CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 16 de marzo de 2006 [1]

Introducción

1. Mediante este recurso, interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, España impugna el nuevo régimen comunitario de ayudas para el algodón adoptado por el Reglamento (CE) nº 864/2004 [2] del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado») e incluido en el principal reglamento «horizontal», el Reglamento (CE) nº 1782/2003, [3] que contiene las llamadas reformas Mac-Sharry de la Política Agrícola Común (en lo sucesivo, «PAC»).

2. En esencia, España afirma que el nuevo régimen de ayudas producirá unos efectos frontalmente opuestos a sus objetivos explícitos de sostener la producción de algodón y evitar su sustitución por otros cultivos en las regiones donde el algodón sea importante para la economía agrícola –objetivos sentados en el Protocolo nº 4 anejo al Acta de Adhesión de Grecia a la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «Protocolo nº 4»), [4] extendido a España y Portugal cuando estos dos países pasaron a ser Estados miembros en 1986, [5] y en la exposición de motivos del Reglamento impugnado. España alega que, con toda probabilidad, el nuevo régimen animará por el contrario a los agricultores a abandonar la producción de algodón en favor de otros cultivos, con consecuencias enormemente negativas para las regiones agrícolas dependientes del algodón.

3. El Reglamento se impugna por cuatro motivos: 1) infracción de las disposiciones del Protocolo nº 4, 2) vicio sustancial de

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento de 29 de abril de 2004, por el que se modifica, y se adapta con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea, el Reglamento (CE) nº 1782/2003 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 (DO L 161, p. 48).

3 — Reglamento 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) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1).

4 — Documentos relativos a la adhesión de la Republica Helénica a las Comunidades Europeas, Acta relativa a las condiciones de adhesión de la Republica Helénica y a las adaptaciones de los Tratados, Protocolo nº 4 sobre el algodón (DO 1979, L 291, p. 174).

5 — Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, Protocolo nº 14 sobre el algodón (DO 1985, L 302, p. 436).

forma, por falta o insuficiencia de motivación, 3) desviación de poder y 4) violación de principios fundamentales –concretamente, los principios de proporcionalidad y confianza legítima.

Antecedentes

A. *Régimen comunitario inicial de ayudas al algodón*

4. Reconociendo la gran importancia que la producción de algodón tenía para la economía griega, el Protocolo nº 4 estableció un régimen comunitario de ayudas para el algodón cuando Grecia se adhirió a la Comunidad Europea, en 1980.

5. Según el apartado 2 del Protocolo nº 4, el régimen de ayudas está destinado especialmente a «sostener la producción de algodón en las regiones de la Comunidad donde tal producción sea importante para la economía agrícola, proporcionar una renta equitativa a los productores interesados y estabilizar el mercado mediante la mejora de las estructuras al nivel de la oferta y de la comercialización».

6. El apartado 3 del Protocolo nº 4 dispone que este régimen «comprenderá la concesión de una ayuda a la producción».

7. El apartado 11 del Protocolo nº 4, en su versión original, obligaba al Consejo a examinar el funcionamiento del régimen de ayudas al algodón y le atribuía la facultad de modificarlo. Basándose en este apartado, el Consejo ha modificado el régimen en varias ocasiones.

8. La sexta modificación del régimen fue realizada en 2001 por el Reglamento (CE) nº 1050/2001 del Consejo.[6] En aquella ocasión, la Comisión consideró que el sistema normativo relativo al régimen comunitario sobre el algodón se había vuelto «especialmente complejo», por lo que, en aras de la simplificación, resultaba «conveniente limitar las disposiciones del Protocolo a lo esencial y reunir las demás disposiciones en un único Reglamento del Consejo».[7] En consecuencia, el Reglamento nº 1050/2001 derogó, entre otros, el apartado 11 del Protocolo nº 4 y lo sustituyó por una nueva disposición de habilitación (en la actualidad,

6 — Reglamento de 22 de mayo de 2001, por el que se adapta por sexta vez el régimen de ayuda para el algodón, establecido por el Protocolo nº 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia (DO L 148, p. 1).

7 — Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se adapta por sexta vez el régimen de ayuda para el algodón, establecido por el Protocolo nº 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia, COM (1999) 492 final, p. 2. Esta razón se reflejó también en la exposición de motivos del Reglamento nº 1050/2001.

el apartado 6 del Protocolo nº 4), según la cual «el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, decidirá las adaptaciones necesarias del régimen establecido por el presente Protocolo y adoptará las normas básicas necesarias para la aplicación de las disposiciones previstas en el presente Protocolo».

B. *El régimen de ayudas de 2001*

9. Ese mismo día se adoptó el Reglamento (CE) nº 1051/2001 del Consejo, [8] basado en el nuevo apartado 6 del Protocolo nº 4. Este Reglamento estableció el régimen de ayudas al algodón que estuvo en vigor desde 2001 hasta que fue sustituido, a partir del 1 de enero de 2006, por el régimen impugnado. Para mayor comodidad, me referiré a este régimen de ayudas como «el régimen de ayudas de 2001».

10. En el régimen de ayudas de 2001, las ayudas a la producción de algodón consistían únicamente en «ayudas vinculadas», es decir, ayudas cuyo importe dependía de la producción real de algodón sin desmotar de una (determinada) calidad estándar. Sin embargo, la ayuda no se abonaba directamente a los agricultores. Por el contrario, el papel central de ese régimen de ayudas correspondía a las empresas desmotadoras. Las empresas desmotadoras eran los destinatarios directos de las ayudas comunitarias. [9]

11. Las empresas desmotadoras realizan la primera transformación industrial del algodón cosechado, separando las fibras de algodón de las cápsulas y las semillas. Los productores de algodón recibían como ayuda una cantidad fija por tonelada de algodón sin desmotar vendido a las empresas desmotadoras, ya que éstas estaban obligadas a pagar un precio mínimo fijado en el Reglamento. A su vez, las empresas desmotadoras recibían como ayuda una cantidad variable por tonelada, en función de las fluctuaciones de los precios del mercado mundial. Cuando los precios mundiales estaban bajos se incrementaba la ayuda, y viceversa. En ambos casos, sin embargo, las empresas desmotadoras eran capaces de igualar los precios mundiales. En consecuencia, este sistema aislaba a los productores de algodón de la Comunidad de las fluctuaciones de precios del mercado mundial, al tiempo que permitía que las empresas desmotadoras produjeran fibras de algodón a precios competitivos y, a la vez, obtuvieran beneficios.

12. En consecuencia, el régimen de ayudas de 2001 tenía como finalidad proteger tanto

8 — Reglamento de 22 de mayo de 2001, sobre la ayuda a la producción de algodón (DO L 148, p. 3).

9 — Artículos 10 a 12 del Reglamento nº 1051/2001.

a los cultivadores de algodón como a las empresas desmotadoras. Este objetivo se reflejaba en el cuarto considerando del Reglamento nº 1051/2001, que exigía que el sistema de precios de apoyo se regulase de forma que los «agentes económicos» pudieran «llevar a cabo programas de producción *y transformación* a medio plazo».[10]

C. *Las reformas de la PAC de 2003*

13. Las reformas MacSharry, aprobadas por los Ministros de Agricultura de la UE en la reunión del Consejo en Luxemburgo de 26 de junio de 2003, supusieron una profunda reforma general de la PAC. El principio rector consistía en pasar de una política de apoyo al precio y a la producción para cultivos específicos a una política de ayuda directa a las rentas de los agricultores.

14. El Reglamento nº 1782/2003 aplicó la reforma de la PAC a diversos productos agrícolas conforme a las previsiones. Desde octubre de 2003, la mayor parte de las ayudas a los agricultores se han «desvinculado», es decir, los agricultores reciben un pago único por explotación que *no* depende de la producción de cultivos específicos. La razón del cambio de política consiste en ofrecer a los agricultores una mayor libertad a la hora de decidir el uso más eficaz de sus tierras de labor, al tiempo que se les garantizan unos ingresos mínimos.[11] Las reformas pretendían también incrementar la competitividad, fortalecer la orientación hacia el mercado, mejorar el respeto del medio ambiente, estabilizar los ingresos y reflejar una mayor consideración por la situación de los productores de las zonas menos favorecidas.[12]

15. Como excepción a ese principio general, en el caso de determinados cultivos (entre los que se encontraba el algodón) la ayuda desvinculada debía completarse con una cierta cantidad en concepto de «ayuda vinculada» (es decir, una ayuda que dependía de la producción real de ese cultivo). Las normas específicas que regulan el régimen de ayudas comunitario a esos cultivos, entre ellos el algodón, fueron establecidas por el Reglamento impugnado en forma de modificaciones del Reglamento nº 1782/2003.

10 — El subrayado es mío.

11 — Vigésimo octavo considerando del Reglamento nº 1782/2003.

12 — Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Implantación de un modelo de agricultura sostenible en Europa a través de la PAC reformada — Sectores del tabaco, el aceite de oliva, el algodón y el azúcar», COM(2003) 554 final, p. 2.

D. *El Reglamento nº 1782/2003, en su versión modificada por el Reglamento impugnado*

Antecedentes legislativos

16. Para apreciar correctamente el recurso de España, es necesario exponer brevemente los antecedentes legislativos del Reglamento impugnado, adoptado con arreglo al artículo 37 CE, apartado 2, y al apartado 6 del Protocolo nº 4, que obliga a seguir el procedimiento de consulta.

17. La Propuesta de la Comisión [13] tenía por finalidad aplicar las reformas de la PAC al sector del algodón, entre otros. En consecuencia, se daba prioridad a «la renta de los productores frente al apoyo a la producción, transfiriendo una parte significativa del actual gasto vinculado a la producción a un régimen de pago único establecido por el nuevo Reglamento horizontal [el Reglamento nº 1782/2003]». [14] Sin embargo, la Propuesta tenía en cuenta la repercusión potencial de una total desvinculación en el sector del algodón, y en particular el riesgo de que se abandonase la producción de algodón. Por ese motivo, la Comisión propuso que parte de la ayuda continuase estando vinculada. [15]

18. La Comisión calculó que, durante el período de referencia 2000 a 2002, el gasto comunitario vinculado a la producción había ascendido a 695,8 millones de euros, [16] que deberían dividirse entre el pago único y una nueva ayuda a la producción en forma de pago por superficie. Para garantizar unas condiciones económicas que permitiesen que continuase la actividad en el sector y que el algodón resultase atractivo en comparación con otros cultivos herbáceos competidores, la Comisión propuso que el 40 % de la dotación presupuestaria se destinase a financiar la nueva ayuda a la producción por hectárea (vinculada). [17] La Propuesta determinaba también la superficie máxima con derecho a ayuda en cada Estado miembro. Esto se traducía, en el caso de España, en una ayuda directa a la producción (vinculada) de 898 euros por hectárea con derecho a ayuda. El 60 % restante del presupuesto se destinaría al régimen de pago único, con arreglo al Reglamento nº 1782/2003.

19. Para terminar, con objeto de compensar cualquier subsiguiente reestructuración que pudiera exigir la reforma, la Comisión propuso que se transfiriesen aproximadamente 103 millones de euros a la reestructuración sectorial en el contexto de las medidas

13 — Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento nº 1782/2003, COM(2003) 698 final.

14 — COM(2003) 698 final, p. 2.

15 — *Ibid.*

16 — Para una exposición detallada de la forma en que la Comisión calculó esta cifra, véase la COM(2003) 698 final, pp. 2 a 4.

17 — *Idem*, p. 3.

de desarrollo rural con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»). [18]

20. En su resolución legislativa sobre la Propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo propuso que se modificara sustancialmente la distribución entre ayuda vinculada y desvinculada, de modo que cada Estado miembro tuviera la posibilidad de destinar hasta el 80 % de la parte nacional de la ayuda que recibían directamente los productores a la ayuda específica al cultivo, es decir, a la ayuda vinculada. El restante «20 %» se destinaría al régimen de pago único. [19]

21. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (en lo sucesivo, «CESE») fue también muy crítico con la Propuesta de la Comisión, tanto en términos generales como en lo relativo al régimen de ayudas al algodón propuesto. En él se estimaba necesario «efectuar una serie de análisis específicos por sectores y regiones sobre los posibles efectos del diferente grado de disociación de ayudas (efectos en el mercado, territorio, empleo, medio ambiente, etc.), como paso previo antes de tomar unas decisiones de modificación de los mecanismos actuales» [20] y se destacaba que la Comisión no había incluido en su propuesta «un estudio de impacto como lo hizo para los sectores reformados en 2003 y para el tabaco». [21]

22. La Comisión no aceptó las modificaciones propuestas, ni realizó tampoco un estudio de impacto. El Consejo ajustó los porcentajes de reparto de la ayuda entre ayuda desvinculada y ayuda vinculada, pasando de un 60 % – 40 % a un 65 % – 35 %, redujo de 103 millones de euros a 22 millones de euros el total de ayudas al desarrollo rural con cargo al FEOGA destinadas a facilitar la reestructuración y modificó las superficies totales con derecho a ayuda en los Estados miembros, [22] aprobando a continuación el Reglamento impugnado.

El Reglamento impugnado, en su versión definitiva

23. La exposición de motivos del Reglamento impugnado comienza haciéndose eco

18 — *Idem*, p. 5. Los 103 millones de euros de ayuda complementaria debían utilizarse según lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80).

19 — Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento nº 1782/2003 (DO 2004, C 102 E, pp. 601 y ss., especialmente pp. 604 y 605).

20 — Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 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 2004, C 110, p. 116, apartado 2.10).

21 — *Idem*, apartado 5.8. Por razones de comodidad, al igual que el CESE, me referiré a estos estudios preliminares como «estudios de impacto».

22 — En el caso de España, la superficie total con derecho a ayuda se redujo de 85.000 a 70.000 hectáreas.

del principio rector de las reformas de la PAC, a saber, indicando que las ayudas al algodón, al aceite de oliva, al tabaco crudo y al lúpulo, al igual que las ayudas a otros productos, deben en principio ser desvinculadas y transformadas en un pago único de apoyo a las rentas de los agricultores. [23]

24. Sin embargo, la exposición de motivos continúa afirmando, respecto del algodón, que como «la plena integración del régimen de ayudas vigente en el sector del algodón en el régimen de pago único llevaría aparejado un notable riesgo de perturbación de la producción en las regiones comunitarias productoras [...] conviene que una parte de la ayuda siga vinculada al cultivo del algodón mediante un pago específico por hectárea» con derecho a ayuda, y que «es preciso que el cálculo del importe de dicho pago se efectúe tratando de garantizar unas condiciones económicas que permitan la pervivencia del cultivo del algodón en las regiones dedicadas a dicha actividad y eviten su sustitución por otros cultivos». [24]

25. Según la exposición de motivos, para lograr tal objetivo, el 65 % de la parte nacional de la ayuda que los productores de algodón recibían indirectamente conforme al régimen de ayudas anterior se desvincularía en lo sucesivo y se convertiría en un pago único por explotación, pagadero a todo agricultor con derecho a subvención. [25] El 35 % restante seguiría estando vinculado, es decir, ligado al cultivo del algodón, pero se calcularía como una cantidad por hectárea de superficie subvencionable. [26]

26. El artículo 1, apartado 20, del Reglamento impugnado introdujo en el título IV del Reglamento nº 1782/2003 un nuevo capítulo 10 *bis*, rubricado «Ayuda específica al cultivo del algodón». Los artículos 110 *bis* a 110 *septies* de ese capítulo establecen las principales disposiciones relativas al nuevo régimen de ayudas para el algodón.

27. Así, junto a la ayuda desvinculada que corresponde a todo agricultor con derecho a subvención conforme al título III del Reglamento nº 1782/2003, el artículo 110 *ter* determina los requisitos para acogerse a la ayuda «vinculada», pagadera por hectárea de superficie subvencionable. Para tener derecho a esta última ayuda, la superficie debe estar situada en «tierra agraria autorizada para la producción de algodón por el Estado miembro, sembrada con variedades auto-

23 — Considerandos primero y segundo.

24 — Quinto considerando.

25 — Sexto considerando. Los requisitos necesarios para obtener el pago único por explotación y el mecanismo de aplicación del mismo se regulan en el título III del Reglamento nº 1782/2003.

26 — Quinto considerando. Este porcentaje dio como resultado el importe de la ayuda por hectárea admisible determinado en el nuevo artículo 110 *quater* del Reglamento nº 1782/2003, introducido por el artículo 1, apartado 20, del Reglamento impugnado.

rizadas y mantenida, como mínimo, hasta la apertura de las cápsulas [27] en condiciones normales de crecimiento».

28. El artículo 110 *quater*, apartado 1, determina la superficie total con derecho a ayuda de cada Estado miembro productor (para España, un total de 70.000 hectáreas). El artículo 110 *quater*, apartado 2, fija el importe de la ayuda por hectárea subvencionable (en el caso de España, 1.039 euros).

29. Además, en lo sucesivo todos los pagos deberán abonarse directamente a los cultivadores de algodón, desapareciendo los pagos efectuados a través de las empresas desmotadoras. [28]

30. Para terminar, el artículo 1, apartado 22, del Reglamento impugnado añadió un nuevo título IV *ter* al Reglamento nº 1782/2003, titulado «Transferencias financieras». Este título contiene un nuevo artículo 143 *quinquies* según el cual, «a partir del ejercicio presupuestario 2007, se asignará por año natural un importe de 22 millones de euros» en concepto de ayuda comunitaria adicional para financiar las medidas que se adopten en las regiones productoras de algodón para compensar cualquier reestructuración que pueda requerir el nuevo régimen de ayudas en esas regiones. [29]

Apreciación

Primer motivo: violación del Protocolo nº 4

31. España sostiene que al fijar la apertura de las cápsulas, y no la cosecha, como momento a partir del cual la superficie agrícola plantada con algodón puede percibir la ayuda, el nuevo artículo 110 *ter* del Reglamento nº 1782/2003 vulnera los requisitos del apartado 3 del Protocolo nº 4. En esencia, España alega que una interpretación tanto literal como sistemática del Protocolo nº 4 lleva a la conclusión de que, para que un régimen de ayudas pueda considerarse una «ayuda a la producción» en el sentido del apartado 3, el algodón debe ser cosechado.

27 — La apertura de la cápsula es el momento en que la cápsula que contiene las semillas del algodón se abre y aparecen las fibras de algodón, llamadas hilas, que crecen alrededor de las semillas.

28 — Nuevos artículos 110 *bis* y 110 *septies* del Reglamento nº 1782/2003, introducidos por el artículo 1, apartado 20, del Reglamento impugnado.

29 — Véase el vigésimo segundo considerando del Reglamento impugnado. Esta ayuda adicional se utilizará conforme a lo dispuesto en el Reglamento nº 1257/1999, citado en la nota 18 *supra*.

32. Las alegaciones de España al respecto pueden resumirse como sigue. La exigencia principal del apartado 3 del Protocolo nº 4 es que el régimen comunitario de ayudas para el algodón debe incluir una «ayuda a la producción». «Producción» significa implícitamente que el algodón no sólo debe alcanzar el momento de la apertura de las cápsulas, sino que también debe ser cosechado. Si no, no puede hablarse de «producción» de algodón en sentido estricto.

33. Este análisis se apoya en el hecho de que el preámbulo del Protocolo nº 4 se refiere a la importancia del algodón como materia prima. Sólo el algodón cosechado puede ser objeto de transformación industrial. En consecuencia, sólo el algodón cosechado puede considerarse materia prima.

34. Además, el apartado 1 del Protocolo nº 4 [30] señala que el Protocolo se refiere «a algodón sin cardar ni peinar, de la partida 5201 00 de la Nomenclatura Combinada». Esto sólo tiene sentido, a su juicio, si el Protocolo se refiere al algodón cosechado.

35. España alega, además, que, de acuerdo con los principios generales del Derecho civil comunes a varios Estados miembros, [31] los frutos naturales no se consideran «producidos» hasta que se separan de la planta en que crecen, es decir, hasta que son cosechados, y que el mismo principio se aplica al algodón.

36. Para terminar, España presenta una alegación lingüística basada en el texto español del Reglamento impugnado. El quinto considerando exige que «una parte de la ayuda siga vinculada al *cultivo* del algodón» (subrayado en el original de la demanda de España); y el capítulo 10 *bis* del título IV se titula (en su versión española) «Ayuda específica al cultivo (y no a la "producción") de algodón». España alega que producción y cultivo no son sinónimos. Así como el término producción puede equipararse al de cosecha, nunca puede equipararse al de cultivo. En consecuencia, el Reglamento impugnado vulnera el Protocolo nº 4.

37. Debo decir que no comparto la interpretación del Protocolo nº 4 defendida por España.

38. Tal como señala acertadamente el Consejo, el apartado 3 de la versión vigente del

30 — En su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 4006/87 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1987, por el que se modifica el Protocolo nº 4 relativo al algodón (DO L 377, p. 49) a fin de armonizar las designaciones de las mercancías y números arancelarios que figuran en el Protocolo nº 4 con la Nomenclatura Combinada de las mercancías basada en el Sistema Armonizado implantado por el Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987 (DO L 256, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3985/87 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1987 (DO L 376, p. 1).

31 — España hace referencia a los Códigos Civiles español, italiano, belga y francés.

Protocolo nº 4 simplemente enuncia, sin más detalles, que el régimen de ayudas «incluirá la concesión de una ayuda a la producción». El Protocolo nº 4 no contiene ningún requisito expreso del que pueda deducirse que el régimen de ayudas y la correspondiente ayuda a la producción dependan de que el algodón sea efectivamente cosechado. Además, el nuevo apartado 6 del Protocolo nº 4, introducido por el Reglamento nº 1050/2001, facultaba al Consejo para decidir las adaptaciones necesarias y adoptar las normas *básicas* necesarias para la aplicación de las disposiciones previstas en el Protocolo. De esta forma se concedió explícitamente al Consejo un amplio margen de discrecionalidad sobre la manera de organizar la ayuda a la «producción de algodón». La única restricción al ejercicio de esta facultad que se deriva del Protocolo nº 4 es la obvia: las normas que se adopten deben ser adecuadas para alcanzar los objetivos establecidos en el apartado 2.

39. Al no existir en el Protocolo nº 4 disposición alguna que indique que producción de algodón significa algodón cosechado, no encuentro convincente la interpretación restrictiva del concepto de «producción» defendida por España. En términos económicos, «producción» se refiere tanto al resultado final de un proceso de producción, ya sea industrial, manufacturero o agrícola, como al proceso de producción en sí. [32]

32 — Según el Shorter Oxford English Dictionary, «production» significa a la vez «action or an act of producing, making or causing something» y «something which is produced by an action, process». Ocurre lo mismo en español. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, «producción» significa a la vez «acción de producir» y «la cosa producida».

Como la propia España lo reconoce, el proceso de producción se compone de diversas fases interrelacionadas. En mi opinión, la ayuda a la producción puede consistir en una ayuda destinada a apoyar cualquiera de esas fases, incluido el «cultivo», incluso en el supuesto de que la concesión de dicha ayuda no dependa de la obtención de una materia prima destinada al mercado.

40. Puesto que el concepto de ayuda a la producción del Protocolo nº 4 abarca la ayuda destinada a apoyar cualquiera de las fases del cultivo de algodón, y por ende de su producción, el hecho de que, a efectos del Derecho civil, un «fruto» no tenga existencia jurídica hasta que se separe de la planta no desvirtúa este razonamiento.

41. Tampoco acepto la tesis de que la referencia del preámbulo del Protocolo nº 4 a la «importancia del algodón como materia prima» implica necesariamente que dicho Protocolo sólo se refiera al algodón cosechado. El considerando en el que se basa España, citado *in extenso*, dice: «reconociendo que, dada la importancia del algodón como materia prima, el régimen de los intercambios con los terceros países no deberá resultar afectado». A mi juicio, la referencia a la importancia del algodón como materia prima, tomada en su contexto, subraya que, cualquiera que sea el régimen de ayudas elegido, no deberá repercutir (negativamente) en el comercio con terceros países. No alcanzo a ver cómo es posible

interpretarla en el sentido de que el Protocolo nº 4 sólo se aplica al algodón cosechado.[33]

42. En esta misma línea, España tampoco logra reforzar sus alegaciones con su interpretación literal estricta de la referencia al «algodón sin cardar ni peinar, de la partida 5201 00 de la Nomenclatura Combinada» en el apartado 1 del Protocolo nº 4. Dicha referencia no excluye necesariamente del ámbito de aplicación del Protocolo nº 4 el algodón que no ha sido cosechado. El peinado y el cardado son procesos a los que se somete el algodón para eliminar las impurezas y las hebras más pequeñas de las fibras de algodón que salen de la semilla. En el momento de la apertura de las cápsulas, el algodón está (por definición) «sin cardar ni peinar», por lo que entra en el ámbito de aplicación del apartado 1.

43. Conviene hacer hincapié en que el régimen impugnado no impide cosechar a los agricultores, sino que, por el contrario, les permite elegir entre cosechar o no. La suposición implícita es que, desde un punto de vista económico, les interesará cosechar si el algodón ha alcanzado el momento de apertura de las cápsulas «en condiciones normales de crecimiento» y en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Examinaré si esta simple suposición es aceptable al analizar el cuarto motivo de anulación.

44. La alegación de España relativa al quinto considerando del Reglamento impugnado se puede despachar en pocas palabras. Si el cultivo puede considerarse una fase del proceso de producción, como he reconocido anteriormente, una ayuda al «cultivo» puede equipararse a una ayuda a la producción.

45. La alegación lingüística basada en el hecho de que en la versión española del Reglamento impugnado el capítulo 10 *bis* se titula «Ayuda específica al cultivo» es errónea por una razón diferente. Basta con señalar que otras varias versiones lingüísticas contradicen la terminología del texto español. Dicho capítulo se titula, por ejemplo, «Crop specific payment for cotton» (inglés), «Pagamento específico para o algodão» (portugués), «Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle» (alemán), «Aide spécifique au coton» (francés) y «Pagamento specifico per il cotone» (italiano). En el pasado, el Tribunal de Justicia ha dado preferencia a las versiones lingüísticas mayoritarias cuando la interpretación resultante se ajusta en mayor medida a los objetivos de la

33 — De hecho, me parece que el régimen de 2001, que funcionaba a través de las empresas desmotadoras, equivalía esencialmente a un sistema de precios subvencionados que permitía que el algodón producido en la UE fuera competitivo a los precios del mercado mundial. Es posible que esto haya tenido un efecto potencial sobre el comercio con terceros países mucho más importante que el nuevo régimen de ayudas implantado por el Reglamento impugnado.

normativa, [34] como ocurre en el presente asunto. Puesto que, en mi opinión, la ayuda al cultivo puede considerarse una ayuda a la producción, el término «cultivo» en la versión española no demuestra que el nuevo régimen infrinja el Protocolo nº 4.

46. Aún más importante me parece el hecho de que el legislador comunitario pretendía que las reformas MacSharry de la PAC pudieran aplicarse en el marco de las disposiciones existentes del Tratado y de sus protocolos, incluido el Protocolo nº 4. El principio esencial que inspira estas reformas, con su énfasis en la utilización de ayudas desvinculadas (en vez de vinculadas), se opone a una interpretación del Protocolo nº 4 tan restrictiva que *cualquier* desvinculación rompe la conexión exigida entre la ayuda otorgada y la «producción» de algodón. [35]

47. En consecuencia, el primer motivo de anulación invocado por España carece de fundamento.

Segundo motivo: vicio sustancial de forma (inexistencia o insuficiencia de motivación)

48. España alega que el Consejo no ha expuesto los motivos en los que se basa el Reglamento impugnado. En concreto, a su juicio, el Consejo no ha explicado adecuadamente por qué el nuevo régimen sustituye el pago indirecto de la ayuda a los agricultores a través de las empresas desmotadoras por un pago directo a los agricultores, ni tampoco ha explicado los motivos que le llevaron a elegir la apertura de las cápsulas, y no otra fase del proceso de producción, como momento a partir del cual los agricultores tienen derecho a percibir la ayuda vinculada.

49. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia «el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y [...] cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, [la motivación] puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar». [36] Por otra parte, «si el acto impugnado pone de manifiesto la parte

34 — Sentencias de 7 de julio de 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845), apartados 16 y ss., y de 17 de octubre de 1996, Lubella (C-64/95, Rec. p. I-5105), apartado 18. Para un análisis de la jurisprudencia sobre la interpretación de las versiones lingüísticas divergentes, véanse las conclusiones de la Abogado General Stix-Hackl en el asunto en que se dictó la sentencia de 12 de abril de 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec. p. I-2579).

35 — Para ser justos, la alegación de España en la vista no consistió en que *cualquier* desvinculación era ilegal. En realidad, España alegó que podría establecerse una ayuda desvinculada siempre que el sistema en su conjunto, y en particular el importe de la ayuda vinculada que se siguiera concediendo, permitiese mantener la producción de algodón en aquellas regiones en que fuera importante para la economía local, algo que, según España, el nuevo régimen de ayudas no permite.

36 — Sentencias de 19 de noviembre de 1998, España/Consejo (C-284/94, Rec. p. I-7309), apartado 28, y de 13 de marzo de 1968, Beus (5/67, Rec. pp. 83 y ss., especialmente p. 95). Más recientemente, véase la sentencia de 17 de septiembre de 1998, Pontillo (C-372/96, Rec. p. I-5091), apartado 36.

esencial del fin perseguido por la Institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta». [37]

50. El Tribunal de Justicia también ha declarado que «la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del [artículo 235] del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate». [38]

51. En mi opinión, el Reglamento impugnado, leído en su contexto y habida cuenta de todas las normas jurídicas que regulan esta materia, cumple suficientemente estos requisitos.

52. La extensa exposición de motivos del Reglamento nº 1782/2003 explica claramente las razones políticas de la modificación de conjunto del sistema de ayudas a los agricultores establecido por la PAC. Los considerandos vigésimo cuarto y vigésimo octavo expresan de forma clara e inequívoca que el objetivo de las modificaciones es llevar a cabo la transición de un sistema de ayuda a la producción a un régimen de ayuda directa a la renta de los agricultores. Esta decisión política pretende fomentar la competitividad del sector agrícola europeo, reforzar las exigencias de calidad alimentaria y medioambientales y fomentar una producción orientada al mercado. Estos objetivos deben interpretarse teniendo en cuenta la política comunitaria de reducción, a medio y largo plazo, de las ayudas de la Comunidad al sector agrícola. Habida cuenta de estos objetivos, la exposición de motivos también deja claro que el nuevo régimen pretende otorgar a los agricultores más libertad a la hora de elegir sus cultivos, al tiempo que les garantiza una renta justa.

53. En lo que se refiere a la ayuda específica a la producción de algodón, los considerandos cuarto a sexto del Reglamento impugnado explican de forma clara e inequívoca por qué la producción de algodón, junto con otros cultivos específicos, continuará recibiendo una ayuda vinculada como complemento de la ayuda desvinculada en el contexto de la reforma de la PAC. [39]

54. Es cierto que la exposición de motivos del Reglamento impugnado no ofrece ninguna explicación detallada del motivo por el que se establece un ratio de 35 % – 65 % entre la ayuda vinculada y la desvinculada. Sin embargo, no considero que este hecho equivalga a una falta de motivación.

55. La determinación del ratio entre ayuda vinculada y ayuda desvinculada es una decisión técnica, y las instituciones comunitarias no está obligadas a motivar en detalle

37 — Véase la sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 30 y la jurisprudencia que allí se cita.

38 — Véase, en particular, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 63.

39 — Véanse los puntos 24 y 25 *supra*.

las decisiones de carácter técnico que adoptan para alcanzar sus objetivos explícitos. Los considerandos quinto y sexto del Reglamento impugnado muestran que, desde el punto de vista del Consejo, los dos niveles de ayuda elegidos son adecuados para «permitir la pervivencia del cultivo del algodón en las regiones dedicadas a dicha actividad y evitar su sustitución por otros cultivos». Puede ser que el punto de vista del Consejo se revele erróneo. Sin embargo, en este supuesto, el error no consistiría en una insuficiencia de motivación, sino en una apreciación errónea, que en el presente asunto deberá examinarse a la luz del principio de proporcionalidad. [40]

56. La situación es muy diferente en lo que respecta a la motivación de la decisión de optar por la apertura de las cápsulas (en lugar de la recolección, por ejemplo) como momento en el que nace el derecho a la ayuda. El Reglamento impugnado no explica en ninguna parte esta decisión, lo que resulta claramente insatisfactorio.

57. Tras sopesar el pro y el contra, dudo que esta omisión, considerada aisladamente, sea lo bastante grave como para que el Tribunal de Justicia anule el Reglamento impugnado por inexistencia de motivación, es decir, por un vicio sustancial de forma. Al igual que el ratio entre ayuda vinculada y desvinculada, la decisión de que se trata es una decisión técnica. [41] Optar por este momento como nacimiento del derecho al pago de la ayuda vinculada no resulta totalmente injustificado. El legislador comunitario no está obligado a explicar todas sus decisiones técnicas en la exposición de motivos de un acto de carácter general tal como un reglamento. Tomando en consideración todas las circunstancias, me parece más apropiado volver a examinar esta cuestión al analizar si el régimen instaurado por el nuevo Reglamento respeta el principio de proporcionalidad.

58. En consecuencia, el segundo motivo de anulación invocado por España carece de fundamento.

Tercer motivo: desviación de poder

59. España alega que, al adoptar el Reglamento impugnado tomando como base el

40 — Véase, por ejemplo, la diferencia que establece el Tribunal de Justicia en su sentencia de 30 de marzo de 2000, VBA/Florimex y otros (265/97 P, Rec. p. I-2061), apartados 110 a 122.

41 — Por supuesto, cabría alegar que exigir que el algodón alcance la fase de apertura de las cápsulas para que nazca el derecho a la ayuda, sin establecer la obligación de cosecharlo, puede ser más eficiente en términos económicos. Si los precios mundiales del algodón cosechado y desmotado son demasiado bajos para justificar la recolección del algodón, no sería razonable obligar a los productores de algodón a incurrir en unos costes (adicionales) de recolección para poder percibir la ayuda comunitaria. Al optar por la apertura de las cápsulas como momento en el que nace el derecho a la ayuda, la superficie agrícola destinada al algodón se conserva en condiciones apropiadas para producir algodón incluso en los años en que cosechar el algodón carece de sentido desde un punto de vista económico.

apartado 6 del Protocolo nº 4, el Consejo incurrió en una desviación de poder. La modificación del régimen de 2001 realizada por el Consejo no se limitó a unas meras adaptaciones, conforme a lo dispuesto en dicho apartado 6, sino que puede equipararse, por el contrario, a una reforma en profundidad del régimen de ayudas a la producción de algodón. Al servirse del apartado 6 del Protocolo nº 4 para realizar tal reforma, alega España, el Consejo pretendía eludir los procedimientos específicos establecidos por el Tratado para la reforma de las normas comunitarias de Derecho primario, tales como las contenidas en el Protocolo nº 4.

60. Según reiterada jurisprudencia, «un acto sólo está viciado de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo, o al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso». [42]

61. Evidentemente, estos requisitos no se cumplen en el presente asunto.

62. En primer lugar, el apartado 6 del Protocolo nº 4 establece un procedimiento específico, que incluye una propuesta de la Comisión y una consulta al Parlamento Europeo y al CESE, para modificar el régimen de ayudas al algodón. La Comisión y el Consejo siguieron dicho procedimiento al pie de la letra cuando adaptaron el régimen de ayudas al algodón a los principios inspiradores de las reformas MacSharry de la PAC. Resulta difícil calificar esta actuación de desviación de poder.

63. En segundo lugar, el apartado 6 y la disposición que lo precedió, el apartado 11, han sido utilizados en el pasado por el Consejo para realizar modificaciones muy importantes en el propio Protocolo nº 4. [43] De hecho, a partir de la adopción de los Reglamentos nºs 1050/2001 y 1051/2001, el régimen de ayudas indirectas a la producción de algodón a través de las empresas desmotadoras ha sido regulado por los Reglamentos comunitarios adoptados sobre la base del Protocolo nº 4, *y no* por las disposiciones del Protocolo nº 4. Estrictamente hablando, el Reglamento impugnado no modifica en absoluto el Protocolo nº 4: lo que modifica, en cambio, es el Reglamento nº 1782/2003, en lo relativo al sector del algodón.

64. Dadas estas circunstancias, basarse en el apartado 6 para modificar el régimen comu-

42 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 24, y la jurisprudencia que allí se cita.

43 — Véanse, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 1553/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, por el que se adapta por quinta vez el régimen de ayuda para el algodón establecido por el Protocolo nº 4 anejo al Acta de adhesión de Grecia (DO L 148, p. 45), adoptado sobre la base de la antigua versión del apartado 11 del Protocolo nº 4; o bien el Reglamento nº 1050/2001, adoptado sobre la base del apartado 6; véase el punto 8 *supra*.

nitario de ayudas al algodón resultaba la decisión más obvia. España no ha aportado ninguna prueba que demuestre que, al actuar de esta forma, el Consejo pretendía conseguir fines distintos de los que expuso en el Reglamento impugnado.

65. En consecuencia, no existen «indicios objetivos, pertinentes y concordantes» que permitan concluir que el Consejo utilizó deliberadamente el procedimiento del apartado 6 del Protocolo nº 4 con el fin exclusivo, o al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado.

66. Por consiguiente, el tercer motivo de anulación carece de fundamento.

Cuarto motivo: violación de principios fundamentales

67. Para mayor comodidad, me ocuparé primero de las alegaciones relativas a la confianza legítima, y posteriormente de las alegaciones de España respecto de la proporcionalidad.

Violación del principio de confianza legítima

68. España alega que los operadores económicos del sector albergaban unas expectativas legítimas de seguir disfrutando de un régimen comunitario de ayudas que no pusiera en peligro el mantenimiento del cultivo de algodón. A su juicio, la adopción de las disposiciones impugnadas fue, no obstante, imprevisible e injustificada desde un punto de vista socioeconómico, así como desde el punto de vista de los compromisos internacionales de la Unión Europea.

69. Estas alegaciones no se sostienen.

70. En primer lugar, las medidas impugnadas difícilmente pueden calificarse de imprevisibles, como exige la jurisprudencia.[44] La reforma de la PAC ha estado en la agenda política desde 1992. En 2003, el Consejo llegó finalmente a un acuerdo sobre el principio rector de las reformas MacSharry, a saber, la transición de un régimen de ayudas basado en la producción y los precios a un régimen de apoyo a las rentas de los agricultores. El Reglamento nº 1782/2003 se adoptó con objeto de aplicar estos principios y los refleja claramente. Además, a petición del Consejo, la Comisión publicó en 2003

44 — Véanse las sentencias de 1 de febrero de 1978, Luehrs (78/77, Rec. p. 169), apartado 6, y de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comisión (265/85, Rec. p. 1155), apartado 44.

una Comunicación [45] en la que explicaba cómo pretendía modificar el régimen de ayudas al algodón a la luz de los nuevos principios inspiradores de la PAC. Por consiguiente, el nuevo régimen de ayudas al algodón establecido por el Reglamento impugnado distaba mucho de ser imprevisible o impredecible.

71. Además, la propuesta original de la Comisión había previsto que el régimen de ayudas de 2001 dejaría de aplicarse después de la campaña 2004/2005, y que el nuevo régimen estaría en vigor a partir del 1 de septiembre de 2005, pero se aplicaría al algodón sembrado en la primavera de 2005. [46] De hecho, el nuevo régimen de ayudas se aprobó en 2004 pero no entró en vigor hasta 2006, junto con otras reformas de la PAC. El legislador comunitario podía considerar legítimamente que se había dado así tiempo suficiente a los operadores económicos afectados por el cambio para que se adaptasen al nuevo sistema. En tales circunstancias, los operadores económicos no pueden invocar una violación de su confianza legítima cuando se adopta finalmente una medida. [47]

72. En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «si bien el principio del respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, 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 comunitarias, 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 situación económica». [48]

73. El Consejo se hallaba expresamente facultado para realizar adaptaciones del régimen de ayudas al algodón (inicialmente en virtud del apartado 11 del Protocolo nº 4, y posteriormente en virtud del apartado 6 del mismo) a la vista de la evolución económica, social o política, y había ejercitado estas facultades en varias ocasiones. Cuando las instituciones comunitarias disponen de tan amplio margen de apreciación en la elección de los medios, las empresas del sector del algodón no pueden, por tanto, invocar un derecho adquirido al mantenimiento de la situación original o de las ventajas que ésta les reportaba y de las que se beneficiaron en un momento determinado. [49]

74. En consecuencia, la alegación de España basada en el principio de la confianza legítima es infundada.

45 — Véase la nota 12 *supra*.

46 — COM(2003) 698 final, apartado 2.5.

47 — Véanse, entre otras, la sentencia Luehrs, citada en la nota 44 *supra*, apartado 6, y la sentencia de 16 de octubre de 1996, Efisol (T-336/94, Rec. p. II-1343), apartado 16.

48 — Véase, entre otras, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni (C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 57, y la jurisprudencia que allí se cita. En este contexto conviene indicar que el vigésimo segundo considerando del Reglamento nº 1782/2003 ya señaló que «los beneficiarios no pueden dar por sentado que las condiciones de la ayuda permanecerán invariables y deben estar preparados para una posible revisión de los regímenes a la luz de la evolución de los mercados».

49 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo (C-353/92, Rec. p. I-3411), apartado 45, y la jurisprudencia que allí se cita.

Violación del principio de proporcionalidad

75. Las instituciones comunitarias disponen de un amplio margen de apreciación respecto de los medios apropiados para alcanzar los objetivos específicos de cada medida comunitaria, especialmente en materia de gestión de los mercados agrícolas. [50] También es evidente, sin embargo, que deben existir límites al margen de apreciación de las instituciones si se desea que siga existiendo un control jurisdiccional sobre la legislación del sector agrícola.

76. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que «el principio de proporcionalidad [...] exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos». [51]

77. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece claramente que, en esos casos, el control jurisdiccional debe limitarse a examinar si las medidas son «manifiestamente inadecuadas» para alcanzar los objetivos perseguidos, y no si dichas medidas eran las únicas o las más apropiadas para alcanzar tales objetivos. [52] Si las instituciones comunitarias han cometido un error de apreciación manifiesto, la medida resultante será manifiestamente inadecuada y, en consecuencia, contraria al principio de proporcionalidad. [53] En efecto, por su propia naturaleza, este tipo de error invalida la cadena de razonamientos que conduce a la adopción de la medida elegida y vicia el ejercicio de su discrecionalidad por parte de las instituciones comunitarias. Lógicamente, esta jurisprudencia no puede interpretarse en el sentido de que exime a las instituciones comunitarias de realizar examen *alguno* de la adecuación de las medidas impugnadas a los objetivos fijados.

78. El principio de proporcionalidad exige a veces que las autoridades nacionales «examinen detenidamente la posibilidad de recurrir a medios menos restrictivos de la libertad de circulación y los descarten únicamente si estuviese claramente probado su carácter inadecuado con respecto al objetivo perseguido». [54]

79. No me parece que esta obligación estricta pueda aplicarse automáticamente a la valoración de las medidas comunitarias y

50 — Sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 80, y jurisprudencia que allí se cita.

51 — *Idem*, apartado 81, y la jurisprudencia que allí se cita.

52 — *Idem*, apartados 82 y 83, y la jurisprudencia que allí se cita.

53 — Sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo (C-84/94, Rec. p. I-5755), apartados 50 a 67, especialmente apartado 58.

54 — Sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria (C-320/03, Rec. p. I-9871), apartado 87. El asunto versaba sobre una medida nacional de fomento de la protección del medioambiente a expensas de la libre circulación de mercancías.

que, en consecuencia, se exija el mismo grado de diligencia a las autoridades nacionales y a las comunitarias a la hora de adoptar medidas legislativas. El hecho de que se aplique un criterio de proporcionalidad menos riguroso a las medidas comunitarias puede ser objeto de críticas, pero se justifica sin embargo (al menos en parte) porque, mientras que las medidas comunitarias se adoptan a través del proceso de toma de decisiones comunitario y buscan el interés general de la Comunidad, las medidas nacionales persiguen normalmente intereses nacionales que pueden entrar en conflicto con los de la Comunidad. [55]

80. Sin embargo, yo interpreto el principio de proporcionalidad en el sentido de que impone a las instituciones comunitarias, como mínimo, una obligación de verificar que las medidas propuestas son adecuadas a primera vista para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la legislación, y de ser conscientes de lo onerosas que dichas medidas pueden llegar a ser. De lo contrario, el Tribunal de Justicia no puede controlar si las instituciones comunitarias han rebasado «los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos», y si (cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, como ocurre en este caso) se ha escogido «la menos onerosa» de forma que «las desventajas ocasionadas» no son «desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos». En cualquier caso, las instituciones comunitarias deben ser capaces de justificar sus decisiones legislativas cuando éstas son impugnadas ante el Tribunal de Justicia sobre la base del principio de proporcionalidad.

81. En este contexto, considero que la alegación de España relativa a la violación del principio de proporcionalidad es parcialmente fundada en dos aspectos.

— Inexistencia de un estudio de impacto

82. Ha quedado acreditado que la Comisión no realizó un estudio preliminar para examinar la probable repercusión socio-económico de su propuesta para un nuevo régimen de ayudas al algodón. No estaba explícitamente obligada a hacerlo por ninguna disposición específica de Derecho comunitario. Sin embargo, como España alegó ante el Tribunal de Justicia sin ser contradicha, antes de proponer reformas de otros sectores agrícolas se habían realizado oportunamente estudios de impacto equivalentes. [56]

55 — Esta fue la tesis defendida por el Abogado General Jacobs en la primera conferencia organizada por el *Journal of Environmental Law* en el University College London el 24 de noviembre de 2005. El texto de esta conferencia se publicará en breve en esa revista.

56 — Véanse también las afirmaciones del CESE, en el punto 21 *supra*.

83. En la vista, la Comisión expresó la opinión de que, al ser el régimen de ayudas al algodón sencillo comparado con otras organizaciones comunes de mercado (es decir, un simple mecanismo de conexión entre el precio subvencionado, interno, y el precio del mercado mundial, externo), no era necesario un estudio de impacto. En mi opinión, esto es una simplificación que no se ajusta a los hechos. La economía rural es un todo interdependiente, y la primera fase de transformación de los productos agrícolas, cuando las características del producto requieren necesariamente que se realice a nivel local, es un componente importante del empleo local y de la generación de renta. De hecho, el legislador comunitario ya había reconocido con anterioridad la conexión existente entre la producción de algodón y la primera fase del procesamiento del algodón (el desmotado) al crear un régimen de ayudas que apoyaba explícitamente tanto a los productores de algodón como a las empresas desmotadoras.

84. En la vista, el Consejo mantuvo, de forma similar, que no estaba obligado a tener en cuenta la repercusión de las reformas en las empresas desmotadoras. Estoy segura de que, en términos generales, el Consejo tiene razón al afirmar que el artículo 37 CE y las medidas que se adopten al amparo del mismo afectan a la agricultura, y no a la industria.

85. Sin embargo, en el presente asunto, existen ciertas circunstancias específicas. Según el artículo 32 CE, a efectos de la PAC, se entiende por productos agrícolas «los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos». El Tribunal de Justicia dio una definición amplia del concepto de «primera transformación» en la sentencia König al indicar que «implica un interdependencia económica manifiesta entre los productos de base y los productos que resultan de un proceso productivo, independientemente del número de operaciones que éste comporte». [57]

86. El desmotado es el primer proceso de transformación del algodón bruto en un producto que puede ser comercializado para una transformación ulterior o para ser incorporado a otros productos, como los textiles. Como tal, no es obvio que el algodón desmotado no pueda considerarse producto agrícola a efectos de la PAC. Además, el régimen de ayudas de 2001 subvencionaba expresamente tanto a los productores de algodón como a las empresas desmotadoras. [58]

87. Sea como fuere, ante el Tribunal de Justicia se ha declarado –sin que el Consejo ni la Comisión lo hayan negado– que el algodón debe desmotarse cerca de su lugar de producción y no puede transportarse a largas distancias. En consecuencia, resulta claro que, en una comunidad agrícola muy dependiente de la producción de algodón, el

57 — Sentencia de 29 de mayo de 1974 (185/73, Rec. p. 607), apartado 13.

58 — Véanse los puntos 10 a 12 *supra*.

empleo local relacionado con el algodón comprenderá tanto la mano de obra agrícola como los trabajadores empleados en las empresas desmotadoras.

88. Por el contrario, al conceder una ayuda directa a los agricultores y no exigir que el algodón se venda a las empresas desmotadoras para tener derecho a la subvención, el nuevo régimen de ayudas puede acabar con la viabilidad de la industria desmotadora local. La desaparición de la capacidad desmotadora local podría provocar, a su vez, una reducción de la producción de algodón en las zonas afectadas. En estas circunstancias, aunque reconozco que el futuro de las empresas desmotadoras no debía ocupar un lugar central en el diseño del nuevo régimen de ayudas, no estoy convencida de que pueda dejarse totalmente fuera de los cálculos sin suscitar dudas sobre la proporcionalidad de las medidas implantadas.

89. La inexistencia de un estudio de impacto suscita varias preguntas obvias. ¿Había alguna razón (distinta de la meramente aritmética) para optar por repartir la ayuda entre ayuda desvinculada y ayuda vinculada en unos porcentajes de 65 % y 35 %, respectivamente, y para asumir que ambos componentes del régimen funcionarían correctamente, manteniendo las condiciones económicas necesarias para asegurar la supervivencia de la producción de algodón en las regiones afectadas? ¿Por qué y cómo estaban convencidos la Comisión y el Consejo de que, si el nivel global de la ayuda de mantenía intacto pero su estructura y su forma de pago se alteraban radicalmente, no habría efectos colaterales cuya posible repercusión debería evaluarse, porque podría resultar excesivamente onerosa?

90. Tanto el Parlamento Europeo [59] como el CESE [60] llamaron la atención sobre los aspectos del régimen propuesto que, en su opinión, podrían producir efectos negativos importantes sobre el empleo rural local, por ejemplo, y propusieron modificaciones sustanciales. El Parlamento Europeo propuso por ejemplo que los porcentajes de reparto de la ayuda entre ayuda desvinculada y vinculada fueran de un 20 % y de un 80 %, respectivamente. [61] Conforme al procedimiento de consulta por el que se adoptó el Reglamento impugnado, la Comisión y el Consejo no estaban legalmente obligados a dar una respuesta formal o pública a las críticas del Parlamento Europeo y del CESE. Sin embargo, como estas objeciones afectaban al núcleo del nuevo régimen de ayudas propuesto, cabía esperar que la Comisión reaccionara efectuando un examen más cuidadoso de la probable repercusión socioeconómica de su propuesta (quizá realizando un estudio de impacto en ese momento), o que la exposición de motivos del Reglamento impugnado, en su versión definitiva, diera explicaciones más detalladas sobre las razones por las que el Consejo consideraba que el nuevo régimen era la decisión legislativa adecuada. Sin embargo, nada de esto ocurrió.

59 — Véase el punto 20 *supra*.
60 — Véase el punto 21 *supra*.
61 — Véase el punto 20 *supra*.

91. La inexistencia de un estudio de impacto específico, realizado en el momento en que estaban a punto de proponerse cambios radicales, no significa por supuesto que, en lo relativo a la repercusión probable de dichos cambios, la Comisión y, a través de ella, el Consejo carecieran forzosamente de la información que necesitaban para implantar un nuevo régimen que cumpliera el requisito de proporcionalidad, y que estuvieran obligados a cumplir la formalidad de realizar un estudio de impacto específico en ese momento. De los documentos presentados al Tribunal de Justicia y de las observaciones orales realizadas en la vista se desprende que no era éste el caso.

92. Además, las observaciones formuladas por la Comisión y el Consejo en la vista dejaron claro que la principal preocupación de las instituciones al adoptar el Reglamento impugnado consistía en asegurarse de que el nuevo régimen respetaba el principio de neutralidad presupuestaria. Tanto la Comisión como el Consejo parecen haber supuesto que, como el régimen comunitario de ayuda al algodón era, en su opinión, sencillo, los objetivos del Protocolo nº 4 y el Reglamento impugnado se conseguirían automáticamente si ellos se limitaban a asegurarse de que la cantidad total destinada a la ayuda comunitaria al sector del algodón en el nuevo régimen seguiría siendo la misma que en el antiguo.

93. España ha expresado serias dudas respecto de esta suposición. Sobre todo, ha demostrado que las instituciones no habían prestado ninguna atención a la posibilidad de que unos cambios neutros desde un punto de vista presupuestario pudieran sin embargo producir unos efectos contrarios a los objetivos explícitos del Protocolo nº 4 y del Reglamento impugnado en la economía rural regional, como consecuencia de las novedades en la estructura y en los mecanismos de pago de la ayuda.

94. A falta de un estudio de impacto, algunas de las decisiones de la Comisión y del Consejo parecen arbitrarias. A lo largo del procedimiento, estas instituciones han sido incapaces de justificarlas satisfactoriamente. Dos aspectos sobresalen especialmente: la desatención en cuanto a la repercusión del nuevo régimen en la industria local de transformación del algodón (es decir, en la industria desmotadora) y la determinación de los porcentajes específicos de reparto de la ayuda entre ayuda vinculada y desvinculada.

95. Al llegar a esta conclusión, *no* estoy dando necesariamente por buenos los dos estudios presentados por España al Tribunal de Justicia. No corresponde al Tribunal de Justicia formular una apreciación económica sobre las posiciones enfrentadas de España, por una parte, y del Consejo y la Comisión, por otra. Está claro que existen profundas diferencias entre las dos valoraciones. El momento de examinar esas diferencias era *antes* de implantar un régimen de ayudas radicalmente nuevo, y no después. Con todo mi respeto, una tabla comparativa que

indique la rentabilidad relativa del trigo, el maíz y el algodón para ciertos niveles de precios mundiales, como la que figura en anexo al escrito de intervención de la Comisión, no puede reemplazar a dicho examen.

96. En consecuencia, no estoy convencida de que el Consejo y la Comisión hayan tenido en cuenta la probable repercusión del nuevo régimen propuesto en los productores de algodón y en las correspondientes comunidades rurales en la medida necesaria para diseñar un régimen cuyos parámetros no adolecieran de arbitrariedad o cuyos efectos no fueran potencialmente desproporcionados. A falta de un estudio de impacto, resulta difícil comprender cómo el Consejo y la Comisión pudieron llegar a la conclusión de que el nuevo régimen constituía la medida más apropiada para «garantizar unas condiciones económicas que permitan la pervivencia del cultivo de algodón en las regiones dedicadas a dicha actividad y eviten su sustitución por otros cultivos», como exigía el Reglamento impugnado.

— Omisión de los costes directos de mano de obra al efectuar los cálculos

97. El Consejo parte de la premisa de que, a la hora de examinar si los agricultores optarán por cultivar algodón u otros productos, debe tenerse en cuenta la suma de la ayuda vinculada y la desvinculada. En mi opinión, este enfoque es incorrecto. Como alega acertadamente España, dado que los agricultores tienen derecho a recibir ayuda *desvinculada* con independencia de si cultivan o no algodón, sólo cultivarán algodón si, con unos costes de producción dados, la suma de la ayuda *vinculada* y los ingresos obtenidos de la venta a precio de mercado hace rentable dicho cultivo.

98. Basándose en los datos aportados por la Comisión, el Consejo afirma que los costes por hectárea del cultivo de algodón son inferiores a la suma de la ayuda vinculada disponible por hectárea más los ingresos de la venta, incluso teniendo en cuenta los costes de recolección. El Consejo afirma que los costes de producción del algodón ascienden a 1.045 euros por hectárea. El Consejo concluye que, en el nuevo régimen, siempre será rentable para los agricultores españoles cultivar y cosechar su algodón, ya que el nuevo Reglamento fija la ayuda vinculada en 1.039 euros por hectárea, cantidad a la que hay que sumar los ingresos de la venta del algodón, estimados en unos 744 euros por hectárea.

99. Sin embargo, el Consejo (al igual que la Comisión) no incluye los costes fijos de

mano de obra [62] en su cálculo de los costes del cultivo y de la recolección del algodón. En la vista, la Comisión sugirió que existían dificultades metodológicas para incluir los costes fijos de mano de obra. España se opone con firmeza a esta tesis, afirmando, sin ser contradicha, que los costes de mano de obra que el Consejo no tiene en cuenta ascienden a unos 630 euros por hectárea. Una vez restados estos costes, el margen bruto que los agricultores obtienen del cultivo y la venta de su producción de algodón se reduce hasta un punto en el que puede no resultarles económicamente atractivo cultivar algodón.

100. Sin entrar en un análisis detallado de las cifras aportadas por las partes, me parece que, si realmente el algodón es un cultivo intensivo en mano de obra (como España afirma, sin que el Consejo lo niegue), el coste total de mano de obra, es decir, la suma de los costes fijos y estacionales, deben constituir necesariamente un componente importante de los costes totales. En consecuencia, los costes de la mano de obra afectarán a la decisión de los agricultores de cultivar y cosechar algodón o no.

101. A lo largo del procedimiento, ni el Consejo ni la Comisión han presentado pruebas que pongan en entredicho las estimaciones de España respecto de los costes de producción. Tampoco han demostrado que los costes fijos de mano de obra fueran una parte insignificante del coste total de la mano de obra, por lo que resultaba razonable omitirlos. De las consideraciones anteriores se deduce que, al no haber tenido en cuenta esos costes de mano de obra ni sus posibles efectos sobre la decisión de los agricultores de cultivar algodón u otros productos, el Consejo cometió un error manifiesto de apreciación al adoptar el Reglamento impugnado y, en consecuencia, violó el principio de proporcionalidad.

— Conclusión sobre la proporcionalidad

102. Los objetivos explícitos del Reglamento impugnado son garantizar unas condiciones económicas que permitan la pervivencia del cultivo del algodón en las regiones dedicadas a tal actividad y eviten su sustitución por otros cultivos. [63] Al implantar un nuevo régimen de ayudas sin haber realizado un examen previo de la probable repercusión de los cambios en el sector del algodón en su conjunto (y en particular sin haber tomado en consideración los efectos que el nuevo régimen podría tener en la industria desmo-

62 — Al contrario que los costes estacionales de mano de obra, que sí están incluidos.

63 — Véase el punto 24 *supra*.

tadora y, por consiguiente, en la producción de algodón, ni haber justificado su decisión de establecer unos porcentajes de reparto de la ayuda entre ayuda desvinculada y ayuda vinculada de un 65 % y de un 35 %, respectivamente), el Consejo adoptó decisiones cuya arbitrariedad viola el principio de proporcionalidad. Al no haber tenido en cuenta los costes fijos de mano de obra en sus cálculos para determinar el nivel de ayuda vinculada, el Consejo cometió un error manifiesto de apreciación. Por consiguiente, por estos dos motivos, el Consejo no ha demostrado que el nuevo régimen de ayudas contenga medidas «apropiadas y necesarias» para el logro de los objetivos perseguidos. El Reglamento impugnado no respeta el principio de proporcionalidad a este respecto. En consecuencia, el recurso de España es fundado.

— Ámbito de la anulación

103. España afirma, con razón, que la anulación del artículo 110 *ter* vaciaría de contenido todas las demás disposiciones que regulan el nuevo régimen de ayudas para el algodón. Opino por tanto que, tal como ha solicitado España, el Tribunal de Justicia también debería anular, en consecuencia, el capítulo 10 *bis* del título IV del Reglamento nº 1782/2003 («Ayuda específica al cultivo del algodón»). En efecto, esto equivale a declarar la nulidad del nuevo régimen de ayudas para el algodón en su conjunto.

104. Obviamente, esta decisión tiene serias implicaciones. El nuevo régimen entró en vigor en enero de 2006. Los agricultores adaptaron probablemente sus estrategias de producción suponiendo que se aplicarían los requisitos del nuevo régimen de ayudas. Los Estados miembros afectados pueden haber adoptado ya medidas destinadas a aplicar este nuevo régimen. El Consejo y la Comisión también necesitan un plazo no desdeñable para instaurar un régimen de ayudas sustitutivo.

105. Por consiguiente, si el Tribunal de Justicia decidiese anular estas partes del Reglamento impugnado, parece conveniente, por razones de seguridad jurídica y para evitar una laguna jurídica que tendría consecuencias negativas evidentes para los intereses en juego, tanto públicos como privados, que el Tribunal de Justicia ejerza las facultades que le confiere el artículo 231 CE, párrafo segundo, y declare que los efectos de las disposiciones anuladas deberán mantenerse hasta la adopción y entrada en vigor, en un plazo razonable, de una nueva medida comunitaria que dé cumplimiento a su sentencia. [64]

64 — En este sentido, véase toda una serie de sentencias que empieza por la de 5 de junio de 1973, Comisión/Consejo (81/72, Rec. p. 575), y termina por la de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (C-178/03, Rec. p. I-107), apartados 61 a 65.

Conclusión

106. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Anule el capítulo 10 *bis* del título IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003, introducido por el Reglamento (CE) nº 864/2004, por violar el principio de proporcionalidad.

— Mantenga los efectos del capítulo 10 *bis* del título IV del Reglamento nº 1782/2003, introducido por el Reglamento nº 864/2004, hasta que se adopten, en un plazo razonable y respetando el principio de proporcionalidad, nuevas disposiciones que lo sustituyan.

— Condene al Consejo a soportar sus costas y las de España.

— Condene a la Comisión al pago de sus propias costas.