclarado que no es necesario que los objetivos de la PAC establecidos en el artículo 33 CE se persigan al mismo tiempo y de igual modo mediante todas las

34 — El artículo 32 CE, apartados 2 y 3, dispone lo siguiente:

«2. Salvo disposición en contrario de los artículos 33 a 38, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas.

3. Los productos a los que serán de aplicación los artículos 33 a 38, ambos inclusive, son los que figuran en la lista del anexo I del presente Tratado.»

35 — Véanse, por ejemplo, los considerandos vigésimo cuarto y vigésimo octavo del Reglamento n° 1782/2003.

36 — Véase el vigésimo primer considerando del Reglamento n° 1782/2003, antes citado.

37 — Véanse, en este sentido, las sentencias Fedesa y otros, antes citada, apartados 8 y 14, y de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 80.

medidas adoptadas en el marco de la PAC.³⁸ Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que al perseguir los objetivos de la PAC, las instituciones de la Unión Europea deben conciliar permanentemente las eventuales contradicciones que puede llevar consigo la consecución de estos objetivos considerados separadamente, a condición, no obstante, de que esta conciliación no imposibilite la consecución de otros objetivos.³⁹

70. Volviendo ahora al presente asunto, en mi opinión no hay ningún motivo por el que pueda considerarse que el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 es contrario a alguno de los objetivos establecidos en el artículo 33 CE. Tampoco hay ninguna razón para temer que estos objetivos no puedan alcanzarse. Además, no hallo ningún elemento que apunte a que el legislador de la Unión Europea ha excedido los límites de la facultad discrecional de que dispone para conciliar estos distintos objetivos al adoptar su decisión sobre la regulación de los pagos adicionales. Asimismo, desde el principio el artículo 69 era una medida temporal,⁴⁰ y de hecho fue derogado cuando la totalidad del Reglamento n° 1782/2003 fue sustituido por el Reglamento n° 73/2009.

71. Por último, en sus observaciones escritas, la Asociación aduce que el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 infringe principios generales básicos del Derecho de la Unión Europea como el principio de proporcionalidad y el principio de protección de la confianza legítima.

72. Una vez más, abordaré esta cuestión únicamente en aras de la exhaustividad. Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimos de la legislación en cuestión. Para ello, cuando pueda elegirse entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos gravosa, y, en particular, las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.⁴¹ En lo que respecta al control judicial del cumplimiento de las condiciones arriba indicadas, en asuntos relativos a la PAC, el legislador de la Unión Europea dispone de una amplia facultad de apreciación. Por consiguiente, como ya se ha señalado, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este sector, con relación al objetivo que tiene previsto perseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida.⁴²

73. Sin embargo, no sucede así en el caso del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. Como ya se ha indicado, ni el Reglamento ni esta disposición en particular persiguen el objetivo de garantizar que la producción de tabaco en Grecia se mantenga al nivel en el que estaba antes de su entrada en vigor. Tampoco parece que dicha disposición sea manifiestamente inadecuada para perseguir cualquiera de los objetivos generales que los Tratados encomiendan a la PAC, o los expresamente indicados en el propio Reglamento. Por último, la disposición de que se trata no parece guardar relación alguna con el abandono de terrenos agrícolas.

74. En cuanto al principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal de Justicia ha aclarado que los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente, que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión Europea, y esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la

38 — Véase la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 133 y la jurisprudencia citada.

39 — Véanse las sentencias de 19 de marzo de 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061), apartado 13; de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 47, y de 26 de marzo de 1998, Petridi (C-324/96, Rec. p. I-1333), apartado 30.

40 — Véanse, en particular, los considerandos trigésimo tercero y trigésimo cuarto del Reglamento n° 1782/2003 y su artículo 64, apartado 3.

41 — Véanse las sentencias Crispoltoni, antes citada, apartado 41; de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros (C-157/96, Rec. p. I-2211), apartado 60, y de 29 de octubre de 1998, Zaninotto (C-375/96, Rec. p. I-6629), apartado 63.

42 — Véanse las sentencias, antes citadas, Crispoltoni, apartado 42, National Farmers' Union y otros, apartado 61, y Zaninotto, apartado 64, antes citadas.

situación económica.⁴³ Asimismo, el Tribunal de Justicia también ha señalado que sólo puede invocarse el principio de confianza legítima contra una normativa de la Unión Europea en la medida en que la propia Unión Europea haya creado previamente una situación que puede infundir confianza legítima⁴⁴ al haber dado garantías concretas a la persona interesada.⁴⁵

75. En el caso de autos, es evidente que las instituciones de la Unión Europea no han dado garantías de este tipo a las empresas griegas de transformación del tabaco sobre el mantenimiento del anterior sistema de ayudas a los productores o, más concretamente, sobre el modo en que se regularían los pagos adicionales. También está claro que la elección del legislador de la Unión Europea en relación con un producto agrícola concreto, en particular, el algodón, no entraña que deba adoptarse la misma decisión con respecto a cualquier otro producto, incluido el tabaco.

V. Conclusión

76. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Symvoulío tis Epikratias del siguiente modo:

El examen de la cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto nada que pueda afectar a la validez del artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001.

43 — Sentencia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comisión (C-104/97 P, Rec. p. I-6983), apartado 52.

44 — Sentencias de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartado 14, y Zaninotto, antes citada, apartado 50.

45 — Sentencias de 16 de diciembre de 1987, Delauche/Comisión (111/86, Rec. p. 5345), apartado 24; de 25 de mayo de 2000, Kögler/Tribunal de Justicia (C-82/98 P, Rec. p. I-3855), apartado 33; de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión (C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479), apartado 147, y de 18 de julio de 2007, AER/Karatzoglou (C-213/06 P, Rec. p. I-6733), apartado 33.