

# El proceso de anulación del Reglamento de reforma del sistema de apoyo al algodón en la UE

FERNANDO RAMOS REAL (\*)

ROSA GALLARDO COBOS (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente evolución y la situación actual de Política Agraria Común (PAC) se caracteriza por la inestabilidad, la incertidumbre y los cambios continuos. Son intensas las reformas que se han producido, afectando no sólo a los instrumentos, sino también a los principios y objetivos en los que se apoya esta política. A pesar de estos cambios y permanentes adaptaciones, el cuestionamiento de la política agraria es cada vez mayor. El proceso de simplificación que se ha iniciado, la revisión prevista para 2008, y el resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son los principales elementos que condicionan el futuro próximo de esta política.

En este contexto de cuestionamiento hacia la política agraria, y de estricta rigidez en el presupuesto comunitario, es determinante que las decisiones que se adopten sean coherentes y contribuyan a mejorar su legitimidad. Es importante también reconocer que la evolución de los objetivos de esta política ha tratado de acercarlos a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad europea en relación con su agricultura, más cercanas a principios como el de la equidad o la sostenibilidad que al tradicional de eficiencia. Sin embargo, para que el acercamiento de la política a la sociedad sea real, no sólo es necesario que los objetivos de la misma sean coherentes con las nece-

---

(\*) *Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. Universidad de Córdoba.*

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 215-216, 2007 (47-73).

sidades sociales, sino que a este requisito habría que añadir también la exigencia de *coherencia* entre los *objetivos* planteados y los *instrumentos* de política agraria diseñados para alcanzarlos. De esta forma, la política ganaría en legitimidad social, y en capacidad para justificar la asignación de fondos públicos para el mantenimiento de la agricultura que la sociedad europea demanda.

Así, en el citado proceso de Reforma de la PAC, en abril de 2004 se aprobó lo que se denominó la segunda fase de la Reforma intermedia de la PAC, modificando los sistemas de apoyo a cultivos mediterráneos: aceite de oliva, tabaco y algodón. La reforma del régimen de apoyo al algodón fue recurrida por España ante el Tribunal de Justicia Europeo. En septiembre de 2006 el Tribunal se pronunció a favor de las principales demandas contenidas en el recurso presentado por España, solicitando la anulación del nuevo régimen de ayudas al sector del algodón establecido en abril de 2004.

La sentencia del Tribunal de Justicia Europeo reconoce que dicha reforma vulnera el denominado *principio de proporcionalidad* (1). Es decir, considera que las medidas aprobadas son «manifiestamente inadecuadas» para alcanzar el objetivo que para este cultivo pretendía dicha reforma que se establece en el considerando [5] del Reglamento (CE) n.º 864/2004, que es el 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*», teniendo también en cuenta lo dispuesto en la Disposición 2 del Protocolo n.º 4 del Acta de Adhesión de Grecia, en el sentido de establecer en la Comunidad un régimen de apoyo al algodón destinado a «*sostener la producción del algodón en las regiones de la Comunidad donde tal producción sea importante para la economía agraria, 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*».

Esta sentencia tiene especial relevancia, porque sienta jurisprudencia acerca de la necesidad del respeto al *principio de proporcionalidad* en las decisiones que se adopten en materia de política agraria. Es

---

(1) El Principio de Proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Su finalidad es limitar y enmarcar la acción de las instituciones de la Unión. En virtud de esta norma, la acción de las instituciones debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Por tanto, la intensidad de la acción debe guardar proporción con la finalidad que se persigue. Ello significa que, cuando la Unión tiene a su disposición varios modos de intervención, debe seleccionar el que, a igual eficacia, deja más libertad a los Estados miembros y a los particulares. El principio de proporcionalidad está claramente consagrado en el Derecho primario, en el artículo 5, párrafo tercero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al TCE por el Tratado de Ámsterdam, determina los criterios de aplicación de estos dos principios.

decir, las reformas de la PAC deben mejorar el acercamiento de la política a la sociedad. Pero para ello es necesario no sólo aproximar los objetivos a las necesidades sociales, sino que también es imprescindible garantizar la eficacia de los instrumentos de política agraria diseñados para tal fin.

El interés del presente artículo radica en exponer los principales elementos, tanto jurídicos como técnicos, que han propiciado que el Tribunal de Justicia haya anulado, por primera vez en la historia de la Unión Europea, un Reglamento base relativo a la regulación de un sector, ante el recurso interpuesto por un Estado miembro que se ha sentido perjudicado. Dado que la histórica sentencia sienta jurisprudencia, puede resultar de utilidad para los estudiosos de la PAC conocer los determinantes que han servido para fundamentar la actuación del Tribunal.

Por esta razón, el **objetivo principal** que nos planteamos en este artículo es analizar el cumplimiento del *principio de proporcionalidad* en la política agraria común, mediante la aplicación a un caso concreto como es la reforma y posterior anulación del régimen de apoyo al algodón en la UE. En este sentido, se pretende analizar si los instrumentos de apoyo al sector del algodón, elegidos por el Consejo son eficaces, o no, para alcanzar el objetivo que la Unión Europea se propone lograr. Para ello, este artículo recoge los resultados de una investigación, cuyos autores son los mismos de este trabajo, que estudió el impacto socioeconómico de la reforma del régimen de apoyo al algodón en España, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ser la región que representa un aporte del 98 por ciento de la producción española, y donde además se produce una intensa concentración de las zonas productoras en territorios muy localizados.

Estas cuestiones vinculadas con el respeto al principio de proporcionalidad resultan aún más determinantes en un contexto como el actual, de incertidumbre, rigidez presupuestaria y cuestionamiento de la política agraria europea. Circunstancias éstas, que justifican el interés y la oportunidad de la investigación llevada a cabo.

### 1.1. Antecedentes

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el resultado del proceso que se describe en este trabajo constituye un hecho sin precedentes en la historia de la UE. Por primera vez se anula un Reglamento Base, que regula un sector, como respuesta al recurso interpuesto por uno de los Estados miembros de la Unión. Además la sentencia supone un precedente sobre el procedimiento legislativo de la Comi-

sión y del Consejo, que a partir de ahora deberán tomar en consideración principios como el de la *coherencia*, que hasta ahora parecían meras abstracciones en las discusiones de teóricos y académicos. En efecto, la jurisprudencia que sienta la sentencia pone de manifiesto la necesidad de respetar el principio, tan debatido, de la *coherencia* de la política agraria en sus diferentes componentes:

- *Coherencia* entre los *objetivos* de la política y los *instrumentos* propuestos para conseguirlos.
- *Proporcionalidad* entre las acciones y los instrumentos elegidos y la finalidad que se persigue alcanzar. De este principio se deriva la importancia de tomar en consideración los efectos socioeconómicos provocados por las medidas propuestas, a fin de evaluar la intensidad de las diferentes acciones alternativas que tienen a su disposición los legisladores.

El quebrantamiento de estos principios supondría sumergirse aún más en la crisis de legitimidad por la que atraviesa la permanente evolución de la PAC.

### 1.1.1. *Especificidades del algodón*

Una característica importante del sector del algodón en la UE, es que su sistema de protección no está regulado por una OCM. Además, la importancia de la producción comunitaria europea de algodón tiene poco peso frente al conjunto de la producción mundial, al representar tan sólo el 1 por ciento de la superficie mundial y el 2,5 por ciento de la producción.

El algodón se incorpora, como sector productor en la Unión Europea, con la adhesión de Grecia en 1981. Por esas fechas el país heleno era el único productor dentro de la Unión con una superficie inicial de 138.600 ha. Con la posterior incorporación de España y Portugal, en el año 1986, la superficie se vio incrementada hasta el punto de superar a finales de los años 1990 el medio millón de hectáreas. Actualmente la superficie se sitúa algo por debajo de esa cifra. En el Protocolo n° 4, anejo al Acta de adhesión de Grecia, posteriormente ampliado con la entrada de España y Portugal, con el respectivo Protocolo n° 14, constituyen hoy por hoy la base jurídica del apoyo al algodón que no está incluido en el anexo I del Tratado y determinan taxativamente:

- a) el establecimiento de un régimen destinado a «*sostener la producción de algodón en las regiones de la Comunidad donde tal producción sea importante para la economía agrícola*» (Punto 2);

b) este régimen «comprenderá la concesión de una ayuda a la producción» (Punto 3).

Estos documentos jurídicos establecen un objetivo nítido de preservar el cultivo del algodón, debiéndose para ello establecer unos instrumentos que no pongan en riesgo o contravengan dicho objetivo. Otra característica importante del cultivo del algodón es que se trata de un *cultivo industrial*, es decir que carece de valor económico si no es transformado industrialmente en las denominadas 'desmotadoras'. Por otra parte, los precios del transporte hacen inviable el traslado del producto en bruto lejos de las zonas de producción. Por consecuencia, si la industria desapareciera, por dejar de ser rentable, las zonas de producción deberían irreversiblemente sustituir el cultivo al no tener posibilidades de transformación en fibra comercializable (2).

### 1.1.2. Algunas consideraciones del sector del algodón en España

En España, tanto el cultivo del algodón como la industria transformadora del mismo se sitúan casi exclusivamente en la Comunidad Autónoma Andaluza (98 por ciento de la superficie cultivada de algodón). Por esta razón el estudio del sector del algodón en España se circunscribió a su situación en Andalucía

El cultivo del algodón en la UE sólo representa el 1 por ciento de la superficie mundial, y en el caso concreto de Andalucía sólo el 0,25 por ciento. La UE importa un 88 por ciento de la fibra que consume y las exportaciones, motivadas por factores relativos a la mejor calidad de la fibra (especialmente la española) con relación a otros competidores, no son sin embargo, relevantes en relación al volumen del comercio internacional, y por lo tanto no provocan ninguna distorsión en los equilibrios de dicho mercado. España presenta una *tasa de cobertura* de su comercio exterior en algodón claramente deficitaria, situándose en valores (para el año 2002) del 68 por ciento en volumen o del 60 por ciento en valor.

Así, el algodón, a pesar de tener poca representatividad en la UE (sólo supone el 5 por ciento de la Producción Final Agraria), tiene

---

(2) A este respecto es muy importante destacar un aspecto crucial recogido en el Reglamento 864/2004 sobre la reforma del Régimen de apoyo al algodón. Se trata de las condiciones exigidas para la percepción de la ayuda acoplada al cultivo, donde sólo se requiere que el algodón cubra su ciclo vegetativo hasta la denominada 'apertura de cápsulas'. Esta condición, como más adelante se tratará en la elaboración de escenarios (se recoge en el epígrafe 3.1.1 y en nota al pie de página nº 15) condiciona gravemente la pervivencia del cultivo al no obligarse, ni tan siquiera, a la entrega del algodón para su procesamiento o a que se cumplan los requerimientos de calidad exigidos por la industria.

gran importancia en algunas zonas concretas, como es el caso de Andalucía, centro de atención de este trabajo, por aglutinar, como se ha señalado, el 98 por ciento de la producción española. Tan sólo el sector algodonero consume 1.100.000 jornales directos que suponen el 67 por ciento de la mano de obra que demandan los cultivos de regadío, llegando incluso hasta el 90 por ciento en aquellos municipios donde es el cultivo dominante. No hay que olvidar que esta cifra de jornales directos se dan en zonas deprimidas donde la tasa de desempleo es elevada (la tasa de paro es del 26,1 por ciento) y suponen un montante de una renta para los trabajadores de unos 33 millones de € (considerando una valor de 30 €/jornal).

El cultivo de algodón en España presenta unas características muy singulares que lo diferencian del resto de las especies cultivadas en la Península. Una de las primeras singularidades es su localización. Mientras que en la mayoría de los cultivos que se siembran en España existe una presencia en casi la totalidad de las regiones de la península, el algodón se concentra solamente en dos Comunidades Autónomas –Andalucía y Murcia–, siendo Andalucía la principal productora de algodón en España con el 98 por ciento de la producción nacional en la campaña 2001/2002 y una superficie de 87.658 ha (según el Fondo Andaluz de Garantía Agraria).

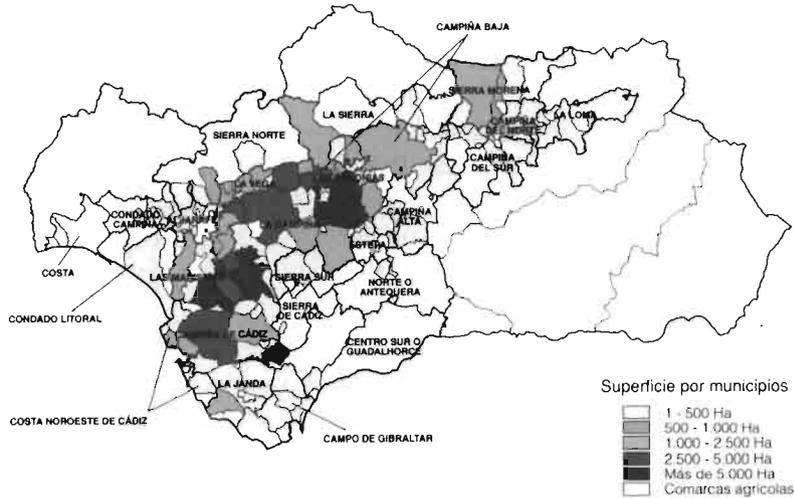
El cultivo se extiende por toda Andalucía, pero principalmente por el corredor del Valle del Guadalquivir (mapa 1) con las provincias de Sevilla, Cádiz y Córdoba. Este corredor natural es el que aglutina las principales zonas productoras. Estas provincias concentran más del 95 por ciento del total de la superficie del cultivo y superan el 91 por ciento de la producción andaluza.

## 2. EL PROCESO DE ANULACIÓN DE LA REFORMA

El 7 de septiembre de 2006, la Sala segunda del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó sentencia sobre el Recurso presentado por el Reino de España por el que solicitaba la anulación del nuevo régimen de Ayudas al sector del algodón, que se recogía en el Capítulo 10 bis del Título IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003, de 29 de septiembre de 2003, que fue introducido para reformarlo, por el apartado 20, del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 864/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004. Dicha Sentencia anula el referido capítulo 10 bis del Reglamento (CE) nº 1782/2003, que incorporaba el citado Reglamento (CE) nº 864/2004, en su alusión al régimen de apoyo del cultivo de algodón.

Mapa 1

**Superficie de cultivo de algodón en Andalucía. Campaña 2002-2003**



Información facilitada por el Sistema Integrado de Información Agraria (S.I.I.A.).  
Fuente: DAP Consejería de Agricultura y Pesca.

## 2.1. La cronología del proceso

- Como ya se ha indicado, la incorporación del algodón, como sector productor en la Comunidad, tuvo lugar tras la adhesión de Grecia en 1981 y se completó tras la posterior entrada de España y Portugal en el año 1986. Las Actas de Adhesión con sus respectivos Protocolos (4º y 14º) recogen unas referencias explícitas a la protección que debe brindarse a este cultivo.
- El 27 de febrero de 2004 el Parlamento Europeo emitió su Informe (FINAL A5-0123/2004) sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modificaba el **Reglamento (CE) n° 1782/2003** del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (3).
- El Consejo de Ministros de Agricultura de la UE alcanzó el 22 de abril de 2004 un acuerdo político para la reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) para el aceite, el tabaco crudo, así como para el Régimen de Apoyo al algodón.

(3) [COM(2003) 698 – C5-0597/2003 – 2003/0278(CNS)].

- Los ministros alcanzaron el acuerdo, por mayoría cualificada, para que se disociase de la producción el 65 por ciento de las ayudas al algodón y que se mantuviese el 35 por ciento en forma de pagos por hectárea. No se consiguió un consenso con España, que era el país más afectado. España reclamaba un desacoplamiento máximo del orden del 20 por ciento en línea con la propuesta del Parlamento Europeo, y que la parte acoplada fuera a la producción real y no a la superficie, algo que tampoco se consiguió.
- En su reunión posterior, del 26 de abril, del **Comité Especial de Agricultura** (CEA) para plasmar los acuerdos en el texto reglamentario, se corrigieron algunos de los malos resultados conseguidos por España en el nuevo pacto agrícola, ofreciéndosele 20 millones adicionales de euros para el sector del olivar español y un aumento de las ayudas directas al algodón, pasando de 850 a 1.039 euros por hectárea, si bien se reducirá la superficie con derecho a ayudas hasta unas 70.000 hectáreas, cuando se venían cultivando casi 90.000 (4).
- Tras este nuevo acuerdo que mejoraba, en parte, los resultados iniciales de lo aprobado por el Consejo, el Gobierno español se comprometía a no presentar el anunciado recurso contra los acuerdos plasmados en el **Reglamento 864/2004** ante el Tribunal de Justicia comunitario, si bien esperarían a ver la reacción de las comunidades autónomas afectadas.
- El 22 de julio de 2004 el Reino de España interpone un Recurso para la anulación de la Reforma del régimen del algodón. España presenta también la solicitud de la suspensión cautelar de la aplicación de la reforma del algodón, y el mantenimiento provisional del Régimen anterior, hasta que se emita una sentencia sobre el recurso, ya que la aplicación de la Reforma aprobada debería ser aplicada a partir del 1 de enero de 2006.
- El recurso se acompañó de dos estudios sobre el impacto socioeconómico de la Reforma. Uno redactado por las Administraciones, central y autonómica, en el que participó el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, en colaboración con la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, bajo la coordinación de la Secretaria General Técnica del MAPA y otro, independiente, elaborado por un Equipo de la Universidad de Córdoba. A pesar

---

(4) *El hecho es un hito en la historia del Comité de la Unión, que no tiene precedentes dentro del citado organismo, que reabrió la negociación de un compromiso aprobado por el Consejo de Ministros de la UE. Las nuevas concesiones del Comité de Agricultura cambiarán la postura de la delegación española, que se abstendría en la votación del paquete de reformas que afecta a los sectores ya citados y al del tabaco.*

de haber utilizado fuentes y metodologías diferentes, ambos estudios llegaron a conclusiones muy similares.

- El responsable de aglutinar, estructurar y cohesionar todas las argumentaciones técnicas, así como de construir todas las fundamentaciones jurídicas para impulsar y defender la demanda, fue el abogado del Estado asignado al Ministerio de Asuntos Exteriores (5), quien resolvió con especial brillantez todo el intrincado procedimiento judicial hasta llegar a la sentencia final del alto Tribunal.
- Una vez abierto el procedimiento judicial, se le comunicó por escrito al Consejo en su calidad de demandado y se iniciaron los plazos para las alegaciones por escrito por parte de los implicados, con los correspondientes escritos de réplica y dúplica, en los que intervienen de una parte la representación española (6) y de otra el Consejo y la Comisión.

Las argumentaciones del cruce de alegaciones ante el tribunal, en esta fase del proceso, resultaron del máximo interés para los estudiosos o especialistas en el seguimiento de la PAC. Por restricciones de la brevedad de este artículo no se puede entrar en el rico desarrollo de los conceptos y matices que se discutieron, y que fueron decisivos para alcanzar el resultado favorable en la sentencia final. Simplemente, a título de ejemplo, se puede hacer referencia a dos temas importantes que se suscitaron. El primero de ellos acerca de la conveniencia de considerar la ayuda desacoplada como un elemento que influyese en las decisiones de cultivo de los agricultores (7). El otro punto importante de controversia, también de tipo metodológico, era la propuesta de la Comisión de no considerar los costes salariales para el cálculo de la rentabilidad, y por el contrario utilizar el Margen Bruto como indicador de referencia discriminante sobre el abandono del cultivo. La postura de la delegación española era la contraria, ya que no se podían dejar de considerar los costes salariales para el cálculo de la rentabilidad y viabilidad, en un cultivo que usaba tan intensamente la mano de obra.

---

(5) Aunque no es tradición incorporar un capítulo de agradecimientos en un artículo científico, y tampoco se han hecho alusiones personales a muchos de los nombres propios que se involucraron a lo largo de todo el procedimiento, en el caso del importante papel jugado por el abogado del Estado D. Miguel Muñoz, es de justicia mencionar la importancia capital de su profesionalidad y entusiasmo para la obtención del resultado jurídico final de la sentencia favorable a la demanda presentada por España.

(6) La delegación española, como se ha señalado, estuvo encabezada por el abogado del Estado, representantes del Ministerio de Agricultura, técnicos y responsables de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía e investigadores de la Universidad de Córdoba. A su vez el propio sector algodonero se personó a través de su Asociación de desmotadoras (AEDA)

(7) Paradójicamente, en el escrito de réplica de la Comisión, ésta da la razón a la Universidad de Córdoba, en cuanto al tratamiento de la ayuda desacoplada respecto a las decisiones empresariales.

- El 19 de enero de 2006 se celebró en la sede del Tribunal de Luxemburgo la vista oral pública de la causa C-310/04.
- El 16 de marzo de 2006 se publica el Informe de la Abogada de la UE, en el que se da ya la razón a una parte importante de las tesis defendidas en el Recurso de España
- El 7 de septiembre de 2006, la Sala segunda del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó sentencia sobre el Recurso (8), dando la razón a las tesis mantenidas por la parte española y condenando en costas también a la Comisión. La reforma de régimen apoyo al algodón queda suspendida, y se obliga a la Comisión a que elabore otro Reglamento, tras deber realizar el correspondiente estudio sobre el impacto socioeconómico que tendría la nueva propuesta. Mientras tanto, hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento, se prorroga la vigencia del régimen anterior, aplicable desde el 1 de enero de 2006.

## 2.2. Los argumentos jurídicos: causas de nulidad

El principal argumento jurídico en el que se apoya la sentencia del alto Tribunal, para anular la Reforma, fue la vulneración del *principio de proporcionalidad*. En este sentido, las objeciones más importantes del Tribunal se refirieron a la falta de un estudio de impacto sobre los efectos de la Reforma propuesta en un sector que genera más de un millón de jornales, y que en los datos utilizados por la Comisión no incluían los costes salariales para calcular la rentabilidad de las explotaciones.

### 2.2.1. Causas de nulidad esgrimidas por España

De forma esquemática pueden enumerarse los argumentos jurídicos invocados por España en su recurso para pretender la nulidad de la Reforma:

1. Violación del Protocolo nº 4 del Acta de Adhesión de Grecia.
2. Vicio de forma por *Falta de motivación suficiente*.

---

(8) SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda) de 7 de septiembre de 2006 sobre el «Recurso de anulación – Agricultura – Capítulo 10 bis del título IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003, introducido por el artículo 1, número 20, del Reglamento (CE) nº 864/2004 – Modificación del régimen de ayudas para el algodón – Requisito de que la superficie sea mantenida, como mínimo, hasta la apertura de las cápsulas – Conformidad con el Protocolo nº 4 sobre el algodón anejo al Acta de adhesión de la República Helénica a las Comunidades Europeas – Concepto de ayuda a la producción – Obligación de motivación – Desviación de poder – Principios generales de proporcionalidad y de confianza legítima».

3. Desviación de Poder, al haber utilizado el Consejo el procedimiento de adaptación del Régimen de ayudas al algodón, previsto en el Protocolo nº 4, para una finalidad diferente a la contemplada en el mismo.
4. Violación de dos principios generales de Derecho Comunitario:
  - *Principio de proporcionalidad.*
  - *Protección de la Confianza Legítima.*

### 2.2.2. Causas de nulidad sentenciadas por el Tribunal

De todos los motivos esgrimidos por España, la sentencia del Tribunal recoge como fundamento de la anulación la vulneración del *principio de proporcionalidad*, que era el hecho más importante por el que se cuestionaba si las medidas del nuevo régimen aseguraban una rentabilidad suficiente para garantizar la permanencia del cultivo en las zonas productoras. En concreto, sobre los efectos de la reforma en los municipios afectados, en la sentencia, se destaca que no habían sido evaluados en un estudio previo que dimensionase dicho impacto socioeconómico. Además, el Tribunal mantiene que para las decisiones de siembra y determinación de la rentabilidad relativa del cultivo frente a otras alternativas no procedía tener en cuenta el volumen de la ayuda desacoplada (9). La sentencia reconoce también que en los datos aportados por la Comisión en sus alegaciones no fueron considerados la totalidad de los costes de mano de obra, que tienen especial trascendencia en este cultivo. Y por último, el Tribunal manifiesta que a pesar de tratarse de un «*cultivo industrial*» no se han tenido en cuenta los efectos sobre el sector transformador de la industria desmotadora, que además genera otros efectos inducidos sobre el empleo y la actividad económica de los territorios donde se asienta.

## 3. ARGUMENTOS TÉCNICOS: EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO

### 3.1. Los efectos de la Reforma según el estudio previo realizado

Tal como ya se ha indicado, los autores del presente artículo, por encargo de la Junta de Andalucía y del propio sector algodonero, realizaron el estudio sobre el posible impacto de la Reforma para acompañar al recurso presentado por España. A continuación se

---

(9) *Tal y como defendían los Informes técnicos que acompañaban el recurso del Reino de España, así como la propia Comisión Europea en sus intervenciones a lo largo del proceso.*

exponen, de forma resumida, los principales resultados y aspectos metodológicos del citado estudio de impacto.

Como se ha señalado anteriormente, la Reforma del Régimen de Protección al algodón recogida en el **Reglamento (CE) n° 864/2004** propuso un desacoplamiento del 65 por ciento de la ayuda a este cultivo, quedando vinculado al mismo el 35 por ciento restante como ayuda a la hectárea. Este es el **instrumento de política agraria** que se propone para alcanzar el **objetivo** de la Reforma de este Régimen de apoyo que no es otro que «el mantenimiento de la producción de algodón en aquellas regiones para las cuales es importante para su economía» (según establece el Protocolo n° 4 del Acta de Adhesión de Grecia).

### 3.1.1. *Principales aspectos metodológicos*

La fuente de datos primarios está basada en un exhaustivo estudio sobre la estructura socioeconómica de las explotaciones agrarias (agrícolas y ganaderas) de Andalucía. Además se han utilizado también otras fuentes de datos secundarios, tales como estadísticas oficiales, publicaciones especializadas o datos aportados por estudios de algunas organizaciones sectoriales, u organismos internacionales.

El análisis de la estructura socioeconómica de las explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma andaluza está centrado en la realización de una encuesta que recoge datos del año 2000, en la que se reconstruye la estructura de costes, la estructura productiva y el margen económico de las explotaciones.

Dicho trabajo se inscribe en el marco de un convenio de colaboración suscrito entre la Junta de Andalucía, concretamente el Servicio de Estudios Estadísticos de la Consejería de Agricultura y Pesca, el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) y la *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (División Ciencias Empresariales (ETEA))*. El origen del proyecto de investigación parte de un primer estudio (10) (1991), y en él se estimaron los *márgenes brutos estándar* de las explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma andaluza, para lo que se realizaron **1.527 encuestas**.

El segundo estudio (11) (1994) se realizó en el marco de un trabajo más amplio que, de nuevo, la Consejería de Agricultura y Pesca de la

(10) *Estudio de los márgenes brutos estándar de las explotaciones agrarias de Andalucía (1991)*.

(11) *Diseño y construcción de un sistema de información para el apoyo a la toma de decisiones en el ámbito agrario de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1994)*.

Junta de Andalucía encargó a un equipo de investigación de ETEA y de la ETSIAM (12) (Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes) de Córdoba y consistió en la realización del diseño y construcción de un sistema de información para el apoyo a la toma de decisiones en el ámbito agrario andaluz. Para ello se realizaron **1.500 encuestas** a otras tantas explotaciones agrarias andaluzas.

Finalmente, el último trabajo de investigación tiene como objetivo principal representar la realidad socioeconómica del sector agrario andaluz sobre los resultados obtenidos en el año 2000, a partir de un sondeo realizado sobre la campaña agrícola 1999-2000.

### *El diseño muestral*

Sobre un universo poblacional compuesto por todas las explotaciones agrarias de Andalucía, entendidas como empresas agrarias, es decir unidades de gestión, independientemente de divisiones relacionadas con realidades administrativas, fiscales, etc., se procedió al diseño muestral para obtener un conjunto de explotaciones que fuese representativo a tres niveles:

- *Sectorial*, entendido como actividades de la explotación.
- *Superficial*, entendido como tamaño o dimensión de la explotación.
- *Socioeconómico*, entendido como valor añadido y consumo de mano de obra que determinadas explotaciones o actividades proporcionan al valor de la producción agraria y al empleo de la zona.

Para ello, se siguió un procedimiento de muestreo polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (provincias) y de las unidades secundarias (explotaciones) de forma aleatoria y proporcional.

La distribución del error muestral se correspondió a las siguientes especificaciones:

- **intervalo de confianza del 95,5 por ciento**, para máxima varianza ( $P=Q$ ) de forma que,
- se ha calculado el tamaño muestral para que **el error de muestreo** se mantuviese con valores **inferiores al < 2 por ciento**.

Con estas restricciones, el tamaño muestral se fijó en **1.880 encuestas** dejando un remanente de 120 encuestas (un 6 por ciento del total

---

(12) Los miembros del equipo investigador de este proyecto, por parte de la ETSIAM, fueron coautores firmantes del estudio de impacto.

del trabajo) para aquellas actividades que por su interés estratégico fuera interesante recabar mayor información, aunque en sí mismas no fuesen estadísticamente significativas. Finalmente, se realizaron **2.018 encuestas** a explotaciones agrarias en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía. En relación a los análisis sobre las explotaciones de algodón, se debe señalar que entre el 6 por ciento de encuestas adicionales realizadas (120 encuestas más), para reforzar la significación estadística de algunos sectores estratégicos se encuentra precisamente el caso del algodón, lo que eleva la calidad de la muestra para este sector en cuanto a sus niveles de significación estadística frente al proceso posterior de inferencia.

Para analizar los efectos inducidos por la Reforma, sobre el cultivo del algodón en Andalucía, se retuvieron de la encuesta total todas aquellas explotaciones que tenían la OTE (13) del algodón en alguna de las hojas de cultivo de la explotación, eliminando el resto que no estaban afectadas por el cultivo. Posteriormente se hizo una *Primera depuración*, eliminando aquellas explotaciones cuyos datos eran inconsistentes, absurdos o contradictorios. Tras este primer filtrado, se realizó una *Segunda depuración* consistente en este caso en eliminar alguna explotación, que por situarse claramente en los extremos de la distribución de frecuencias introducían perturbaciones al análisis global por su marcado carácter atípico.

Con los datos de las explotaciones que habían pasado estos dos procesos de filtrado se diseñaron **dos matrices de ingresos y costes** en columnas y siendo las explotaciones las que ocuparon las filas. La primera matriz recogía exclusivamente tanto los costes como los ingresos directamente asociados al cultivo del algodón. Por su parte la segunda matriz reflejaba los costes fijos y los costes generales de la explotación, no vinculados específicamente a un cultivo concreto. Obviamente, en el caso de explotaciones exclusivamente dedicadas al algodón, la imputación de estos costes es automática, ya que todos se afectan al cultivo en cuestión. Pero en el caso de las explotaciones mixtas se debió tomar una decisión de imputación de estos costes entre las diferentes OTE que componían la alternativa de cultivos de la explotación. El criterio adoptado fue asignar los costes (fijos y generales de explotación) en proporción al *Valor Añadido Bruto* aportado por cada cultivo. De este modo se fusionaron las dos matrices de costes, pero individualizados para cada cultivo.

---

(13) OTE: Orientación Técnico Económica.

Como el objetivo del estudio era determinar, desde el supuesto de la racionalidad económica en la adopción de decisiones empresariales, la decisión de mantenimiento o de eliminación/sustitución del cultivo del algodón, no se tuvieron en cuenta los costes de las *amortizaciones del inmovilizado*, ni la *remuneración de la tierra*, ni los *costes implícitos (especialmente la remuneración de la mano de obra propia y familiar)*, por no ser elementos que suelen motivar las decisiones de siembra de los agricultores. Por tanto, sólo los *costes explícitos* fueron considerados en las simulaciones.

Antes de comenzar a analizar y a procesar los datos, se procedió a una *Tercera Depuración*, consistente en contrastar si las estructuras de costes de la encuesta se asemejaban a otros datos de costes facilitados por algunas empresas importantes que gestionan fincas de cultivo de algodón, con diferentes tamaños y emplazamientos dentro del territorio andaluz. El resultado de esta contrastación devolvió un elevado margen de calidad de los datos, según estratos, de las estructuras de costes que se estaban utilizando en la encuesta. Posteriormente se actualizaron todos los flujos económicos para permitir las comparaciones temporales entre ingresos y costes.

#### *La construcción de escenarios*

El paso siguiente, consistió en la construcción de unos escenarios en los que inicialmente se mantenían constantes los costes y los rendimientos, y se variaban los ingresos según los diferentes porcentajes de acoplamiento y desacoplamiento de las ayudas al consumo.

El **primer escenario** analizado fue el que directamente se deriva de los instrumentos aplicados por la Reforma, con el Reglamento (CE) nº 864/2004 y un desacoplamiento del 65 por ciento de la ayuda. Dada la estructura de los costes contemplados de cada explotación agraria que cultiva algodón (que son los que se han señalado anteriormente), se puede considerar que en aquellos casos en los que los costes en los que se incurre, cuando se adopta la decisión de cultivar algodón, son superiores a la suma de la ayuda vinculada al cultivo (1.039 €/ha) más los ingresos procedentes de la venta del producto, al agricultor no le compensará mantener el cultivo. Una vez introducida esta hipótesis, en la muestra de las explotaciones algodonerías de Andalucía se discriminan aquellas explotaciones que dejarían el cultivo, en las nuevas condiciones de la reforma, y de acuerdo con unos ingresos considerados estables en relación a los precios mundiales del algodón.

Tras dimensionar los resultados muestrales de las variaciones en el cultivo, tanto en producción como en superficie, empleo, consumo de *inputs*, etc., se elevan dichos resultados respecto al universo de las explotaciones, a través de un proceso de inferencia estadística, para lo que fue diseñada la muestra.

El **segundo escenario** reproduce la misma estructura de cálculo y análisis, pero se introduce una nueva hipótesis consistente en considerar que en el **escenario de la reforma con un desacoplamiento del 65 por ciento**, una estrategia empresarial que podría ser dominante sería **minimizar los costes al máximo**, para maximizar el margen de explotación con la percepción de la ayuda desacoplada. En este caso de menor utilización de factores era imprescindible introducir una corrección a la baja de los rendimientos, y por lo tanto de la producción.

### 3.1.2. Resumen de Resultados

Los resultados que aquí se presentan hacen referencia a *la eficacia del instrumento de política agraria seleccionado para alcanzar el objetivo propuesto* en dicha reforma, en aquellas zonas españolas para las que el algodón es importante en su economía.

En el análisis realizado no se evalúa el efecto de la parte desacoplada de la ayuda, ya que los ingresos que obtenga un agricultor en base a estos pagos se perciben conjuntamente con los provenientes de otros cultivos, y *no tienen impacto en la decisión de siembra*, que es lo que se pretende analizar. Consideraremos dos factores que influyen de forma determinante en dicha decisión de siembra de un agricultor: la rentabilidad esperada (en función de los costes de producción, de la ayuda vinculada al cultivo y del precio) y el riesgo económico del cultivo.

Con respecto a la **rentabilidad esperada** por el agricultor, los datos sobre los *costes* del cultivo procedentes de la encuesta a la agricultura andaluza referida anteriormente en la metodología han sido **contrastados** y **depurados** con diversos informes tanto de la propia Comisión como de empresas, Asociaciones y Organizaciones Profesionales Agrarias implicadas en el sector. Así, dada la estructura de costes de cada explotación agraria que cultiva algodón, en aquellos casos en los que los costes en los que se incurre cuando se adopta la decisión de cultivar algodón son superiores a la suma de la ayuda vinculada al cultivo (1.039 €/ha) y de los ingresos procedentes de la venta del producto, el agricultor optará por abandonar este cultivo. Introduciendo esta hipótesis en la muestra de las explotaciones algo-

doneras de Andalucía para discriminar aquellas explotaciones que dejarían el cultivo, e infiriendo después esos resultados respecto al universo de las explotaciones, se tendría como resultado que con la aplicación de la Reforma aprobada en abril de 2004 se provocaría el **abandono de entre el 39 y el 44 por ciento de la SUPERFICIE cultivada de algodón en España en la campaña analizada**. Esta superficie abandonada supondría una **reducción de entre el 46 y el 53 por ciento de la PRODUCCIÓN de algodón en España correspondiente a la citada campaña**.

Las cifras anteriores reflejan una situación en la que el agricultor mantiene su estructura de costes como consecuencia de continuar con el mismo nivel de utilización de factores de producción. Sin embargo, tal y como posteriormente se ha comprobado, el desacomplamiento de las ayudas agrarias estimula prácticas agrícolas de reducción de costes, al desaparecer el incentivo de la ayuda a la producción, lo que mermaría aún más el volumen total de producción de algodón, al disminuir el rendimiento por la reducción del empleo de *inputs*. Los cálculos realizados ofrecen unos resultados que supondrían una **reducción de PRODUCCIÓN de algodón de entre el 60 y el 70 por ciento de los niveles de la campaña base analizada, en un escenario probable de costes mínimos** (14). En cualquiera de los dos escenarios señalados (mantenimiento de los costes actuales o en una estrategia de costes mínimos) se comprueba que el instrumento de política agraria seleccionado es ineficaz para alcanzar el objetivo del mantenimiento del cultivo en unos territorios altamente especializados en la producción y la transformación de algodón.

Otra de las consecuencias graves sobre el tejido socioeconómico de las zonas productoras de Andalucía sería la reducción del empleo en el sector. Así, según el estudio realizado, la aplicación de la Reforma aprobada supondría **una reducción de entre el 25 y el 30 por ciento del EMPLEO en el sector del algodón, en comparación con el empleo correspondiente a la campaña anterior a la aplicación de la Reforma**. Estos porcentajes de reducción de empleo, **podrían elevarse hasta un 40-50 por ciento en el escenario de costes mínimos**. Esta situación de pérdida de empleo es aún más grave cuando se considera que los territorios en los que se produce algodón están

---

(14) En este escenario de reducción de utilización de *inputs* al mínimo, se ha considerado un rendimiento de 2.000 kg/ha de algodón bruto como media. Parte de esta reducción de rendimiento es debida a la reducción de aporte de factores para ahorrar costes y la otra parte es el resultado de la estrategia de algunos agricultores de no cosechar y llevar el cultivo sólo hasta la 'apertura de cápsulas', que es la condición requerida por el Reglamento para la percepción de la Ayuda acoplada.

situados en regiones desfavorecidas de la UE, con altas tasas de desempleo, y con una economía que depende en un alto porcentaje tanto de la producción de algodón como de su transformación. Por tanto, ni se «*garantiza el mantenimiento de la renta de todas las fuerzas de trabajo empleadas en el sector, ni se salvaguarda la integridad del entramado de la sociedad rural*».

Por otro lado, la reducción de superficie y de producción tendría consecuencias no sólo sobre los cultivadores de algodón, sino también sobre las **empresas proveedoras de inputs y de maquinaria** para este cultivo. Así, la aplicación de la Reforma aprobada supondría, **una reducción de entre el 30 y el 40 por ciento del CONSUMO DE INPUTS (semillas, abonos y fitosanitarios) en el sector del algodón, entre un 25 y un 30 por ciento de la MAQUINARIA específica que se utiliza para el algodón quedaría sin utilidad.** Estos porcentajes de reducción de consumo de *inputs*, y utilización de maquinaria **podrían elevarse hasta un 40 a 50 por ciento en el escenario de costes mínimos** que se ha señalado anteriormente.

Por su parte, el efecto industrial más acusado y sin posible reconversión a otra actividad sería el de la Industria desmotadora de algodón. Con la aplicación de la Reforma, el estudio estima que **entre un 45 y un 55 por ciento de la capacidad de transformación de la INDUSTRIA DESMOTADORA del algodón quedaría sin utilidad.** Dichos porcentajes **elevan hasta un 60-70 por ciento la PÉRDIDA DE CAPACIDAD DE TRANSFORMACIÓN en un escenario de minimización de costes de los productores.**

Ante la reforma aprobada por la UE para este sector, hay que considerar:

- Que la maquinaria que compone cada tren de desmotación es específica para este fin, y **no admite ningún otro uso alternativo**, ni puede ser susceptible de utilizar otra materia prima que no sea el algodón bruto, por lo que las **inversiones realizadas quedarían totalmente inutilizadas.**
- Es indispensable **disponer de producción local** para el abastecimiento de las industrias desmotadoras, ya que no existe mercado internacional de esta materia prima, al no ser susceptible de transporte en grandes distancias debido, por una parte, al deterioro que se provocaría en la calidad (la humedad del producto, sobre todo de la semilla, hace que la fibra se deteriore en un corto plazo de tiempo, y sea imposible por tanto realizar transporte marítimo de la mercancía) y, por otra parte, el coste de flete lo hace inviable al suponer la fibra la tercera parte del algodón bruto.

Cuadro 1

## RESUMEN DEL IMPACTO DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE APOYO AL ALGODÓN

	Mantenimiento de estructura de costes	Escenario de costes mínimos
Reducción de superficie	39-44%	39-44%
Reducción de Producción	46-53%	60-70%
Pérdidas de empleo	25-30%	40-50%
Reducción de consumo de inputs	30-40%	40-50%
Reducción en la utilización de maquinaria	25-30%	40-50%
Reducción en la capacidad de transformación de la Industria desmotadora (ID)	45-55%	60-70%
Reducción en la facturación de la ID	210-255 mill. €	275-325 mill. €
Reducción en la facturación de la Industria Auxiliar de las ID	8-10 mill. €	10-12 mill. €
Reducción de empleo fijo en la ID	140-175 empleos	190-220 empleos
Reducción de empleos en plena campaña en la ID	675-825 empleos	900-1.050 empleos
Reducción de empleos en la I. Auxiliar	400-500 empleos	540-630 empleos
Inversiones de la ID que quedan inutilizadas	80-95 mill. €	100-120 mill. €

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Encuesta de Explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de Informes proporcionados por la Asociación Española de Desmotadoras de Algodón (AEDA) y por las Organizaciones Profesionales Agrarias implicadas en el Sector.

En estas circunstancias, la reducción de la capacidad de transformación de la industria desmotadora supondría una reducción en su facturación y unas pérdidas de empleos que se reflejan en el resumen que se recoge en el cuadro 1, tanto en un escenario de mantenimiento de la estructura de costes como en un escenario de costes mínimos. Debe recordarse que estas pérdidas se producen en territorios rurales de una región Objetivo 1 de la Unión Europea con graves problemas de desempleo. Por otro lado, los impactos sobre la industria transformadora son irreversibles, es decir, el cierre de factorías que conllevaría la aplicación de la Reforma sería definitivo y tendría un *efecto multiplicador* sobre la reducción, tanto de la superficie como de la producción de algodón, lo que agravaría aún más la situación de partida que se ha planteado en este escenario. Además, para medir correctamente el alcance del impacto analizado, las cifras que se recogen en el cuadro 1 deben situarse en los territorios en los que el cultivo del algodón y la industria desmotadora que lo sostienen constituyen unas fuentes de ingresos y empleo de primer orden, representando en algunos casos más del 80 por ciento de la actividad

del territorio donde radican. En algunas zonas, desde el punto de vista agronómico, las condiciones edáficas hacen imposible otra alternativa de cultivo a corto plazo.

A la vista de las cifras recogidas el cuadro anterior, la Reforma del Régimen de Apoyo al algodón no garantiza el mantenimiento de este cultivo en aquellas zonas españolas para las que el algodón es importante en su economía, por lo que puede afirmarse que el instrumento de Política Agraria seleccionado es «ineficaz» para alcanzar el objetivo propuesto. Esta situación puede llevar a calificar la elección de los instrumentos utilizados en la Reforma de **manifiestamente inadecuados** para alcanzar los objetivos pretendidos.

Además, a los potenciales efectos anteriormente estimados y descritos, provocados por de la aplicación de la Reforma, se deberían acumular las **pérdidas de superficie y producción del cultivo que se ya se han producido a lo largo del último quinquenio**. En efecto, España ya ha reducido su superficie en 25.000 ha desde el año 1998 (en 5 años). Esta reducción representa en torno al 22 por ciento de la superficie que, aplicando un rendimiento medio de unas 3.486 kg/ha, equivaldría a un reducción estimada en torno a unas 87.000 toneladas en un período en 5 años (representaría casi el 28 por ciento de la producción actual), y esta pérdida se debería añadir a la estimada como previsible por efecto de la Reforma, lo que agravaría aún más la amenaza de desaparición del cultivo y los efectos de los costes sociales inducidos por la desactivación económica de este sector, con especiales consecuencias sobre el sector industrial.

Por otro lado, los **efectos territoriales** debidos a las cifras de reducción, tanto de superficie como de producción, que se han ofrecido tienen un impacto más acentuado aun cuando se observa la concentración territorial del cultivo del algodón en las zonas productoras. Es decir, las pérdidas, tanto económicas como sociales, derivadas del abandono del cultivo del algodón se agravan debido al alto grado de concentración del cultivo en zonas ya de por sí deprimidas. Como indicador de esta concentración de la producción algodonera, se debe considerar que entre sólo **27 municipios** (15), del total de 839 que componen la Comunidad Autónoma de Andalucía, se reparten el **80 por ciento de la SAU** (16) de Andalucía dedicada a este cultivo. Además, dichos municipios no se reparten de manera dispersa y homogénea, sino que, por el contrario, se concentran en zonas muy

---

(15) Fuente: DAP. Consejería de Agricultura y Pesca.

(16) SAU: Superficie Agraria Útil.

localizadas, de manera que el **52 por ciento de la SUPERFICIE DE PRODUCCIÓN de algodón en España y en torno al 50 por ciento de la capacidad de transformación de la INDUSTRIA DESMOTADORA se concentra en dos comarcas contiguas de unos 7.000 km<sup>2</sup>**. Se trata de las comarcas de *La Vega* y de *La Campiña* de la Provincia de Sevilla. Ambas comarcas están contiguas, como se ha señalado, lo que agrava aún más el factor de concentración de los efectos territoriales de desactivación económica. Estos dos territorios están situados en una región Objetivo 1 de la UE (Andalucía), con altas tasas de desempleo (promedio del **25,3 por ciento**) y economías altamente dependientes del algodón. Así, una reducción importante en el cultivo podría tener graves consecuencias en los procesos de desarrollo de estos territorios rurales. En ambas comarcas limítrofes (en un espacio territorial continuo), se agrupan 40 municipios, de los que sólo 15 de ellos concentran el 53 por ciento de la producción andaluza de algodón, que debe recordarse que, a su vez, representa el 98 por ciento de la producción nacional.

En esta zona productora de algodón de la provincia de Sevilla, que tan intensamente concentra la producción, el desempleo medio en los 15 municipios, donde se cultiva casi algo más del 50 por ciento del algodón, se sitúa en una tasa del **26,1 por ciento** de la población activa (sin considerar la capital Sevilla, que por ser una gran ciudad distorsiona los datos de las comarcas rurales afectadas). Tampoco las comarcas a las que pertenecen estos municipios ofrecen mayores oportunidades de empleo en el entorno geográfico próximo, ya que su tasa de paro ronda cifras muy similares con un promedio del **25,3 por ciento**. Estas cifras se encuentran muy alejadas de la media del paro en España: **11,3 por ciento**, o de la tasa media que se alcanza en la Europa de la zona euro, donde el valor se eleva tan sólo al **9 por ciento**.

### 3.2. La constatación a posteriori de los efectos de la Reforma

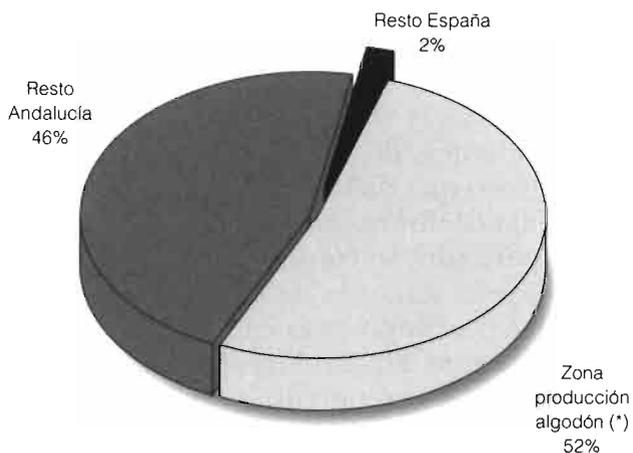
Los datos de la campaña 2006-2007 nos han permitido confirmar que las previsiones recogidas en el estudio de impacto realizado no sólo se han cumplido, sino que en algunos casos la reducción ha sido aún mayor (17). Así, y en relación con la anterior campaña de cultivo (2005-2006), la **superficie sembrada de algodón** se ha reducido un **26,8 por ciento**, no alcanzando las 63.000 ha. En cuanto a la pro-

---

(17) En este apartado ofrecemos la información proporcionada para la Campaña 2006-2007 por la Asociación Española de Desmotadoras de Algodón (AEDA).

Gráfico 1

**Concentración del cultivo de algodón en Andalucía / España  
(Porcentaje)**

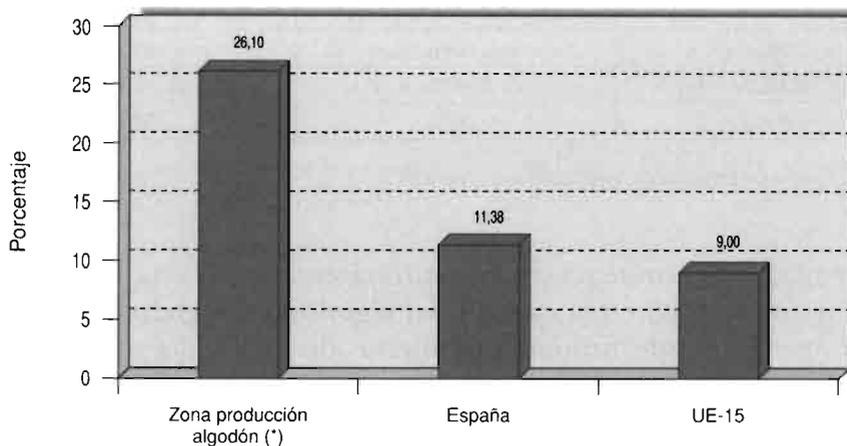


Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Consejería de Agricultura y Pesca.

(\*) La "Zona de producción de algodón" la componen los 15 municipios de Andalucía que concentran más de la mitad de la producción española en unas comarcas que abarcan unos 7.000 km<sup>2</sup>.

Gráfico 2

**Tasas de desempleo comparadas de las zonas de producción  
2001-2004**



Fuente: SIMA del Instituto de Estadística de Andalucía. Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística y Eurostat.

(\*) La "Zona de producción de algodón" la componen los 15 municipios de Andalucía que concentran en torno al 50% de la producción española.

**ducción recibida por las desmotadoras de algodón**, ésta se ha visto mermada en un **60 por ciento**, no superando las 140.000 t. Como consecuencia de la puesta en marcha de una estrategia de reducción de costes, los **rendimientos en campo** han sido casi un **45 por ciento** inferiores a la media observada en la Campaña 2005-2006.

La magnitud del impacto provocado y el reconocimiento que establece la sentencia hacia la situación de las industrias desmotadoras (18), y ante la ausencia de medidas de apoyo de carácter nacional o regional, provocó que dichas industrias presentasen una reclamación de dichos daños directamente a la Unión Europea. Tras realizar los informes periciales se constató que el daño al conjunto del sector se acercó a los 25 millones de €. Seis factorías desmotadoras permanecieron inactivas durante la campaña analizada y una entidad cerró definitivamente. Hasta el momento se han amortizado 98 puestos de trabajo fijo, y la repercusión en trabajadores eventuales para la próxima campaña se estima sufrirá una reducción de entre el 50 y el 70 por ciento. A la reducción de la producción recibida en las desmotadoras habría que añadir también el descenso en los precios tanto de algodón desmotado como de semilla, tal y como se refleja en el siguiente cuadro (cuadro 2):

Cuadro 2

## EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL ALGODÓN DESMOTADO Y DE LA SEMILLA

Año	Algodón desmotado (€/kg) (19)	Semilla (€/kg)
2006	0,9048	0,1490
2005	0,9428	0,1496
2004	0,8602	0,1599

Fuente: Asociación Española de Desmotadoras de Algodón.

Por otro lado, la estrategia de minimización de costes ha provocado también una merma en la **calidad del algodón entregado en desmotadora**, que depende fundamentalmente de la semilla empleada y

(18) El efecto sobre la industria desmotadora y la posible retroalimentación para el proceso de eliminación del cultivo (desaparición del cultivo-desaparición de la industria-desaparición irreversible del cultivo) se ha visto agravado por la mencionada condición exigida para la percepción de la ayuda, consistente en exigir únicamente que el algodón llegue hasta la fase de 'apertura de cápsulas' sin obligación de cosechar ni entregar a la industria.

(19) Medias ponderadas de las campañas.

del contenido de humedad (H) e impurezas (I) en el momento de la entrega. En las semillas no ha habido mucha variación en estos años. Sin embargo, hasta el año 2006, las desmotadoras tenían un control de calidad contratado a una entidad independiente que aplicaba un protocolo igual en todas las desmotadoras para la determinación de estos parámetros. Con el paso del tiempo se logró mejorar los parámetros medios de H+I en desmotadora para acercarla a la media de la UE. También durante varias campañas se han hecho campañas divulgativas para evitar la contaminación del algodón bruto por materias extrañas, principalmente polipropileno, que causa graves daños a la industria. El control de estas materias también estaba incluido en el control de calidad contratado por las desmotadoras. En 2006 ya no se pudo contratar este control que obviamente era costoso para las desmotadoras. Además, en esta campaña han proliferado las cosechadoras tipo *stripper* que degradan mucho la calidad del algodón pues incorporan un mayor porcentaje de materias extrañas. También ha influido que para abaratar los costes de cultivo no se ha defoliado adecuadamente, por lo que en la recogida se han incrementado los porcentajes de impurezas. El resultado ha sido que el algodón entregado en desmotadoras ha llegado en peores condiciones que hasta la campaña actual. Por ello ha habido que intensificar los procesos de limpieza y acondicionamiento del algodón bruto, someterlo a más tratamiento. Esto tiene dos consecuencias directas: por un lado, mayores costes de desmotado y mayor deterioro de las otras propiedades de la fibra (20) (elongación, resistencia, etc). Respecto al manejo del cultivo, la principal consecuencia ha sido el acortamiento de las fibras (21). Este acortamiento se suele deber a falta de abonado y de riego.

#### 4. CONCLUSIONES

La sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de septiembre de 2006, que anula la Reforma del Régimen de apoyo al algodón, es un elemento más del proceso de evolución de la Política Agraria Europea que nos invita a reflexionar acerca de la necesidad de dotar de altas dosis de coherencia a esta política. Su fragilidad, en cuanto a apoyo social y legitimidad, y la cada vez mayor estrechez presupues-

---

(20) Cada proceso adicional de limpieza significa rastigar la fibra y por tanto la pérdida de características tecnológicas y peor aprovechamiento industrial: más desperdicios, roturas, etc.

(21) En España normalmente todo el algodón era de 28 mm o superior, y esta campaña se ven muchos algodones con 27 mm e inferiores.

taria, obligan a prestar especial atención a la eficacia en el diseño de la PAC. El reconocimiento en la citada sentencia de la vulneración del *principio de proporcionalidad* resulta de gran importancia para las decisiones que se adopten en el futuro en este ámbito, en cuanto a que las medidas que se diseñen deberán acreditar el respeto a este principio.

A partir de los resultados del Informe Socioeconómico, en el que se apoyó el recurso presentado por el Reino de España, se puede concluir que la Reforma del Régimen de Apoyo al algodón no garantiza el mantenimiento de este cultivo en aquellas zonas españolas para las que el algodón es importante en su economía, por lo que puede afirmarse que el instrumento de Política Agraria seleccionado era «ineficaz» para alcanzar el objetivo reconocido en dicha Reforma.

Por último, el que la realidad haya confirmado que las previsiones del estudio se han cumplido avala la idoneidad de los instrumentos de análisis utilizados. En este sentido, es útil dotar a las metodologías de análisis de impacto de una política agraria de una flexibilidad suficiente que le permita incorporar las variables de análisis necesarias en cada caso. Estas variables son aquellas que condicionan la decisión del agricultor (costes salariales, amortización, ayuda acoplada o desacoplada, etc.), o que son determinantes en el efecto de la política agraria (impacto sobre la industria de transformación u otros efectos de carácter territorial).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCEBA, A y MANERO, A. (2006): *El comercio agrícola internacional europeo. El régimen del algodón*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid
- ARRIAZA, M. et al. (2006): *Situación y perspectivas del Sector algodonero en Andalucía*. Unicaja Fundación. Málaga.
- CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (2004): *Diagnóstico del sector algodonero andaluz*. Secretaría Gral. de Agricultura y Ganadería. Servicio de Estudios y Estadísticas. Unidad de Prospectiva. Sevilla
- CONSEJO DE LA UE (2003): *Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*. Diario Oficial de la Unión Europea L 270/1 del 21 de abril de 2003.
- CONSEJO DE LA UE (2004): *Reglamento (CE) 864/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se modifica y se adapta el Reglamento (CE) no 1782/2003*. Diario Oficial de la Unión Europea L 161 de 30 de abril de 2004.
- GARCÍA, C. et al. (2004): *Estudio sobre la estructura socioeconómica de las explotaciones agrarias de Andalucía*. ETEA-Junta de Andalucía.

- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (varios años): *Sistema de Información Municipal de Andalucía. SIMA.*
- PARLAMENTO EUROPEO (2004): *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo.* (FINAL A5-0123/2004)
- RAMOS, F. y GALLARDO, R. (2004): *Informe sobre el Impacto Socioeconómico de la Reforma del Régimen de Apoyo al Algodón.* Universidad de Córdoba.

## RESUMEN

### El proceso de anulación del Reglamento de reforma del sistema de apoyo al algodón en la UE

En la actual situación de incertidumbre y cuestionamiento de la política agraria europea, y de estricta rigidez en el presupuesto comunitario, resulta especialmente pertinente analizar la coherencia y eficacia de los instrumentos que la PAC diseña para alcanzar sus objetivos. En este contexto se presenta en este artículo el caso de la anulación del Régimen de apoyo al algodón en septiembre de 2006. La sentencia del Tribunal de Justicia Europeo anulando por primera vez un Reglamento Base invita a reflexionar en cuanto a la *coherencia* y eficacia de esta política agraria, ya que reconoce que la citada reforma vulnera el *principio de proporcionalidad*. Es decir, considera que las medidas aprobadas son «manifiestamente inadecuadas» para alcanzar el objetivo que para este cultivo se pretendía. Los argumentos económicos que se utilizan en este artículo proceden de los resultados del estudio de impacto socio-económico en el que se apoyó el recurso presentado por España, del que son también autores los firmantes de este artículo. Se presentan también algunos datos correspondientes a la Campaña de algodón 2006-2007 que vienen a avalar las previsiones contenidas en el citado estudio.

**PALABRAS CLAVE:** reforma de la PAC, principio de proporcionalidad, reforma del régimen de apoyo al algodón.

## SUMMARY

### The annulation's process of the regulation for the support scheme for cotton reform

Given the current situation of uncertainty and questioning of the European Agricultural Policy, and given the tightness in the EU's budget, it seems particularly relevant to analyze the coherence and effectiveness of CAP's instruments to reach its objectives. Given this context, we deliver this paper as a result of the annulation by the European Court of Justice in September 2006 of the cotton support Reform (2004). This decision canceling for the first time a Basic Regulation, give us an opportunity to think about the coherence and efficiency of this Agricultural Policy, since it recognizes that the above mentioned reform harms the *Principle of Proportionality*. In other words, it considers that the approved measures are "absolutely inadequate" to attain its alleged objective. The economic reasoning used in this communication originates from the results of the socioeconomic impact study that Spain used to sustain its allegation; a document which we both co-authored. We also present some data of the 2006-2007 cotton crop annual report which support the predictions of the above mentioned study.

**KEYWORDS:** CAP reform, principle of proporcionality, reform of the support for cotton scheme.