

TJCE - SENTENCIA DE 07.09.2006, ESPAÑA/CONSEJO,
C-310/04 – AGRICULTURA- LA INSUFICIENCIA DE LA
SOLUCIÓN ADOPTADA POR EL TJCE EN RELACIÓN
CON LAS AYUDAS AL ALGODÓN

M.^a AMPARO ALCOCEBA GALLEGO *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE AYUDAS AL ALGODÓN EN LA UE.
 - 1. LOS PROTOCOLOS N. 4 Y 14 ANEJOS A LAS ACTAS DE ADHESIÓN DE GRECIA Y ESPAÑA.
 - 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO ANTERIOR: EL REGLAMENTO 1051/2001.
 - 3. EL RÉGIMEN JURÍDICO ANULADO: EL REGLAMENTO 864/2004.
- III. SOBRE LA VIOLACIÓN DEL PROTOCOLO N.4 POR EL REGLAMENTO 864/2004.
- IV. SOBRE LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN EN EL REGLAMENTO 864/2004.
- V. SOBRE LA DESVIACIÓN DE PODER DEL CONSEJO.
- VI. SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA.
 - 1. SOBRE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.
 - 2. SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.
- VII. LA LIMITACIÓN DE EFECTOS DE LA SENTENCIA

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 7 de septiembre el TJCE¹ declaró, contra todo pronóstico, la nulidad del capítulo 10 bis del Título IV del Reglamento 1782/2003 introducido por el Reglamento 864/2004 de 29 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de

* Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid

¹ Sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04 (*Rec.* 2006, p. I-7285). Vid. la sentencia en www.curia.eu.int.

ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores².

La anulación de estas disposiciones supone la anulación de un régimen de ayudas al algodón claramente perjudicial para el sector algodonero español y, en particular, para el andaluz. No en vano, fue la presión de los agricultores españoles a través de sus diversas asociaciones y la presión de la Junta de Andalucía la que llevó al Gobierno español a instar la nulidad del capítulo 10 bis del Reglamento 1782/2003 ante el TJCE³.

De entre los varios motivos de nulidad alegados por España, el TJCE estimó *sólo* (incomprensiblemente) uno de ellos: la violación del principio de proporcionalidad. En su opinión, el Consejo rebasó la facultad de apreciación de que dispone en la elaboración de actos por no tomar en consideración para su tarea legislativa «todos los datos y circunstancias pertinentes» que le permitieran valorar realmente la rentabilidad del cultivo del algodón y garantizar su pervivencia con el sistema propuesto.

Lamentablemente, la Sentencia es decepcionante. En primer lugar, llega tarde. El Tribunal se pronuncia en septiembre de 2006 cuando el régimen introducido por Reglamento 864/2004 lleva aplicándose desde enero de 2006⁴ y la preparación de la tierra para el cultivo del algodón se inició en primavera del mismo año. En segundo lugar, el TJCE declara nulo el Reglamento citado pero no otorga efectos *ex tunc* a dicha nulidad, y tampoco *ex nunc*. El TJCE mantiene los efectos del Reglamento declara-

² Vid. el texto del Reglamento publicado en el *DO* L 161 de 30 de abril de 2004. Corrección de errores en *DO* L 206 de 9 de junio de 2004. Una semana antes de la adopción del Reglamento, en la sesión de 21 y 22 de abril, el Consejo alcanzó un Acuerdo con la oposición de España, Suecia y Dinamarca, cuya puesta a punto técnica corrió a cargo del Comité Especial de Agricultura. En este Comité se acordaron ciertas modificaciones que, para España, incrementaron la ayuda por hectárea cultivada de algodón de 898 € a 1039 € y a un máximo de 70.000 hectáreas. El nuevo texto se sometió como punto A en el orden del día en la primera reunión siguiente del Consejo prevista para el 29 de abril de 2004, formada por Ministros de Asuntos de Justicia e Interior y que dio lugar al Reglamento 864/2004. España se abstuvo entonces en la votación y Dinamarca y Suecia votaron en contra.

³ Aunque el área de cultivo de algodón en España se centra en dos Comunidades Autónomas, Andalucía y Murcia, las diferencias entre ambas en cuanto al cultivo del algodón son considerables. Mientras en la primera las hectáreas cultivadas en la campaña 2002-2003 alcanzaban las 2.500, en Andalucía se superaban las 83.700.

⁴ El Reglamento está en vigor desde el 1 de mayo de 2004 pero sólo es aplicable desde el 1 de enero de 2006 (excepto algunas disposiciones que resultan aplicables con anterioridad y que carecen de interés para este trabajo).

do nulo hasta la adopción, en un plazo razonable, de otro Reglamento que lo sustituya.

II. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE AYUDAS AL ALGODÓN EN LA UE

1. LOS PROTOCOLOS N. 4 Y 14 ANEJOS A LAS ACTAS DE ADHESIÓN DE GRECIA Y ESPAÑA

El régimen básico de ayuda al sector del algodón en la UE está en el Protocolo n.º 4 anejo al Tratado de Adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas, modificado por el Protocolo n.º 14 anejo al Tratado de Adhesión de España y Portugal⁵, y en varios Reglamentos que lo han adaptado y desarrollado⁶. Este Protocolo fija los siguientes objetivos de ayuda al algodón: 1) *mantener* la producción de algodón en las regiones de la UE en las que ésta es importante para la economía agrícola; 2) permitir una renta equitativa para los productores de algodón; 3) estabilizar el mercado mediante la mejora de las estructuras en el nivel de la oferta y la comercialización. Se establece además, expresamente, que el régimen de ayudas a la producción de algodón «incluirá la concesión de una ayuda a la producción»⁷. El Protocolo autoriza al Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, a decidir sobre las «eventuales *adaptaciones* necesarias de dicho régimen»⁸.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO ANTERIOR: EL REGLAMENTO 1051/2001

Hasta el 1 de enero de 2006 el régimen de ayudas aplicable al algodón estaba en el Reglamento 1051/2001 del Consejo de 22 de mayo⁹. De conformidad con él, se beneficiaban de tales ayudas: a) los productores

⁵ Vid. *DOCE* L 291 de 19 de noviembre de 1979 y *DOCE* L 302 de 15 de noviembre de 1985.

⁶ Vid. Reglamento 1050/2001 del Consejo de 22 de mayo y Reglamento 1051/2001 del Consejo de 22 de mayo (*DOCE* L 148 de 1 de junio de 2001). El Reglamento 1591/2001 de 2 de agosto establece las disposiciones de aplicación del régimen de ayuda del algodón (*DOCE* L 210 de 3 de agosto de 2001).

⁷ Vid. Disposiciones 2 y 3 del Protocolo.

⁸ Vid. Disposición 11 del Protocolo. La cursiva es mía.

⁹ *Cit.* Nota 6.

de algodón, entendiendo como tal el algodón todavía no desmontado, esto es, «el fruto (*Gossypum*) maduro y recogido que incluye restos de cápsulas, de hojas y de materias terrosas»; b) los desmontadores, esto es, aquellos que dan a luz al algodón desmontado, es decir, «las fibras (excepto los linters y los desperdicios) del algodón despojadas de semillas y la mayor parte de los restos de cápsulas, hojas y materias terrosas, sin cardar ni peinar»¹⁰. Los productores de algodón recibían como ayuda un importe superior al valor comercial (*precio mínimo*) del algodón sin desmontar que entregaban a las desmontadoras¹¹. La ayuda abonada a las desmontadoras era la diferencia entre el precio objetivo (*precio mínimo* más un porcentaje del 5%) y el valor fijado por la Comisión para el algodón sin desmontar (precio del mercado mundial)¹². Por tanto, de un lado, los productores de algodón no percibían ayudas directas sino indirectas a través de las desmontadoras y, de otro lado, el Reglamento vinculaba las ayudas a la recolección y a su transformación y no sólo a su cultivo o siembra. Así, las ayudas obtenidas dependían de los precios del mercado del algodón desmontado; con ello se proporcionaba seguridad financiera a las desmontadoras y se garantizaba que el precio del algodón producido en la UE fuera competitivo frente al importado de terceros Estados. No obstante, este sistema de ayudas a las desmontadoras, se modulaba de la siguiente manera: 1. Sólo el algodón que contaba con determinadas condiciones de calidad se beneficiaba del precio objetivo¹³. Mediante este mecanismo las desmontadoras se convertían (por su propio interés) en controladoras de la calidad del algodón. 2. Se establecían unas Cantidades Nacionales Garantizadas (CNG) de algodón sin desmontar de modo que, en caso de que algún Estado miembro beneficiario de las ayudas superase las cantidades establecidas, era penalizado mediante una disminución del precio objetivo¹⁴.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO ANULADO: EL REGLAMENTO 864/2004

El Capítulo 10 bis del Reglamento 1782/2003 introducido por el Reglamento 864/2004 lleva por título «Ayuda específica al cultivo de algo-

¹⁰ Vid. art. 1.2 del Reglamento.

¹¹ Vid. art. 3.2 del Reglamento.

¹² Vid. arts. 3.1, 4 y 5 del Reglamento.

¹³ Art. 3 Reglamento.

¹⁴ Vid. arts. 6 a 9 del Reglamento.

dón» y su art. 110 *ter* establece lo siguiente: «1. La ayuda se concederá por hectárea admisible de algodón. Para poder acogerse a la ayuda, la superficie deberá estar situada en tierra agraria autorizada para la producción de algodón por el Estado miembro, sembrada con variedades autorizadas y mantenida, como mínimo, hasta la apertura de las cápsulas en condiciones normales de crecimiento».

A este régimen de ayuda *por superficie cultivada* de algodón se destina el 35 % de la dotación presupuestaria; el 65 % restante se destina al *pago único por explotación*, sin que dicha superficie esté, necesariamente, cultivada con algodón¹⁵. Por tanto, el régimen introducido por el Reglamento 864/2004 establece una desvinculación antes inexistente entre la percepción de las ayudas y la producción de algodón.

Esta reforma ha intentado justificarse en aras de la OMC. Sin embargo, nada más lejos de la realidad¹⁶. De un lado, todavía no se ha alcanzado un acuerdo en el marco de la OMC y, de otro lado, las legítimas reivindicaciones de los PVD al respecto, en caso de materializarse, carecen de relevancia para la UE por tres razones fundamentales: 1. La contribución de la UE a la producción mundial de algodón es mínima (sólo produce el 2,5 % de la producción mundial)¹⁷ y sólo exporta un 5 % del 30 % de la producción mundial de algodón dedicada a la *exportación*¹⁸. 2. La entrada de algodón en la UE es libre; no hay aranceles ni ningún tipo de contingentes a la importación de algodón¹⁹. 3. Las exportaciones de algodón de la UE no cuentan con ningún tipo de subvención o ayuda.

Todo parece indicar que las razones de la regulación de ayudas al algodón del Reglamento 864/2004 son internas de la UE, concretamente presupuestarias, en particular relacionadas con el recorte de una PAC especialmente onerosa²⁰.

¹⁵ Vid. Considerandos 4 y 5 del Reglamento 864/2004 y Considerando 25 del Reglamento 1782/2003.

¹⁶ Es el caso de Burkina Faso, Chad, Malí o Benin, por ejemplo.

¹⁷ Vid. «Algodón: Estadísticas Mundiales». *Comité Consultivo Internacional del Algodón*. Boletín. Septiembre, 2002. El texto puede consultarse en http://www.icac.org/cotton_info/publications/samples/stats_ws/cott_stats_sept_02.pdf.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Vid. Reglamento 1719/2005 de 27 de octubre por el que se modifica el anexo I del Reglamento 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (*DOUE* L 286 de 28 de octubre de 2005).

²⁰ Según las perspectivas financieras 2000-2006, en 2006 se preveían unos 45.000 millones de Euros a repartir entre 25 Estados miembros mientras hasta entonces había unos 42.000 a repartir entre 15. (Vid. Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999

III. SOBRE LA VIOLACIÓN DEL PROTOCOLO N. 4 POR EL REGLAMENTO 864/2004

Este era el primero de los motivos de anulación alegados por España y que el TJCE no aceptó. España, en sus alegaciones, consideraba que el 35% de la dotación presupuestaria para las ayudas al sector del algodón era, en realidad, un pago por superficie cultivada y no una ayuda a la producción²¹; una ayuda al cultivo, pero no para su cosecha y no, por tanto, para su producción. El Gobierno español sostenía que la condición del art. 110 ter para acogerse a la ayuda consistente en que la superficie cultivada de algodón se mantuviera, *como mínimo*, hasta el momento de la «apertura de las cápsulas en condiciones normales de crecimiento», no exigía la recolección ni la transformación posterior. A partir de la apertura de las cápsulas el agricultor podía, si lo deseaba, *abandonar a su suerte la explotación* y percibir la ayuda. Se exigiría, por tanto, la siembra efectiva pero no la cosecha y, en opinión del Gobierno español, la siembra efectiva o el cultivo del algodón no significan su producción.

Sin embargo, el TJCE no ha compartido la apreciación del Gobierno español y no ha aceptado esa concepción restrictiva de producción que identifica ésta exclusivamente con la cosecha. El TJCE ha considerado, igual que el Consejo, que la producción es un proceso integrado en varias fases²², una de las cuales es la apertura de las cápsulas²³. Por eso, la toma

entre Parlamento Europeo, Consejo y Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. *DOCE* C 172, de 18 de junio de 1999) y compárese con la Decisión 429 de 19 de mayo de 2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre ajuste de las perspectivas financieras para la ampliación (*DOCE* L 147 de 14 de junio de 2003).

²¹ Vid. Apartado 34 de la Sentencia.

²² Apartado 41.

²³ Por otro lado, no parece que el TJCE tenga muy clara la distinción entre producción, cultivo y las distintas fases de aquella: «El legislador comunitario podía (...) elegir como condición para acogerse a la ayuda al algodón la *culminación de alguna de las fases de cultivo, en el caso presente la fase de la apertura de las cápsulas, en lugar de la fase ulterior que constituye la cosecha*» (Apartado 51. La cursiva es mía). Como ya he manifestado en otra ocasión, resulta muy útil la distinción entre «cultivar» y «cosechar» que realiza el abogado General Léger en el asunto J.H. Cooke & Sons en el siguiente sentido: «(...) cultivar designa el hecho de *trabajar* la tierra para que produzca vegetales útiles para el hombre. De este modo dicho término supone la existencia de una acción o intervención humana sobre la tierra con el fin de obtener una determinada producción vegetal. Tal intervención incluye generalmente la siembra, el trasplante a partir de un semillero o la plan-

en consideración de la fase de la apertura de las cápsulas para beneficiarse de la ayuda sí implica, en su opinión, una ayuda a la producción²⁴.

En mi opinión, es cierto que utilizando una acepción usual, la producción constituye un proceso integrado en varias fases que no puede identificarse exclusivamente con la cosecha. Pero también utilizando una acepción usual, es lógico pensar que sólo podemos hablar de producción tras la conclusión de cada una de estas fases y que la cosecha constituye la fase última. Cuando el Protocolo n. 4 establece los objetivos de ayuda a la producción de algodón parece que la idea que subyace y que está en su origen es la de una ayuda *integral* a la producción, y no sólo a una de las fases que la integran, de modo que quede garantizada en todas sus fases, especialmente en la última. En mi opinión, la interpretación que hace el TJCE serviría únicamente si la ayuda se concediera (*también*) en la fase última, en la de la cosecha, y no sólo en las anteriores, porque no se garantiza el resultado, no se garantiza *el producto*. En coherencia con mi interpretación, la producción de algodón no quedaría garantizada por el texto del Reglamento 864/2004 y, por tanto, sería contrario al Protocolo²⁵.

Por otro lado, el *pago único por explotación* que establece el Reglamento y que supone el 65 % de la dotación presupuestaria de las ayudas no es una ayuda a la producción, no se concibe como tal y no ha sido objeto de este motivo de anulación en sí mismo²⁶. Supone que cada agricultor tendrá una ayuda directa vinculada a la existencia de una explotación (con independencia de que siga cultivando o no en ella algodón).

tación de la especie vegetal deseada. (...) El término «cosecha» designa (...) el hecho de recoger los *productos* de la tierra. Dicho término implica, también, la existencia de una intervención o una acción del hombre que consiste en recolectar o recoger los productos de la tierra con el fin de conservarlos para utilizarlos posteriormente. Dicha intervención consiste en general en cortar, segar o arrancar los vegetales que se encuentren en la superficie cultivada» (Vid. Conclusiones del Abogado General Sr. Léger, *J.H. Cooke & Sons*, as. C-372/98, puntos 28 y 29.).

²⁴ Dice además, el Tribunal, que nada en el Protocolo n. 4 «indica que el concepto de producción tenga, en el marco de dicho Protocolo, un alcance distinto del resultante de su acepción usual». (Apartado 42). Cosa distinta es, dice el Tribunal, que la medida no sea proporcionada a los objetivos definidos en el apartado 2 del Protocolo n. 4, cuestión ésta que se trata más adelante.

²⁵ Vid. ALCOCEBA GALLEGO, M. A. «La inexistencia del acto jurídico comunitario como alternativa a la limitada legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación. La reforma del algodón». *REDE*. Enero-marzo 2006, n. 17, pp. 27-57.

²⁶ Otra cosa es que pueda tratarse con motivo del cuarto motivo de anulación.

IV. SOBRE LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN EN EL REGLAMENTO 864/2004

El incumplimiento de la obligación de motivación que exige el art. 253 TCE para los actos comunitarios fue el segundo motivo de nulidad alegado por el Gobierno español. En su opinión, el Reglamento 864/2004 no señalaba las razones concretas que llevaron a sustituir el régimen anterior, que fijaba las ayudas en función del algodón cosechado, por uno que sólo exigiera mantener el cultivo hasta la apertura de las cápsulas²⁷.

Sin embargo, en opinión del TJCE, la exigencia de motivación de un acto debe modularse según el contenido del acto, la naturaleza de los motivos que se invocan y el interés de los destinatarios u otros afectados directa e individualmente por dicho acto²⁸. Por esa razón, es suficiente con que ante un acto de aplicación general como es en este caso un Reglamento, la motivación indique la situación de conjunto que lleva a su adopción, junto con los objetivos generales que pretende conseguir²⁹. No se exige, pues, una motivación específica de todas y cada una de las decisio-

²⁷ «...no menciona en parte alguna las razones que llevaron al legislador comunitario a sustituir el régimen anterior, que preveía la entrega por las empresas desmontadoras de ayudas indirectas a los productores en función del algodón cosechado, por un régimen que establece ayudas directas a los productores, ayudas cuya concesión a partir de ahora está supeditada al único requisito de mantener el cultivo de algodón hasta la fase de la apertura de las cápsulas» (Apartado 55).

²⁸ «...la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE 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» (Apartado 57). Cita el Tribunal la sentencia de 14 de julio de 2005, *Países Bajos vs. Comisión*, As. C 26/00, Rec. p. I 6527, apartado 113. Vid. también la STJCE de 9 de enero de 2003, *Petrotrub y Republica SA vs Consejo*, C-76/00, apartado 81; STJCE de 30 de septiembre de 2003, *Eurocoton vs. Consejo*, C-76/01P, apartado 88; STJCE de 2 de abril de 1998, *Comisión y Sytraval y Brink's France*, As. C-367/95, apartado 63.

²⁹ Apartado 58. Cita la STJCE de 1 de marzo de 2005, *España vs. Consejo*, C-342/03, apartado 55. Vid. también, por ejemplo, STJCE de 19 de noviembre de 1998, *España vs. Consejo*, C-284-94, punto 28.

nes técnicas que adopta el Consejo y, en este caso particular, de la decisión de exigir que el cultivo se mantenga, como mínimo, hasta la fase de apertura de las cápsulas; sería excesivo³⁰. Cree acertadamente el TJCE que las condiciones de motivación se han cumplido puesto que³¹: a) en primer lugar, de los Considerandos 1 y 2 del Reglamento mencionado es posible desprender que el objetivo es *alinear* los regímenes de ayuda en los distintos sectores de la PAC y se señala que esto supone el cambio de una política de apoyo a los precios y a la producción, por una sola de apoyo a la renta del agricultor; b) en segundo lugar, señala que en los Considerandos 5 y 6 se enuncian las razones generales que, según el Consejo, impiden desvincular las ayudas al algodón de la producción, así como las que llevaron a mantener la vinculación en un 35 %³².

V. SOBRE LA DESVIACIÓN DE PODER DEL CONSEJO

Esta alegación del Gobierno español también fue desestimada por el TJCE³³. Según el Tribunal, el Gobierno español no aporta ningún indicio³⁴ ni, en su opinión, consta que el Consejo actuara con el fin exclusivo de adoptar un régimen de ayudas al algodón no alineado con los objetivos de la PAC³⁵; tampoco ha quedado demostrado que el Consejo quisiera eludir el procedimiento previsto para la reforma del Derecho originario, concretamente el Protocolo n. 4³⁶.

³⁰ «...un acto de alcance general pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta (Apartado 59). Cita la STJCE de 19 de noviembre de 1998, *España vs. Consejo*, C-284/94, apartado 30. Vid también STCE 9 de septiembre de 2004, *España vs. Comisión*, C-304/01, apartado 51.

³¹ Vid. apartados 61 y 63.

³² Cuestión ésta sobre la que ya he planteado mis dudas (Vid. Supra).

³³ Tal como recuerda el Tribunal «un acto sólo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso» (Apartado 69). Cita el TJCE la Sentencia de 10 de marzo de 2005, *España vs. Consejo*, C 342/03, apartado 64.

³⁴ Apartado 70.

³⁵ Apartado 71.

³⁶ Apartado 72. Claro que ha de recordarse que para el Tribunal el procedimiento es el adecuado puesto que estima que existe una *adaptación* y no una *modificación* del régimen.

Hubiera sido quizás más pertinente y más coherente por parte de España alegar incompetencia del Consejo. Es evidente que este motivo de anulación no podría prosperar desde el momento en que el TJCE considera que el Reglamento 864/2004 constituye una mera adaptación y no una modificación del régimen establecido en el Protocolo. Sin embargo, si el TJCE hubiera mantenido una opinión diferente, hubiera sido manifiesta la incompetencia del Consejo para la adopción del acto, puesto que éste habría superado la mera *adaptación* del régimen anterior y, conforme a Derecho, debiera haberse utilizado el procedimiento previsto en el art. 48 TUE³⁷.

VI. SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA

1. SOBRE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

En opinión del Gobierno español el Reglamento 864/2004 viola el principio de confianza legítima porque el nuevo sistema de ayudas no responde a lo establecido en el Protocolo n. 4, esto es, no constituye una ayuda a la producción de algodón. Por ello, los operadores del sector algodónero vieron frustrada su confianza legítima en seguir contando con un sistema como el del Protocolo. Puesto que hasta la aparición del Reglamento 864/2004 el sistema de ayudas a la producción de algodón no había cambiado en esencia, los productores y desmontadores de algodón habían desarrollado una confianza legítima en sus actividades, convencidos de que cualquier régimen posterior no se apartaría de manera radical del sistema establecido.

Sin embargo, el TJCE no estimó la alegación española. En primer lugar, como ya he dicho, el TJCE considera que el nuevo sistema sí constituye una ayuda a la producción. En segundo lugar, recordando su jurisprudencia, el TJCE afirma que la confianza legítima sólo puede invocarse en los casos en que las instituciones hayan generado esperanzas fundadas en los operadores económicos sobre la aplicación de determinadas medidas, sin que pueda preverse la adopción de una medida que las sustituya y

³⁷ «Los protocolos y anexos de un acta de adhesión constituyen disposiciones de Derecho primario que, a menos que el acta de adhesión disponga lo contrario, sólo pueden ser suspendidas, modificadas o derogadas conforme a los procedimientos previstos para la revisión de los Tratados originarios» (STJCE de 11 de septiembre de 2003, *Austria vs. Consejo*, C-445/00, apartado 62).

que les afecte, si bien ha de tenerse en cuenta que dicha confianza legítima no queda afectada por la modificación de una situación existente que pongan en marcha las instituciones comunitarias en ejercicio de su facultad de apreciación³⁸. Considera el Tribunal que el régimen de ayudas al sector del algodón ya había sido objeto de varias reformas y que, además, el proceso de reforma en que se inscribe la PAC desde 1992 hacía prever la adopción del Reglamento 864/2004 por parte de cualquier operador del sector *prudente y diligente*³⁹; además, también debe tenerse en cuenta que el Reglamento entró en vigor el 1 de mayo de 2004, pero sólo sería aplicable desde el 1 de enero de 2006, por lo que los operadores tuvieron tiempo suficiente para asumir la reforma, en opinión del Tribunal⁴⁰.

Efectivamente, la PAC estaba evolucionando de un sistema de apoyo a los precios y a la producción hacia un sistema de apoyo a la renta de los agricultores con independencia de la producción, por lo que era perfectamente previsible una reforma del sector del algodón en ese sentido. Sin embargo, en este caso existía un límite a los cambios del sistema de ayudas que venía impuesto por el Protocolo n. 4: garantizar la produc-

³⁸ «...la posibilidad de invocar la protección de la confianza legítima está abierta a todo operador económico en relación con el cual una institución haya generado esperanzas fundadas. No obstante, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta. Además, 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» (Apartado 81. Cita el TJCE su Sentencia de 15 de julio de 2004, *Di Lenardo y Dilexport*, C 37/02 y C 38/02, apartado 70). Vid. también Vid. STPI de 11 de julio de 1997, *Oleifici italiani Spa vs. Comisión*, T-257/94, Apartado 32.

³⁹ Apartados 83 y 84.

⁴⁰ En relación con esta cuestión también son pertinentes las palabras del Auto del Presidente del TJCE dictado con ocasión de la petición de suspensión de la ejecución de las disposiciones impugnadas del Reglamento 864/2004: «Ciertamente, es indudable que, al igual que los demás agricultores, los productores de algodón, adoptan medidas a fin de prepararse, con mayor o menor antelación para las futuras campañas de plantación y de comercialización. Sin embargo, en la realidad de la vida económica, generalmente dichas medidas pueden modificarse o adaptarse según la evolución de las condiciones del mercado de que se trate, y no presentan por tanto necesariamente un carácter irreversible». (Auto del Presidente del TJCE de 18 de enero de 2005, *España vs. Consejo*, C-310/04R, apartado 40).

ción del algodón. Y es entonces, en relación con esta cuestión, cuando procede examinar la proporcionalidad de la medida adoptada.

2. SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Según jurisprudencia reiterada del TJCE el principio de proporcionalidad exige que los medios que utiliza una determinada normativa comunitaria sean adecuados para la consecución del objetivo establecido en ella⁴¹.

El Gobierno español considera que el régimen de ayudas al algodón del Reglamento 864/2004 no garantiza la rentabilidad de la producción de algodón. La consecuencia es, en su opinión, el abandono de su producción o la sustitución de éste cultivo por otros y, consecuentemente, una muy importante disminución de la actividad de las industrias transformadoras hasta generar (incluso) su desaparición⁴². Considera que esas medidas son manifiestamente contrarias a los fines del Protocolo n.4 e infringen el principio de proporcionalidad.

En este punto la opinión del Consejo y de la Comisión se opone a la del Gobierno español. Ambas instituciones consideran que las ayudas al algodón establecidas en el Reglamento 864/2004 responden al objetivo del Protocolo, no afectan a la rentabilidad de la producción algodonera, no conllevan una disminución de la producción de algodón y no son, por tanto, manifiestamente inadecuadas⁴³.

El TJCE afirma que el principio de proporcionalidad exige que las instituciones comunitarias hayan hecho un uso adecuado de su facultad de apreciación, esto es que, después de tomar en consideración *todas* las circunstancias y datos adecuados relativos a la situación a regular, las instituciones opten por la medida que resulte menos costosa y cuyas desventajas (si las tuviera) no resulten desproporcionadas en comparación con los objetivos a conseguir con ella⁴⁴. Para valorar la actuación del Consejo, el

⁴¹ Vid. STPI de 4 de julio de 2002, *Anne Maticev vs. Consejo*, T-340/99, apartado 112.

⁴² Apartado 90.

⁴³ Apartado 92.

⁴⁴ 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 legítimos 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» (Apartado 97. Cita la STJCE de 12 de julio de 2001, *Jippes*,

TJCE examina los datos que utiliza el Consejo para adoptar el Reglamento 864/2004⁴⁵ y llega a la conclusión de que resultan insuficientes: a) el Consejo no realizó un estudio específico sobre los posibles efectos socioeconómicos de la reforma del algodón que se proponía. El TJCE se pregunta entonces sobre qué base se fijó el importe de ayuda específico del 35 % como suficiente para garantizar la rentabilidad del cultivo⁴⁶; b) el Consejo tuvo en cuenta un pago único por explotación de algodón (ayuda desacoplada) del 65 % de las ayudas existentes. Ese porcentaje se decidió después de un estudio comparativo con otros cultivos. Sin embargo, tal comparación no tiene sentido porque las ayudas desacopladas se conceden con independencia del cultivo, incluso si se decide no producir. Por eso no pueden justificar una ayuda a la *producción*⁴⁷; c) en el estudio compa-

As. C-189/01, apartado 81). «...habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador comunitario en materia de política agrícola común, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida» (Apartado 98. Cita la STJCE *Jippes* de nuevo, apartado 83). El Tribunal señala que la facultad de apreciación tiene límites puesto que se requiere que las instituciones «puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión» (Apartado 122. La cursiva es mía). Esto significa, en definitiva, que cuando «los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración [de la institución] únicamente puede ser censurada si se revela manifiestamente errónea a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (Apartado 120).

⁴⁵ Resulta pertinentes aquí, por su claridad, las palabras del Abogado General Sharpston, en sus Conclusiones de 16 de marzo de 2006: «...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» (Punto 80).

⁴⁶ Apartado 104.

⁴⁷ Apartado 110.

rativo no se incluyeron ciertos costes salariales específicos del algodón, cuya mano de obra es mayor que en otros cultivos⁴⁸; d) no se examinaron los potenciales efectos de la reforma del régimen de ayudas al algodón sobre las empresas desmontadoras, cuya actividad es inherente a la producción de algodón y constituyen un dato básico para determinar su rentabilidad⁴⁹.

El TJCE llegó a la conclusión de que el Consejo se excedió en su margen de apreciación y, en consecuencia, no obró en el marco de los límites que le impone el principio de proporcionalidad en la adopción de los actos. Para optar por el régimen de ayudas al algodón establecido en el Reglamento 864/2004, el Consejo debió tener en cuenta datos que obvió. En consecuencia, el TJCE decide anular la disposición impugnada⁵⁰.

VII. LA LIMITACIÓN DE EFECTOS DE LA SENTENCIA

Declarada la nulidad, el TJCE ha limitado en el tiempo los efectos de la Sentencia con base en el art. 231, 2 párr. TCE. Los efectos de la anulación del Reglamento quedan suspendidos hasta que se adopte, en un plazo razonable, un nuevo Reglamento⁵¹. Ello, porque considera el Tribunal que en la fecha en que se dicta sentencia los agricultores ya habrán comenzado a adaptarse al régimen anulado, los Estados miembros habrán iniciado la adopción de medidas de aplicación de tal régimen y además así se evita la inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable⁵².

⁴⁸ Apartado 112 y ss.

⁴⁹ Apartado 132.

⁵⁰ El Reglamento no fue adoptado «mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación [del Consejo], el cual suponía la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes del caso concreto, entre los cuales se incluyen el conjunto de los costes salariales ligados al cultivo del algodón y la viabilidad de las empresas desmontadoras, datos todos ellos cuya consideración era necesaria para valorar la rentabilidad de dicho cultivo» (Apartado 133). Considera el TJCE que «los datos aportados por las instituciones comunitarias no permiten al Tribunal de Justicia verificar si el legislador comunitario pudo legítimamente, sin rebasar los límites de la amplia facultad de apreciación de que dispone, llegar a la conclusión de que fijar el importe de la ayuda específica para el algodón en el 35 % del total de las ayudas existentes en el anterior régimen de ayudas era suficiente para garantizar el objetivo formulado en el considerando quinto del Reglamento n.º 864/2004, consistente en hacer posible la rentabilidad y, por ende, la continuación del cultivo de este producto, objetivo que constituye el reflejo de los fines enunciados en el apartado 2 del Protocolo n.º 4» (Apartado 134. La cursiva es mía).

⁵¹ Apartado 141.

⁵² Apartado 140.

Tradicionalmente, el TJCE ha limitado en el tiempo los efectos de una sentencia de anulación cuando ésta podía cuestionar la percepción de determinadas cantidades de dinero de conformidad con la normativa anulada⁵³, o bien en casos de vacío jurídico⁵⁴; en definitiva, cuando afectaba a la seguridad jurídica. Puesto que el algodón se siembra en primavera y las cápsulas se abren a los 100 días, la sentencia de septiembre de 2006, llega demasiado tarde como para que todos los agricultores puedan beneficiarse del régimen anterior, una vez anulado el del Reglamento 864/2004; sólo podrían beneficiarse de él aquéllos que hubieran culminado todas las fases del proceso de producción. Sin embargo, los que hubieran iniciado la siembra, pero no hubieran realizado la recolección, no podrían beneficiarse: el régimen anterior exige la finalización de todo el *ciclo algodonero*. De ahí que la seguridad jurídica justifique, en este caso, la limitación de los efectos de la sentencia. A esto habría que sumar, además, las dificultades administrativas que podrían surgir dentro de los Estados miembros⁵⁵.

No obstante, podría haberse optado por limitar los efectos en el tiempo de las disposiciones introducidas por el Reglamento 864/2004, aplicándolo exclusivamente hasta la finalización de la campaña algodonera 2006. Así, si llegada la primavera de 2007 (momento en que se inicia la siembra del algodón para la campaña 2007) no se hubiera adoptado un nuevo Reglamento, volvería a aplicarse el régimen previo a la disposición anulada. Esto hubiera sido mejor que esperar «hasta que se adopte, dentro de un plazo razonable, un nuevo Reglamento». ¿Qué es un *plazo razonable*? Si tenemos en cuenta el ritmo de los procesos legislativos en la Unión Europea y el poco interés que tienen la Comisión Europea y los Estados miembros (a excepción de Grecia y España) en subvencionar un sistema de ayudas al algodón en el marco de una PAC particularmente onerosa y que se encuentra en un momento de reajuste, dudo mucho que se adopte un nuevo régimen en breve⁵⁶. Así, y habida cuenta de los efectos que el

⁵³ Vid. STJCE de 8 de noviembre de 2001, *Silos e Mangimi Martini SpA*, C-228/99, Apartado 36, vid. también los apartados 32 a 39.

⁵⁴ Vid. STJCE de 13 de diciembre de 2001, *Parlamento vs. Consejo y Comisión*, C-93/00.

⁵⁵ Vid. también las Conclusiones del Abogado General Sharpston, *cit.* Puntos 103 a 105.

⁵⁶ De momento, por ejemplo, sólo se ha publicado el anuncio de licitación para la realización de un estudio sobre el sector del algodón en la Unión Europea y parece que la Comisión ha decidido retrasar hasta 2008 la nueva reforma (Vid. *El País*, de 5 de noviembre de 2006).

nuevo régimen del algodón genera, puede ocurrir que cuando se adopte un nuevo Reglamento de ayudas al algodón, su objeto sea prácticamente inexistente por los efectos devastadores que sobre este cultivo ha generado el régimen anulado⁵⁷.

En segundo lugar, sobre la adaptación de los agricultores y los Estados miembros al régimen anterior en caso de nulidad del Reglamento 864/2004, el TJCE prefiere evitar dicha adaptación; sin embargo, del Auto del Presidente del TJCE de 18 de enero de 2005⁵⁸ podía deducirse implícitamente lo contrario; los afectados podrían adaptarse perfectamente al régimen anterior y los daños no serían irreversibles⁵⁹.

En mi opinión, el vicio de que adolece la disposición anulada y su gravedad es suficiente como para limitar lo menos posible los efectos de la sentencia. Habida cuenta de los negativos efectos que genera esta medida, y puesto que la seguridad jurídica, como ya he explicado, estaría plenamente garantizada a partir de la campaña 2007/2008, en mi opinión no se justifica la limitación de los efectos de la sentencia tal y como la establece el TJCE.

⁵⁷ A día de hoy han cerrado ya algunas desmontadoras en Andalucía y la producción de algodón en esta Comunidad se ha reducido en un 62 %. Igualmente, la superficie cultivada se ha visto reducida casi un 30 % respecto de otras campañas (Vid. Comunicado de COAG, de 7 de septiembre de 2006). Vid., sobre los efectos del Reglamento 864/2004, las alegaciones de España recogidas en el Auto de 18 de enero de 2006 ya mencionado (*Supra*), en su apartado 25, así como el *Informe sobre la situación socioeconómica de los municipios andaluces donde se cultiva algodón y sobre el impacto que la nueva reglamentación europea provocaría en aquel territorio*. MAPA-Junta de Andalucía. Junio de 2004.

⁵⁸ *Cit.* nota 40.

⁵⁹ En su Auto (*cit.*) el Presidente del TJCE estimó que no se daba el requisito de la urgencia para dictar medidas cautelares de suspensión de la aplicación del Reglamento 864/2004 (Apartado 44): no quedaba claro «con suficiente certeza» que la no suspensión de la aplicación del Reglamento supusiera un perjuicio grave e irreparable (Apartado 42). Aunque el Presidente del TJCE reconoció que cualquier productor de algodón debía planificar sus siembras y adoptar medidas con cierta antelación para la campaña 2006/2007 y que, evidentemente, el régimen de ayudas del que podrían beneficiarse influiría en ello, consideró, también, que «en la realidad de la vida económica, generalmente dichas medidas pueden modificarse o adaptarse según la evolución de las condiciones del mercado de que se trate, y no presentan por tanto necesariamente un carácter irreversible» (Apartado 40).