

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS EN LA UNIÓN EUROPEA (*)

OLGA HERRAIZ SERRANO

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. CREACIÓN Y CARACTERÍSTICAS INICIALES DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DEL MERCADO DE LA LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS: 1. El establecimiento de la OCM de los productos lácteos; 2. Técnicas de apartamiento temporal de los productos del mercado. A) El llamado almacenamiento público. B) El almacenamiento privado. 3. Técnicas de apartamiento definitivo de los productos del mercado: uso alternativo, transformación, donación y otros. — III. EVOLUCIÓN DE LA OCM DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS SETENTA: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO DE LOS MERCADOS MEDIANTE TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN FISCAL: 1 Aplicación del principio de corresponsabilidad en este sector. 2. Primas a la no producción de leche. 3. El complemento necesario: mecanismos para incentivar la demanda de los productos lácteos. — IV. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS MÁS RESTRICTIVAS DE LA OFERTA: EL SISTEMA DE CUOTAS: 1. Descripción del sistema; 2. Observaciones sobre la eficacia del sistema de cuota y tasa: medidas que imposibilitan en la práctica el objetivo final; 3. Naturaleza jurídica de las cuotas lecheras. — V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I.- INTRODUCCIÓN

Hablar en nuestros días de la agricultura española es hacerlo de la aplicación en nuestro país de la política agrícol comunitaria (en adelante PAC). Efectivamente, desde la integración de España como miembro de pleno derecho en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, hemos aceptado el llamado acervo comunitario y, por lo que aquí interesa, las normas de puesta en práctica de la PAC. Es ésta, sin duda, la política de más tradición en el seno de la actual Unión Europea, como avala el hecho de ser, junto con la política de transportes, la única política autén-

(*) El presente estudio es resultado de la revisión del trabajo de investigación que, en cumplimiento del programa de doctorado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, fue defendido públicamente el 17 de septiembre de 1996. Reitero al Tribunal, compuesto por los profesores A. EMBID IRUJO, J. M. GIMEO FELIU y J. TUDELA ARANDA, mi agradecimiento por sus observaciones y sugerencias, que he tenido presentes a la hora de la redacción final.

ticamente común desde el Tratado de Roma de 1957. El Título II del mismo recogió ya los principios y los instrumentos fundamentales para articularla y unos años más tarde, comenzaron a materializarse las conocidas como organizaciones comunes de mercado de los principales productos agrícolas.

Durante prácticamente treinta años (desde 1962 hasta 1992), la PAC se ha caracterizado por ir a remolque de las crisis presupuestarias y de los efectos de la sobreproducción (1). La presión de estos hechos ha impedido la adopción de decisiones con visión de futuro, de tal modo que las reformas conseguían buenos resultados en la campaña siguiente a la de su puesta en marcha o poco más. El círculo vicioso tenía siempre el mismo eslabón de partida: se trataba de la fijación de precios institucionales demasiado elevados, lo que provocaba que los agricultores aspirasen a obtener mayores rentas incrementando su producción. Comenzará así a generalizarse el problema de los excedentes agrícolas, especialmente graves en algunos sectores.

Para tratar de reducirlos (objetivo básico de las sucesivas reformas de esta política), se han intentado las más variadas técnicas, tales como responsabilizar a los productores en el pago de una parte de los recursos empleados en dar salida a los excedentes o penalizarles con la reducción de los precios institucionales o de las ayudas percibidas. El fracaso reiterado de cada mecanismo de control de la producción ha tratado de ser reemplazado por otros más restrictivos, pero los desequilibrios persistían. Sólo últimamente (con la reforma de mayo de 1992 y la firma de los Acuerdos de Marrakech de 1994) los Estados parecen haberse dado cuenta de lo anacrónico que resulta mantener un mercado artificial, incapaz de competir con terceros si no es mediante la intervención pública. Así se deduce del giro dado por la PAC desde la protección al agricultor vía precios a la protección instrumentada mediante las ayudas directas a las rentas.

El objeto del presente trabajo es un acercamiento a las técnicas de intervención de la PAC sucesivamente articuladas en uno de los sectores, el de la leche y los productos lácteos. Las razones de la elección del

(1) Para una visión más completa de la evolución de la PAC, pueden consultarse entre otros: CASTILLA GAMERO, N. y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A: «La Política Agraria», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. y MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Cívitas, Madrid, 1986, Tomo III, págs. 309-347; LÓPEZ RAMÓN, F.: «Agricultura», en S. MARTÍN-RETORTILO (Dir.): *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, Madrid, págs. 303-313; COSTATO, L.: *Trattato breve di Diritto Agrario italiano e comunitario*, CEDAM, 1994; FERNÁNDEZ DEL HOYO, J.J.: *La Política Agrícola Común (PAC) y sus reformas*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, *in totum*; y Díez MORENO, F. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 1996, págs. 395-407.

mismo son, fundamentalmente, dos. La primera es que, desde la década de los setenta, se ha manifestado como un mercado profundamente desequilibrado y en el que las instituciones comunitarias han debido ensayar las más variadas técnicas para el control de la oferta. Es, desde el punto de vista del catálogo de mecanismos de intervención pública empleados, la organización común paradigmática y en la que se reflejan las sucesivas tensiones y reformas de la política agrícola comunitaria apuntadas *supra*. Prácticamente, es imposible repasar la evolución de ésta sin hacer escala en los momentos en que se aprueban la tasa de corresponsabilidad primero, y el sistema de cuotas de venta después, en el sector de los productos lácteos. Inclusive desde las propias instancias comunitarias, se ha reconocido a la leche como el producto agrario más importante (2). La segunda razón es la carencia de un estudio jurídico sistemático del elenco de técnicas sobre las que se vertebró la meritada organización común de mercados: una organización compleja, de fuerte protección y, según dice la doctrina, del llamado grupo 1 (a éste pertenecen las OCM de los cereales, del azúcar, de los productos lácteos y del aceite de oliva) o grupo que representa la mayor participación porcentual en la producción agraria comunitaria (3).

El objeto fundamental es pues la descripción del establecimiento y posterior evolución de la organización común de mercados citada, haciendo especial referencia a las medidas adoptadas en la década de los setenta y, posteriormente, en la de los ochenta para lograr restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda. Entre las primeras, será objeto de atención sobre todo la adopción de la tasa de corresponsabilidad y de las primas a la no producción de leche. Entre las segundas, se abordará la fijación de umbrales de garantía y especialmente de cuotas de comercialización, que, desde entonces, aparecen como el elemento definidor de esta OCM. La descripción del régimen de cuotas como técnica de intervención y la aproximación a su naturaleza jurídica (a partir de algunas afirmaciones doctrinales y jurisprudenciales) serán los temas a abordar al final del trabajo, dando paso al epígrafe de conclusiones.

Se debe advertir, desde este momento también, sobre la complejidad de la terminología utilizada por la normativa agrícola y sobre el carácter

(2) Cfr. el Informe Especial núm 4/1993, del Tribunal de Cuentas de la Unión, sobre la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera (DOCE C-12, de 15 de enero de 1994), pág. 5. Manejando datos de 1991, se reconocía allí que la leche representaba un 15,8% del valor de la producción agraria final de la Unión, con un millón y medio de ganaderos dedicados a producirla.

(3) Vid. CASTILLA GAMERO, N. y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A: «La Política...», *op. cit.*, pág. 312. Cfr. también COLINO, J.: «Galicia y la PAC. Análisis de una actividad crítica: el sector lácteo», en *Agricultura y Sociedad* núm. 16, julio-septiembre 1980, pág. 79, y Díez MORENO, F. *Manual...*, *op. cit.*, pág. 400.

técnico de la materia, ya que dichos factores pueden dificultar la comprensión. Respecto del primero, se ha tratado de sustituir, en el presente trabajo, ciertas expresiones que todavía se utilizan en lengua francesa por su traducción española, del mismo modo que, a veces, se han reemplazado ciertas denominaciones comunitarias porque la traducción literal al español induciría a confusión. A pesar de ello, no se puede evitar la crítica al automatismo de las operaciones de traducción de los reglamentos comunitarios agrícolas, pues lleva al absurdo de que se estén constantemente utilizando palabras con un sentido diferente al que tienen en nuestro idioma. El caso paradigmático es el de *restituciones a la exportación* cuando se quiere hacer referencia a subvenciones (ya que restitución es, en castellano, la acción y el efecto de restituir). Acerca del segundo de los problemas citados, aunque se trate aquí de ofrecer un estudio sobre la problemática jurídica de la materia, parece inevitable llevar a cabo una cierta descripción del sistema de la organización común de mercados de los productos lácteos tal y como es. Esto conlleva continuas referencias a datos técnicos, lo que convierte en pesada la labor de comprensión.

II.- CREACIÓN Y CARACTERÍSTICAS INICIALES DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DE LA LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

1.- El establecimiento de la OCM de los productos lácteos

Desde 1964, la Comunidad contaba con un texto normativo directamente aplicable que obligaba al establecimiento gradual de una organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos. Se trataba del Reglamento del Consejo 13/1964 que, a lo largo de todo su articulado, se refería a las medidas a aplicar durante el período de transición (es decir, hasta el 1 de enero de 1970) hacia ese mercado común (4). Este quedó establecido por el Reglamento del Consejo 804/1968, admitido hoy como el Reglamento base u originario en el sector considerado (5).

El régimen establecido en ambos casos descansaba sobre una tríada de instrumentos que eran el régimen de precios, las medidas de apartamiento de productos del mercado y las técnicas (complementarias entre sí) de las exacciones reguladoras y las subvenciones aplicables a los in-

(4) Vid. Reglamento del Consejo 13/1964, de 5 de febrero (JOCE L-64, de 27 de febrero).

(5) Cfr. el Reglamento del Consejo 804/1968, de 27 de junio (DOCE L-148, de 28 de junio).

tercambios. Sin embargo, entre un régimen y otro, se observa una diferencia sustancial. En el tránsito del sistema aplicable en 1964 al instaurado en 1968 (entró en vigor el 29 de julio de ese año), se había conseguido la mínima uniformización necesaria entre los Estados miembros para empezar a hablar de un mercado común. No eran ya seis mercados, unidos en sus relaciones comerciales con los países terceros, sino uno solo controlado en buena medida por las decisiones adoptadas desde las instancias comunitarias.

El salto, cualitativo, tiene su reflejo tanto en las respectivas Exposiciones de Motivos de los Reglamentos referidos (6), cuanto en la desaparición, en el segundo, de los principales obstáculos a la existencia de un mercado común que se permitían de modo transitorio en el primero. Las diferencias se tradujeron en la supresión de las subvenciones a la exportación y de las exacciones reguladoras de la importación entre los Estados miembros, en un régimen único de precios y en el establecimiento de un régimen único de intercambios en las fronteras exteriores de la Comunidad. Se comprueba así que una organización común de mercados no es una estructura organizativa con sus propios elementos personales y materiales, sino la puesta en común de las reglas que rigen la producción y la comercialización de un grupo uniforme de productos agrarios, es decir, un sistema de intervención económica.

Entrando en la primera de las diferencias entre los Reglamentos de 1964 y 1968, las subvenciones a la exportación y las exacciones reguladoras quedaron como técnicas reservadas al comercio con países terceros, dejando de aplicarse en los intercambios intracomunitarios al final del período transitorio (1 de enero de 1970). Era la consecuencia de que los precios ya no fuesen fijados por cada Estado miembro sobre la base de unos precios comunes meramente orientativos, sino directamente por el Consejo. La supresión de las diferencias de precios en el mercado interior eliminaba la razón de ser de las técnicas meritadas en los intercambios entre países miembros (7).

(6) Puede comprobarse en los considerandos 5 y 11 respectivamente de los Reglamentos 13/1964 y 804/1968. En el primero, se instaura un régimen de exacciones a los intercambios intracomunitarios. En el segundo, en cambio, se habla ya de *la realización de un mercado único en el sector de la leche y de los productos lácteos y de la supresión de todos los obstáculos a la libre circulación de las mercancías en las fronteras interiores de la Comunidad*.

(7) Por ello, también quedaron prohibidos en el comercio interior de la Comunidad los derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente, las restituciones cuantitativas o la fijación de un sistema de precios mínimos por debajo de los cuales las importaciones pudieran ser suspendidas, reducidas o condicionadas. Cfr. art. 22.1 del Reglamento 804/1968.

En este sentido y en segundo lugar, desde la campaña lechera 1968/69, el Consejo, a propuesta de la Comisión, asumía el compromiso de fijar tres precios en función del producto cubierto por la OCM considerado (8): un precio indicativo para la leche líquida, un precio de intervención para la mantequilla, la leche desnatada en polvo y determinados quesos, y un precio umbral para casi la totalidad de los productos lácteos. Durante los cuatro años anteriores, se habían ido aproximando los tres precios que en ese momento fijaba cada Estado, en aplicación de la uniformización dispuesta por el Reglamento de 1964 (arts. 18 y 20) (9).

El precio indicativo es definido como el que *se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores* (art. 2 Regl. 804/1968). En teoría, dicho precio debe cubrir escasamente los costes de la producción en un intento de evitar la creación de excedentes estructurales, si bien se incrementan aquéllos en un porcentaje que comprenda la fluctuación de mercado y los gastos de traslación de las zonas excedentarias a las deficitarias, para obtener así el precio que algunos autores llaman máximo de mercado (10).

Ese mismo precio se trata de asegurar con los productos lácteos importados a los cuales se les aplica la exacción reguladora correspondiente para que su precio de entrada en la Comunidad no resulte más ventajoso que el de los productos internos. Surge así el precio umbral mientras que el tercer tipo, el de intervención, determina el precio al que están dispuestos a comprar los organismos designados por cada Estado miembro ciertos productos lácteos que se les ofrezcan.

La tercera diferencia introducida por el Reglamento 804/1968 se refiere al establecimiento de un régimen único de los intercambios en las fronteras externas de la Comunidad, de tal forma que las relaciones comerciales pasaban a serlo entre ésta por un lado y cada país tercero, en

(8) Los productos cubiertos (art. 1.2 del R. 13/1964, luego sustituido por el art. 1 del R. 804/1968) son la leche y la nata frescas, concentradas o azucaradas; la mantequilla, los quesos y los requesones; la lactosa y el jarabe de lactosa; y los piensos compuestos a base de productos lácteos.

(9) Hasta la finalización del período transitorio (1 de enero de 1970), el Consejo, a propuesta de la Comisión, venía fijando todos los años unos topes máximo y mínimo para los precios indicativos nacionales de la leche. El margen existente se fue reduciendo progresivamente *de forma que al final del período transitorio surge un precio indicativo comunitario* (vid. TAMAMES, R.: *Formación y desarrollo del mercado común europeo*, Iber-Amer, Madrid, 1965, pág. 242).

(10) Vid. ORTEGA SADA, J. L. y MONTOLIO HERNÁNDEZ, J. M.: *CEE: Principios y mecanismos de la Organización Común de los Mercados agroalimentarios*, FUNDESCOOP, Madrid, 1988, pág. 89.

vez de desarrollarse entre éste y el Estado miembro exportador o importador. Además, las subvenciones a la exportación y las exacciones a la importación pasaban a ser las mismas para toda la Comunidad, a diferencia de la situación anterior en que cada Estado calculaba las que debía aplicar él en sus relaciones con terceros (11).

Como complemento de las técnicas anteriores, las autoridades comunitarias exigen la obtención de un certificado para la mayoría de importaciones o de exportaciones de productos lácteos. Dichos certificados actúan a modo de *autorizaciones administrativas* de los intercambios durante el plazo señalado en ellos. En la OCM objeto del presente trabajo, la regulación base se encuentra en cuatro Reglamentos de cuya conjunción resultan los requisitos objetivos, subjetivos y funcionales de estas autorizaciones (12).

En primer lugar, está sujeta al requisito de solicitar el certificado toda empresa radicada en el territorio de la Unión, que importe o exporte de un país no comunitario cualquiera de los productos cubiertos por esta organización de mercados. En ocasiones y sólo en el supuesto de exportación, los organismos públicos competentes en cada Estado pueden convocar una licitación para la selección de la empresa que podrá efectuar determinada venta al exterior. En estos casos, otro requisito subjetivo es haber tomado parte en el procedimiento (puede hacerlo todo interesado con sede en el territorio de la Unión) y haber resultado seleccionado.

Desde el punto de vista del objeto, la exigencia de certificado se condiciona a que se importe o exporte una cantidad superior a los 500 ó 1000 kilogramos, dependiendo del género (13). Además, es obligatorio describir, en la demanda, el producto para el que se solicita y el país tercero con el que se desea celebrar la operación. Como requisitos funcionales, puede referirse, primero, que el intercambio tenga lugar en el pe-

(11) Contrástense los arts. 14 y 17.2 de los Reglamentos de 1964 y de 1968 respectivamente. El segundo precepto fue desarrollado por el R. 1098/1968, de 27 de julio (sucesivamente modificado), estableciendo las modalidades de aplicación de las restituciones a la exportación. Por otro lado, a efectos de determinación de las exacciones reguladoras a la importación, los productos lácteos quedaron divididos en grupos, señalándose dentro de cada uno un producto piloto y denominándose al resto productos asimilados. Todos los productos pertenecientes al mismo grupo (por ejemplo, mantequillas, quesos y requesones, etc.) se hallan sujetos a una misma exacción a la importación. Precisamente, la resultante de deducir al precio umbral del producto piloto su precio franco frontera de la Comunidad (este último se establece en función de las posibilidades de compra más favorables en el comercio internacional).

(12) Se trata de los RR. de la Comisión 2044/1975, de 25 de julio; 3183/1980, de 3 de diciembre; 3474/1980, de 30 de diciembre y 2729/1981, de 14 de septiembre.

(13) Cfr. art. 2 del Regl. de la Comisión 2729/1981, de 14 de septiembre (JOCE L-272, de 26 de septiembre).

ríodo de validez de la autorización, transcurrido el cual se pierde la fianza depositada al solicitarla (14). Además, cuando se trate de exportar determinados productos lácteos o se haga a determinados destinos (15), puede pedirse que se fije por anticipado la subvención correspondiente, es decir, que se calcule con arreglo a la fecha de solicitud de la prefijación y no respecto de la vigente el día de realización de la operación.

En resumen, como puede comprobarse, a partir del R. 804/1968, se ha desarrollado un sistema de intervención económica que descansa sobre la política de precios, o lo que es lo mismo, sobre la determinación anual de unos precios políticos, generalmente muy alejados de los de los mercados exteriores. Se construye así un ambiente artificial, con el que se pretende asegurar la renta de los agricultores. Por un afán de alcanzar este objetivo de la PAC a través exclusivamente del sostenimiento de precios elevados, las autoridades públicas, como se ha descrito *supra*, vigilan cualquier operación de intercambio, de forma que la Administración debe autorizar toda salida o entrada de los derivados lácteos en el mercado europeo. Además, como se expone a continuación, se interviene comprando productos cuando la oferta es excesiva o se paga a las empresas para que no los saquen al mercado. Se limita la concurrencia en el mercado interior y se impide que las empresas estén en condiciones de competir en el exterior.

2.- Técnicas de apartamiento temporal de productos del mercado

A) El llamado almacenamiento público

Las técnicas de apartamiento del mercado se reservan en el Reglamento base de esta OCM para ciertos productos lácteos que presentan cierta propensión a ser generados en exceso en el seno de la Unión (16). Para cada uno de ellos, se dictaron disposiciones generales que desarro-

(14) Normalmente, ese plazo comienza el día de la expedición y concluye al final del segundo mes siguiente, salvo que se trate de un certificado de exportación con fijación por adelantado de la subvención, pues en este caso el R. 2729/1981, en su Anexo II, fija períodos de validez en función del tipo de producto implicado.

(15) Vid. art. 11 del R. 2729/1981.

(16) Esos productos teóricamente son la mantequilla, la leche desnatada en polvo y ciertos quesos (Grana-Padano y Parmigiano-Reggiano), si bien, en la práctica, la intervención se realiza, fundamentalmente, sobre los dos primeros, debido al hecho de que los excedentes de leche se transforman en mantequilla y en leche desnatada en polvo por la facilidad de almacenamientos de éstas.

llaban el Título II del Regl. 804/1968 (17). Para todos los productos, cabían dos modalidades de intervención: el almacenamiento público y el privado (18).

Comenzando por el llamado almacenamiento público, consiste en el depósito, en el lugar que se designe, de los productos lácteos excedentarios que, previamente, son comprados por el organismo público competente al precio de intervención (el Servicio Nacional de Productos Agrarios en nuestro caso). Una vez depositados en un almacén, la comercialización posterior por la Administración podrá realizarse por licitación, por venta directa a un precio determinado o por cualquier otro método que presente garantías equivalentes, es decir, que permita asegurar la igualdad de trato de los compradores (19). Interesa destacar que, en ninguna de las normas de referencia, se proporcionan criterios para elegir un procedimiento u otro en lo que se configura como una decisión discrecional del organismo de intervención de cada Estado, controlable con las técnicas conocidas de fiscalización de la discrecionalidad.

Desde el punto de vista jurídico, de la técnica del almacenamiento público, llaman la atención los siguientes aspectos: en primer lugar, el carácter obligatorio para el particular de la venta previa; en segundo término, los deberes asumidos por la Administración interventora en el momento de la comercialización y, finalmente, la naturaleza jurídica del almacenamiento a cargo del organismo público.

Comenzando por la primera cuestión, la compra de los productos lácteos resulta obligatoria, en unos casos porque los precios de mercado caen por debajo de un determinado nivel (lo que se trata de evitar en aras de garantizar la renta de los agricultores), y en otros, porque se efectúa dentro del plazo señalado para ello (20). No obstante, el carácter

(17) Una de tales disposiciones hizo extensivo el régimen de intervención de la mantequilla a la nata. Vid. el Regl. del Consejo 985/1968, de 15 de julio (JOCE L-169, de 18 de julio).

(18) Ambos son conocidos por la expresión comunitaria de intervenciones públicas. Sin embargo, el uso de la misma sin más en español daría origen a cierta ambigüedad, puesto que, desde el punto de vista de nuestro Derecho Administrativo, son también intervenciones públicas las restantes técnicas articuladas desde las instancias comunitarias (subvenciones a la exportación, precios de sostenimiento, exacciones a las importaciones de países terceros, etc.). Es pues conveniente sustituir esa denominación por la de técnicas de apartamiento de productos del mercado.

(19) Vid. art. 7.1 del Regl. 985/1968 citado o art. 7 del Regl. 1014/1968.

(20) En el supuesto de la mantequilla, el organismo público se ve obligado a intervenir si los precios de mercado descienden por debajo del 92% del precio de intervención, en cuyo caso el volumen de compras en toda la Unión no puede exceder de 250.000 toneladas. Si existe amenaza de rebasar dicha cantidad, las compras se reservan para los ca-

obligado puede decaer si se incumplen determinados requisitos relativos al sujeto vendedor y a la calidad de lo vendido. Efectivamente, cada organismo de intervención sólo puede aceptar las ofertas de géneros que procedan de empresas *admitidas*. Este último es un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción los Reglamentos reguladores de la intervención fijan unas reglas. Se trata de exigencias genéricas de contabilidad, control estadístico, identificación y condiciones higiénicas de sus productos, métodos seguidos para la producción, así como de que las empresas acepten someterse a los controles de las autoridades agrícolas (21). Lo anterior equivale a afirmar que la obligación de compra de productos lácteos excedentarios no rige *erga omnes*, y que quienes logren vender a la Administración aceptan la supervisión o inspección de sus procesos productivos. Esto último conecta con la necesidad de asegurar que los derivados lácteos reúnan determinadas características para poder ser intervenidos (22).

Respecto del segundo punto relativo al proceso de comercialización, aparece presidido por unos deberes que asume la Administración que compra y deposita los productos. Con carácter general, se trata de no comprometer *el equilibrio del mercado* y de garantizar *la igualdad de acceso a los productos en venta, así como la igualdad de trato de los compradores* (23). En particular, también rigen las obligaciones del organismo administrativo en cuestión de mantener la posición competitiva del producto en el mercado, de salvaguardar su calidad inicial en la medida de lo posible y de realizar un almacenamiento racional (24). La exigencia

sos en que el precio se reduzca hasta el 90% del de intervención (vid. art. 1 del Regl. del Consejo 1634/1991, de 13 de junio). Como se ve, existen algunas cautelas, aunque mínimas, para controlar el volumen almacenado, de forma que, superada una cantidad, se restringe más el uso de la técnica. En el caso de la leche desnatada en polvo, las compras de intervención resultan obligadas siempre que tengan lugar desde el 1 de marzo hasta el 31 de agosto de cada campaña.

(21) Vid., por todos, el art. 1 del Regl. de la Comisión 1107/1968, en relación con los quesos Grana padano y Parmigiano-reggiano.

(22) En concreto, para la mantequilla y la nata, son condiciones de origen, clasificación, conservación y presentación, que fueron concretados en el Regl. 985/1968 y en el de la Comisión 685/1969, de 14 de abril. Es de destacar que, a partir de 1987, se introdujo otro requisito relativo a los niveles máximos admisibles de radioactividad, como consecuencia del accidente de la central de Chernobyl (vid. RR. 3955/1987 y 3493/1988). Para la leche desnatada en polvo, la exigencia es merecer el calificativo de primera calidad (art. 1 del Regl. del Consejo 1014/1968, de 20 de julio). Tratándose de los quesos Grana padano y Parmigiano-reggiano, deben reunir ciertas características de calidad, forma, humedad, textura, etc. fijadas por la Comisión (art. 2 del Regl. de la Comisión 1107/1968, de 27 de julio).

(23) Con carácter ejemplificativo, vid. art. 6.3 del Regl. 804/1968.

(24) Una particularidad ofrece, en este punto, el régimen de intervención aplicable a

de asegurar la competitividad del producto intervenido en el mercado implica, al menos, dos cargas para la Administración: la de elegir con cautela el momento de cese del depósito y reposición del producto a la venta y, en segundo lugar, la de fijar un precio para ésta que, si bien haga atractiva su adquisición, guarde cierta proporción con el de mercado. En consecuencia, el funcionamiento adecuado de la técnica del almacenamiento público está siempre condicionado a que, atendidas las circunstancias de producción de cada campaña, se decida *prudentemente* el momento de sacar al mercado parte de las mercancías almacenadas, procediendo de inmediato a ofrecerlas al público.

Para ello, como se ha dicho, es discrecional la elección entre el procedimiento de licitación y el de venta directa, en el bien entendido que el primero garantiza en mayor medida la libre concurrencia e impone más trámites a cargo de la Administración (sobre todo, desde el punto de vista de la notificación) (25). Efectivamente, si se recurre a la venta directa, pueden comprar todos los interesados que satisfagan el precio que se haya fijado, pero con el límite del volumen de la partida que se ofrezca. Tiene lugar en este caso una preferencia temporal entre los interesados en comprar, frente a la natural de los procesos de licitación, en virtud del precio. En ambos procedimientos, se exigen cauciones a modo de garantía, que pueden ser retenidas en caso de incumplimiento.

En cuanto a la fijación del precio, aunque varía según se trate de licitación o de venta directa a todo interesado, siempre ha de guardar una cierta proporción con el de mercado. De otra forma, la técnica del almacenamiento público iría en contra del sostenimiento de un determinado

la mantequilla, cual es la existencia de un período probatorio de almacenamiento. Efectivamente, si transcurridos dos meses, se aprecia una disminución excesiva de la calidad del producto, el que hubiese vendido al organismo de intervención la mantequilla debe retirarla reembolsando el precio de venta y los gastos de almacenamiento, o, cuando menos, reemplazar a su costa la mantequilla defectuosa. Cfr. art. 6 del Regl. 685/1969.

(25) La licitación comienza con el anuncio correspondiente en el Diario Oficial de las Comunidades, haciendo constar las características de los productos que se ofrecen y el plazo para la presentación de ofertas. Estas pueden ser remitidas por una pluralidad de medios: letra certificada con acuse de recibo, télex o telegrama. Cada oferta se entiende referida a un lote, de manera que la formulada para una parte es nula y la referida a varios lotes implica tantas ofertas. Todas ellas deben ir acompañadas de una caución (prestada en metálico o por medio de aval bancario) que se constituye en garantía, así como de una renuncia del oferente a toda reclamación posterior sobre la calidad y características del producto adquirido (vid., por todos, los arts. 9 y 10 del Regl. 1107/1968). Efectuada la adjudicación, los trámites posteriores a cargo de la Administración son formular las notificaciones pertinentes a los interesados. En un primer momento, comunicando a los adjudicatarios su recién adquirida condición. Posteriormente, y sólo una vez que éstos hayan hecho efectivo el pago correspondiente, notificándoles el número del lote adjudicado y el almacén donde podrán recogerlo (arts. 13 y 14 del Regl. 1107/1968, modificado por el Regl. 250/1976).

nivel de precios y, al mismo tiempo, encarecería en exceso los costes ya por sí elevados que soporta la Administración. Esta se compromete a comprar al precio de intervención, por lo que, en la reventa, espera obtener una parte de lo invertido. Para ello, fija unilateralmente el precio en algunos casos, o bien señala un precio mínimo que deben respetar las distintas ofertas. La primera solución se ha generalizado en el caso de la leche desnatada en polvo (26), de forma que optan a la adjudicación aquellas ofertas que postulen un precio mayor, mientras que la segunda forma de proceder es característica del mercado de la mantequilla.

Tratándose de una licitación, resultará adjudicatario de cada lote el que ofrezca un precio superior, pero teniendo en cuenta que, en caso de empate, el lote puede ser repartido o echado a suertes, a elección de la Administración (27). Desde ese momento, rige la prohibición de que el adjudicatario transmita los productos adquiridos a un tercero, lo que parece un límite abusivo de la libre circulación intracomunitaria, sólo amparado en el deseo de evitar interferencias en la idealizada política de precios. Por otra parte, en el supuesto de venta directa a cada interesado, lo jurídicamente relevante es la obligatoriedad de aceptar a todo comprador dispuesto a satisfacer el precio, con la sola excepción de que se acuerde una suspensión de ventas por haber sobrepasado un determinado volumen (28).

El último de los aspectos destacables sobre la técnica del almacenamiento público es el de su naturaleza jurídica. Estamos sin duda ante una figura compleja, que no responde a una sola categoría sino a la sucesión de tres. De hecho, el nombre puede inducir a engaño porque el almacenamiento no es sino una parte tan sólo del procedimiento. Por ello, se ha propuesto la denominación de técnicas de apartamiento de los productos del mercado, dentro de las cuales el almacenamiento público es una modalidad. En ella, parece que pueden identificarse sucesivamente una *venta forzosa* del particular a la Administración, un *contrato de depósito* celebrado por ésta y, finalmente, en el momento de volver a poner de nuevo el producto en el mercado, una *compraventa* sometida a ciertas cautelas.

Con carácter previo al almacenamiento en sí, puede calificarse de venta forzosa la que se ve obligado a realizar el particular propietario de

(26) Cfr. el Reglamento de la Comisión 2213/1976, de 10 de septiembre, relativo a la venta directa de la leche desnatada en polvo (JOCE L-249, de 11 de septiembre), modificado en varias ocasiones.

(27) Cfr. art. 12 del Regl. 1107/1968.

(28) El límite actual son 100.000 toneladas en el caso de la leche desnatada en polvo y 180.000 si se trata de mantequilla.

los productos lácteos intervenidos, al organismo público, si concurren las circunstancias citadas (caída de precios o encontrarnos en el período habilitado). Las ventas forzosas han sido un mecanismo de intervención de los mercados agrarios muy utilizado en nuestro Derecho antes del proceso de integración en la actual Unión Europea, como señalan los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Para estos autores, *se conciben como instrumentos de una política de centralización o monopolio del comercio, circunstancial (...) o permanente (...) que imponen la obligación de venta o cesión a un ente público determinado (o de concesionarios del mismo) de todos los productos de que se trate* (29). En nuestro caso, la venta forzosa actúa como un mecanismo de intervención sobre el comercio de carácter circunstancial, ya que sólo se permite ante ciertas caídas en los precios de mercado o en ciertos plazos.

No estamos ante un supuesto de expropiación forzosa (aunque ésta tenga en común con la venta de igual carácter el constituir una modalidad de las conocidas como transferencias coactivas) y ello por dos motivos. En primer lugar, no existe un justiprecio, entendido como valor de equivalencia del bien, establecido de forma contradictoria, sino un importe fijo que se satisface a todo vendedor y que se determina anualmente y unilateralmente por el Consejo europeo. En segundo lugar, y más importante, la finalidad del almacenamiento público se aleja de la que caracteriza a la expropiación. En este último caso, la Administración pretende *la adquisición de un bien* para afectarlo a una utilidad pública o un interés social. Sin embargo, en el supuesto de la compra obligatoria de ciertos productos lácteos a las empresas, la Administración, aunque pretende satisfacer un cualificado interés público (sostener un determinado nivel de precios en el mercado), no busca retener definitivamente los bienes adquiridos, sino cederlos posteriormente o, lo que es lo mismo, volverlos a poner en el mercado cuando, a su discreción, juzgue conveniente. Siguiendo a los profesores antes citados, *el sistema de instauración de una venta forzosa es esencialmente una técnica de fijación de un determinado nivel de precios (...) cuyo aseguramiento se desconfía que pueda mantenerse a través de un sistema de precios tasados en el mercado libre* (30). Podría afirmarse que el Derecho Comunitario ha restaurado figuras que ya no se utilizaban en nuestro ordenamiento por esa desconfianza hacia el papel del mercado como definidor de los precios agrarios.

Continuando con la naturaleza jurídica del apartamiento de productos del mercado, si el primer paso es obtenerlos mediante lo que puede calificarse como venta forzosa, posteriormente, la Administración celebra

(29) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1993, Tomo II, pág. 251.

(30) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *ibidem*, pág. 253.

un contrato de depósito con el propietario del almacén donde permanecerán. Así hay que entenderlo cuando no se pueda disponer de lugares de propiedad pública. Sin embargo, los Reglamentos comunitarios limitan la elección del contratista por criterios de proximidad al lugar donde radique la empresa a la que se han comprado los productos (31). Como se tratará probablemente de un contrato privado de la Administración, sus efectos y extinción no se regulan en aquellas normas de la Unión ni en la legislación de contratos de cada Estado, resultando de aplicación la doctrina de los actos separables (32).

El tercer y último trámite del procedimiento de apartamiento del mercado, mediante el almacenamiento público, lo constituye la compraventa a celebrar previa licitación o de forma directa con los interesados. Parece tratarse también de un contrato privado de la Administración, en el que, como se ha señalado *supra*, se imponen reglas para asegurar la publicidad y la libre concurrencia (33).

B) El almacenamiento privado

La otra modalidad de apartamiento temporal de productos lácteos del mercado la constituye el almacenamiento privado. Consiste en una subvención otorgada al productor con el fin de que éste, rompiendo con el destino normal de la cadena productiva, no ofrezca durante un plazo sus productos en el mercado. Es una técnica aplicable teóricamente a todos los productos a los que se señala precio de intervención (34). La ca-

(31) La elección del almacén en el que proceder al depósito es regida por el criterio de mayor proximidad al lugar del que venga el producto. Pero queda excepcionada esta regla general en dos casos: si el coste es excesivo a juicio del organismo de intervención o si el almacenamiento así efectuado conduce a una utilización poco equitativa de los distintos lugares al efecto. En tales casos, podría elegirse cualquier otro almacén comprendido en la distancia máxima de 350 Km. para la mantequilla o la nata (cfr. arts. 7 y 8 del R. 685/1969, con las modificaciones introducidas en 1982 —Regl. 2680— y 1984 —Regl. 1374—) o de 100 km para la leche desnatada en polvo (vid. art. 5 del Regl. de la Comisión 625/1978, de 30 de marzo).

(32) En nuestro ordenamiento jurídico, resultarían aplicables los arts. 1766 a 1780 del Código Civil.

(33) Como se ve, los Reglamentos comunitarios sí contienen disposiciones relativas a la adjudicación de estos contratos privados de la Administración (de depósito y de compraventa). No regulan, en cambio, la preparación de los mismos, que, como acto separable, deberá sujetarse, en nuestro caso, a los arts. 68 y ss. de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

(34) Es decir, a la mantequilla, la nata, los quesos Grana padano y Parmigiano-reggiano y la leche desnatada en polvo, a los que debe añadirse el queso provolone de una determinada antigüedad (en virtud del art. 8.3.c) del Regl. 1761/1978, que declaró aplicable esa técnica).

lificación de almacenamiento privado obedece a que tiene lugar en manos del propio productor, si bien la huella de la intervención administrativa se refleja en la necesidad de celebrar lo que, en terminología comunitaria, se denomina un «contrato» con el organismo de intervención. Aquél actuaría como *condictio sine qua non* de la percepción de la ayuda, que cubre tanto los gastos de almacenamiento como la evolución previsible de los precios del producto concreto en el mercado (35). Precisamente, la existencia de ese «contrato» es el que lleva a defender su caracterización como *subvención* y no como prima. En el bien entendido que la atribución patrimonial y la carga correspondiente no resultan predeterminados por la norma jurídica y necesitan ser concretados por un acto administrativo, necesitado de aceptación (36).

Ese acuerdo, que debe celebrarse por escrito y precisar tanto la fecha de inicio como la de conclusión de la medida, las normas comunitarias lo califican como contrato de almacenamiento privado (37). Sin embargo, pensando en las categorías generales conocidas por nuestro Derecho, puede excluirse *a priori* su conceptualización contractual. En con-

(35) Cfr. arts. 8.3 y 9.1 del Regl. 804/1968 y art. 10.2 y 12 del Regl. 971/1968.

(36) Siguiendo a FERNÁNDEZ FARRERES, *las primas, a diferencia de la subvención, no exigen previo acto administrativo determinando y concretando la atribución y las cargas correspondientes que asume el beneficiario, ya que tales cargas, y también la cuantía de la atribución, vienen predeterminadas por la norma jurídica que las prevé* (cfr. su libro *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, págs. 277 y 278). Sin embargo, rechaza que sea el criterio de la discrecionalidad el que permita distinguir las primas de las subvenciones, puesto que si las primeras tienen en todo caso carácter reglado, las segundas, en cambio, no son siempre discrecionales. Igual matización de la reiterada discrecionalidad en el otorgamiento de las medidas de fomento propone S. MARTÍN-RETORTILLO: *Derecho Administrativo Económico I, La Ley*, Madrid, 1988, pág. 471. En esa misma línea argumental, VILLAR PALASI precisa que el acto administrativo que concede la prima no es un acto constitutivo como en la subvención, sino meramente declarativo de que, en el caso concreto, se dan los supuestos legales necesarios (vid. su artículo «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político», en RAP 14, mayo-agosto 1954, pág. 100). Un segundo grupo de autores sí utilizan el criterio de la discrecionalidad para distinguir las subvenciones de otras ayudas (vid. por todos GIMENO FELIU, J.M.: «Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (Ayudas y subvenciones)», en RAP 137, 1995, pág. 171). Finalmente, otro sector doctrinal, encabezado por DÍAZ LEMA, margina la disquisición englobando las primas y demás figuras en un concepto amplio de subvención (vid. sus *Subvenciones y crédito oficial en España*, IEF-ICO, Madrid, 1985, pág. 23).

(37) Contiene, por lo general, disposiciones relativas a la cantidad global y características del producto, cantidad mínima por lote, montante de la ayuda, medidas de control y fechas de ejecución. Por ej., tratándose de la mantequilla o nata, el almacenamiento debe comenzar en una fecha comprendida entre el 2 de abril y el 16 de septiembre de cada año. El eventual cese del mismo sólo puede tener lugar entre el 16 de agosto del año de adopción de la medida y el 31 de marzo del año siguiente (arts. 23 y 24 del Regl. 685/1969).

creto, se puede eliminar la calificación como contrato de depósito legal, que sería el más lógico teniendo en cuenta sus características, puesto que falta uno de sus elementos típicos: la entrega de la cosa. Efectivamente, el contrato de depósito *es un contrato real, que sólo se perfecciona por la tradición real o fingida de la cosa* objeto del mismo, por lo que no parece posible entender que exista depósito sobre cosa propia (38). Siendo esto así, no podría aceptarse como depósito la custodia que hace el productor de sus mercancías a cambio de una ayuda, precisamente por faltar el requisito de la ajenidad de las mismas. La falta de encaje en esa y en otras figuras contractuales obliga a pensar en las categorías del Derecho público. En concreto, el mal llamado contrato de almacenamiento privado parece ser la formalización de la aceptación de un acto administrativo que otorga una subvención y que, en cuanto tal, necesita de aquella como afirma FERNÁNDEZ FARRERES (39). Para este autor, la eficacia y consumación de la subvención queda subordinada al cumplimiento de una carga jurídica (que no obligación en sentido estricto) que requiere sea asumida por el destinatario (40). Esa carga, en nuestro caso, es la de no ofrecer en el mercado los productos almacenados, contribuyendo así a la política de precios instaurada desde las instancias comunitarias y al control del desequilibrio entre la oferta y la demanda. El incumplimiento de esa carga determina la no exigibilidad de la obligación de pago de la subvención o la devolución de la ayuda percibida, salvo que sea un incumplimiento parcial autorizado (41). En estos casos, la cantidad que deja de estar en depósito puede ser o no reemplazada por otra, comportando una u otra opción diferencias en la configuración del acuerdo. En el primer caso, se reputa que la subvención no ha sufrido ninguna modi-

(38) Vid. CASTÁN TOBENAS, J.: *Derecho Civil español, común y foral*, Tomo IV (Derecho de obligaciones), Ed. Reus, Madrid, 1993, pág. 685 y 686. El autor entiende que el depósito sobre cosa propia es una ficción o una figura anormal, en respuesta a quienes reconocen la posibilidad de esta figura en los casos de hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión.

(39) Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La subvención...*, *op. cit.*, pág.417.

(40) Recuérdese que, para un sector doctrinal (cfr. VILLAR PALASÍ: «Las técnicas...», *op. cit.*, pág. 90 o DÍAZ LEMA: *Subvenciones...*, *op. cit.*, pág. 166), la carga es una auténtica condición resolutoria, mientras que, para otros autores (vid. NIEVES BORREGO, J.: «Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención», en RAP 42, 1963, pág. 28), estamos ante un modo. FERNÁNDEZ FARRERES se opone a ambas posiciones, estimando que ni es una verdadera condición negocial, porque la afectación al fin público viene impuesta por la norma, ni un elemento accidental del negocio jurídico. La afectación es elemento imprescindible o requisito *sine qua non* (cfr. *La subvención...*, *op. cit.*, pág. 266).

(41) La Administración puede autorizar la vuelta al mercado de una parte o de la totalidad de lo almacenado, si así se justifica una vez atendidas las exigencias y la situación de la oferta y la demanda (cfr. arts. 10.3 y 11 del Regl. 971/1968 y 23.7 y 24 del Regl. 685/1969).

ficación. En cambio, si no ha habido sustitución del producto, opera la *ficción iuris* de que la subvención ha sido, desde el principio, por la custodia de la cantidad restante (42).

El acuerdo de retener los derivados lácteos para que no salgan al mercado tiene una duración breve, en atención a la condición perecedera de los productos a los que se refiere. De hecho, las autoridades comunitarias imponen un control de calidad de los géneros en poder de cada productor, de forma que, apreciada una disminución de la misma respecto de la normal de conservación, el almacenista (beneficiario de la subvención) pueda decidir reemplazarla a su costa.

En conclusión, el almacenamiento público y privado aparecen como uno de los instrumentos clave de una organización de mercados, la de los productos lecheros, que, desde muy temprano, presentó el grave inconveniente de la generación de excedentes. Y ello porque con estas técnicas se contribuye a aliviar, de modo transitorio, la presencia de dichos productos en el mercado. El coste administrativo de las mismas es, sin embargo, elevado por la necesidad de contratar con una importante red de almacenes. Por su parte, los Estados asumen la obligación de informar a la Comisión, semanalmente, de las cantidades intervenidas, almacenadas y de las que han dejado de estarlo, en aras a que las instancias comunitarias puedan disponer en todo momento de los datos suficientes para decidir las medidas apropiadas a adoptar en el sector (43).

3.- Técnicas de apartamiento definitivo de productos del mercado: Uso alternativo, transformación, donación y otros

De todo lo dicho, parece claro que el elemento principal de la OCM de los productos lácteos era (y ha venido siendo hasta 1992) la fijación de precios institucionales. No sólo la determinación del precio de intervención implicaba la adopción de medidas de sostenimiento, como las comentadas del almacenamiento público y privado, sino que también la

(42) A modo de ejemplo, consúltese el art. 16.1.d) del Regl. 1107/1968, en redacción dada por el R. 2793/1983.

(43) La organización del mercado lácteo ha llegado a ser tan compleja y el problema del desequilibrio tan apremiante que es imprescindible para el Consejo y la Comisión recibir información periódicamente para reaccionar ante los problemas. Autorizar una importación, acordar la compra forzosa de productos para almacenarlos, otorgar una ayuda al consumo, etc. son medidas que exigen un conocimiento de la situación real del mercado en cada momento. En el caso de España, el R.D. 1888/1991, de 30 de diciembre, por el que se establecía un plan de reordenación del sector, ordenó la constitución de un Banco de Datos en el Ministerio de Agricultura, con la participación de las Comunidades Autónomas, a fin de disponer de la necesaria información.

fijación del precio umbral, en la medida en que era la base del cálculo de las exacciones reguladoras, contribuía a hacer poco atractivo el mercado comunitario a los países terceros. El proteccionismo, mayor al tratarse de precios institucionales elevados, acabó por traducirse en excedentes a los que había que dar salida, resultando insuficientes y muy costosas las intervenciones públicas (44). Ello explica que, desde muy temprano, se regulasen diversas ayudas destinadas a eliminar una parte de estos productos del mercado y, en consecuencia, a mejorar el balance entre la oferta y la demanda de los productos lácteos excedentarios. El montante de las ayudas se fija periódicamente atendidas las circunstancias del mercado. Con carácter general, pueden identificarse unas líneas de ayuda que se analizan a continuación.

En primer lugar, *ayudas a la leche desnatada tanto líquida como en polvo que se destine a la alimentación animal o se emplee en la elaboración de piensos compuestos*. Previstas en el art. 10.1 del Reglamento base 804/1968, se han regulado específicamente desde 1968 (45). Pueden ser destinatarios de estas primas tanto los ganaderos a título individual como las empresas. La carga jurídica subyacente es ya que se utilice la leche para la alimentación de los animales propios o se venda con destino a la alimentación de los animales ajenos (46), ya que se emplee para la fabricación de piensos compuestos. En este último caso, siempre que el precio de venta no exceda del de otros alimentos comparables para animales. El control necesario del cumplimiento de la carga, para evitar posibles fraudes, corre a cargo de el organismo de intervención designado por cada Estado, el mismo que debe satisfacer las ayudas a los ganaderos o industrias radicados en su territorio, que justifiquen el destino de la leche (47).

(44) Por aportar unos datos que avalen esa afirmación, en 1981, la cantidad de leche desnatada en polvo recogida en los almacenes públicos era de 298,3 Tm y la de mantequilla, de 13,8 Tm. Dos años después, la situación al 30 de noviembre de 1983, era de 957,2 Tm. de leche desnatada en polvo almacenada, mientras la de mantequilla ascendía nada menos que a 686, 3 Tm. Porcentualmente, significaba que se habían multiplicado por tres y por cincuenta respectivamente las compras de tales productos por los organismos de intervención. El desequilibrio entre la oferta y la demanda era evidente. (Cfr. FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. J.: *La Política...*, op. cit., págs. 170 y 171.

(45) Las primeras regulaciones se contienen en el Regl. del Consejo 986/1968, de 15 de julio, y en el de la Comisión 1105/1968, de 27 de julio, si bien han sido sucesivamente modificados (vid., entre otros, los RR. 1530/1976, 865/1984 y 974/1984).

(46) Los RR. 1089/1977, 2793/1977 y 1328/1982, entre otros, regularon las modalidades de aplicación de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal, con exclusión de los terneros jóvenes. En cambio, para la ayuda relativa a la leche desnatada utilizada en la alimentación de éstos, se dictó el Regl. de la Comisión 1725/1979, de 26 de julio.

(47) Con esta finalidad, el Regl. 1105/1968 fijaba, en sus arts. 4, 5 6 y 8, las formas

En segundo lugar, *ayudas para la leche desnatada transformada en caseína o caseinatos, siempre que se incorporen a productos industriales o que sean exportados*. Los sujetos beneficiarios son los fabricantes (48), que reciben la ayuda del organismo de intervención del Estado miembro en cuyo territorio se ha fabricado la caseína.

Elementos comunes a las primas por uso alternativo o transformación citadas son los procedimentales, que debe desarrollar cada Estado miembro. El procedimiento comienza por solicitud de la empresa o ganadero interesado, dirigida en nuestro caso al Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) (49). Junto con la solicitud, se deben describir los méritos alegados para recibir la ayuda, así como adjuntar la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos subjetivos. Entre otros, los relativos a la llevanza de contabilidad y de registros de fabricación, o a disponer de instalaciones técnicas consideradas apropiadas (50). En todo caso, la percepción de la atribución patrimonial queda condicionada a tres elementos fundamentales. El primero y principal es que se verifique por la Administración el acatamiento de las exigencias que actúan como carga jurídica. De hecho, el importe se fija el día de la fabricación de la caseína o caseinatos, el día de la desnaturalización de la leche o de su transformación en piensos compuestos, es decir, una vez verificado el supuesto de hecho, lo que avala su conceptualización como prima. En ese sentido, el órgano administrativo competente en cada Estado asume importantes labores de inspección que debe llevar a cabo *de modo frecuente y en cualquier momento* (51). El segundo condicionante de la prima es la prestación de una garantía que asegure que el producto va a tener el destino previsto en las normas comunitarias y no uno distinto. Finalmente, la ayuda no puede acumularse a cualquier otro beneficio procedente de la Unión, como la reducción de precios. De hecho, los fa-

de justificar ese extremo, reconducibles a una declaración por escrito entregada a la industria láctea u organismo procedente.

(48) Esta ayuda se fija de tal manera que los ingresos por la venta de la caseína o caseinatos correspondan a los que se habrían obtenido con la venta de la leche desnatada en polvo empleada para su obtención, justificando, en consecuencia, un precio al menos equivalente al precio de intervención. La regulación base se encuentra en el Regl. del Consejo 987/1968, de 15 de julio (DOCE L-169, de 18 de julio), modificado en innumerables ocasiones.

(49) Cfr. art. 1 de las OO.MM. de 20 y de 21 de octubre de 1986.

(50) Para seguir el procedimiento, cfr. los RR. 756/1970, de 24 de abril (JOCE L-91, del 25) y 1725/1979, de 26 de julio (JOCE L-199, de 7 de agosto).

(51) Vid. art. 10.2.c) del R. 1725/1979. El art. 5 del Regl. de la Comisión 2921/1990, de 10 de octubre (DOCE L-279, del 11) estableció que, como mínimo, cada empresa debe ser inspeccionada una vez por semestre, para evitar irregularidades y discrepancias significativas o poder recuperar las sumas indebidamente percibidas, incrementadas con los correspondientes intereses.

bricantes que soliciten una prima por la transformación de caseína o caseinatos para uso industrial deben comprometerse a no venderlos al Estado, ni siquiera transformados.

A los dos tipos de ayudas anteriores, pueden añadirse *medidas especiales para reducir las existencias*. Efectivamente, el art. 12 del Reglamento 804/1968 establece que se podrán adoptar *medidas distintas* de las previstas cuando se produzcan o puedan producirse excedentes de productos lácteos. En virtud de esta disposición, se intenta reducir los excedentes de mantequilla vendiéndola a precio reducido a los siguientes destinatarios: las instituciones sin fines lucrativos (52) y los beneficiarios de asistencia social (53); el Ejército y unidades asimiladas de los Estados miembros (54); y los fabricantes de productos de pastelería, de helados y de otros productos alimenticios (55). Opera como requisito objetivo de la obtención de cualquiera de estas ayudas que la mantequilla en cuestión no hubiera sido objeto de intervenciones públicas, es decir, que ni hubiese sido comprada por los organismos de intervención ni se hubiese beneficiado de subvenciones al almacenamiento privado, de forma que no se acumulen sobre unos mismos lotes fondos comunitarios en diversos conceptos. Por lo que respecta a la condición de los eventuales beneficiarios o requisitos subjetivos, debe tratarse de personas físicas o jurídicas (o instituciones si se piensa en los ejércitos) radicadas en el Estado miembro que vende la mantequilla.

Las ventas a precios reducidos se instrumentan por medio de un procedimiento abierto de selección en el que los participantes formulan ofertas que versan sobre dos elementos: el precio de la mantequilla y el importe de la ayuda para adquirirla. Es decir, se rechaza toda proposición en la que el precio es inferior al mínimo fijado por la Comisión o si el importe de la ayuda es superior al máximo que aquella haya determinado. En consecuencia es declarado adjudicatario el que proponga el precio más alto o el importe del descuento más bajo. La ayuda no se abona hasta que no ha sido utilizada exclusivamente para los fines en cada caso autorizados (requisito teleológico). En resumen, volvemos a encontrarlos

(52) Vid. los Reglamentos de la Comisión 1717/1972, de 8 de agosto y 2191/1981, de 31 de julio, a los que se han introducido modificaciones posteriores.

(53) Cfr. el Regl. del Consejo 2990/1982, de 9 de noviembre.

(54) Cfr. los Regl., base en este tema, de la Comisión 1282/1972, de 21 de junio, y 2192/1981, de 31 de julio.

(55) Vid. los Regl. de la Comisión 453/1985, de 21 de febrero, y 570/1988, de 16 de febrero.

ante primas, esta vez a la compra de un producto especialmente excedentario (56).

También dentro de este capítulo de medidas especiales de reducción de excedentes, pero, en este caso, no limitadas a las materias grasas butíricas (mantequillas), sino abarcando todos los productos lácteos en general, se han dictado normas relativas a su cesión a los alumnos de los establecimientos escolares, en desarrollo del art. 26 del Reglamento 804/1968 (57). Igualmente, la Unión Europea viene concediendo ayudas a determinados países en desarrollo u organismos especializados (58), e incluso, en otros momentos, se adoptaron otras medidas, como la venta de mantequilla a precio reducido en Navidad, que ya no se aplican en la actualidad.

La finalidad, en todos los casos anteriores, era la reducción de las existencias o, si se quiere, restringir la oferta de los productos lácteos en el mercado. Sin embargo, la situación de éste a finales de la década de los setenta era tan preocupante que fue necesario incrementar el catálogo de las técnicas al servicio de esta OCM, acudiendo a mecanismos de control de la oferta más rigurosos y actuando también sobre la demanda de productos lácteos, intentando incrementarla. El primer instrumento importante con el que se pretendió reequilibrar el mercado fue la tasa de correspondencia, introducida en 1977.

(56) A esa conclusión se llega teniendo en cuenta, como apunta FERNÁNDEZ FARRERES, que la atribución patrimonial en que consisten las primas *recae sobre hechos acaecidos o actividades cumplidas con anterioridad al otorgamiento*, si bien sobre la base de una norma que condiciona la actividad del beneficiario. Frente al carácter *ex ante* de las subvenciones en sentido estricto y los premios, reclama la condición *ex post* para las primas. Vid. FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención...*, *op. cit.*, págs. 277 y 281.

(57) Vid. el Regl. del Consejo 1842/1983, de 30 de junio, y el Regl. de la Comisión 3392/1993, de 10 de diciembre, que estableció las modalidades de aplicación del primero. En estos casos, los beneficiarios de la ayuda comunitaria son los alumnos que asisten regularmente a un establecimiento escolar, incluidos los de educación preescolar, con la excepción de los estudiantes universitarios o de centros de enseñanza superior comparables a las universidades (art. 1 del Regl. 3392/1993).

(58) Cfr. el Reglamento de la Comisión 1354/1983, de 17 de mayo, relativo a las modalidades generales de movilización y suministro de leche desnatada en polvo, de mantequilla y de *butter oil* en concepto de ayuda alimentaria. Según este texto, modificado en varias ocasiones, al decidirse la ejecución de una acción comunitaria de suministro de productos lácteos en concepto de ayuda alimentaria, éstos pueden retirarse de las existencias de los organismos de intervención o, si no poseen las características necesarias para su destino especial, obtenerse por un procedimiento de licitación. El objeto de éste es determinar los gastos de transporte y el precio de compra, de forma que la leche desnatada en polvo, la mantequilla y la mantequilla a partir de la cual deba fabricarse el *butter oil* se compren en las condiciones económicas más ventajosas. No obstante, en caso de acción de urgencia o cuando se trate de importes relativamente pequeños, puede decidirse encomendar a un organismo de intervención que recurra a la contratación directa, como autoriza el art. 9.2 del Regl. 1354/1983.

III.- EVOLUCIÓN DE LA OCM DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO DE LOS MERCADOS MEDIANTE TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN FISCAL

Como se apuntó en otra parte del trabajo, con los mecanismos vigentes en la década de los setenta en la OCM de la leche y los productos lácteos (básicamente la tríada de precios-apartamiento de productos del mercado-técnicas aplicables a los intercambios con el exterior), aquéllos absorbían el 45,4% de los gastos a cargo del FEOGA-Garantía. Era la consecuencia lógica de la generalización de un sistema de intervenciones públicas muy costosas que no lograban poner freno a un exceso de producción propiciada en buena medida por los elevados precios institucionales garantizados (59). La Comisión formuló sus propuestas de medidas para ser introducidas en el período 1973/1978 (60). Siguiendo a FERNÁNDEZ DEL HOYO, para el sector considerado, se sugirió *la posibilidad de imponer una cotización temporal que gravase las entregas realizadas por los productores a las industrias lácteas* (61), en la creencia de que se lograría así una reducción de la oferta que no sería gravosa para los consumidores.

Esa propuesta quedó instrumentada en 1977, con la adopción de la llamada tasa de corresponsabilidad, mediante un texto normativo (el Reglamento del Consejo 1079/1977, de 17 de mayo) en cuyo articulado se preveían también medidas para ampliar los mercados en el sector de los productos lácteos. Al análisis de la tasa y de las figuras complementarias, así como a la profundización en la corresponsabilidad que supuso la fijación de umbrales de garantía, se dedican los epígrafes siguientes.

1.- Aplicación del principio de corresponsabilidad

Para algunos autores, este principio es otra de las llamadas reglas de oro de la PAC, que se habría incorporado en la década de los ochenta con el propósito de hacer frente a los crecientes desequilibrios que se

(59) De hecho, el grado medio de autoabastecimiento de los años 1972, 1973 y 1974 de algunos productos lácteos superaba el de otros sectores y explica los excedentes, ya que era de un 98% respecto de la mantequilla, de un 143% de la leche desnatada en polvo y se elevaba hasta un 231% en cuanto a la leche entera en polvo (los datos se recogen en FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. J.: *La Política...*, op. cit., pág. 50). La constante expansión de la producción no se veía correspondida por un aumento similar en la capacidad de absorción del consumo.

(60) Vid. su Informe COM (73) 850 final.

(61) Vid. FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. J.: *La Política...*, op. cit., pág. 132.

estaban produciendo en los diferentes mercados agrícolas (62). Aunque puede revestir distintas modalidades, siguiendo a MARTÍNEZ SÁNCHEZ, su idea básica *consiste en hacer a los agricultores copartícipes...de las sobrecargas presupuestarias derivadas de la política proteccionista de la Comunidad en el marco de la unidad de mercado* (63). Con esa finalidad se adoptó la tasa de corresponsabilidad (una de las materializaciones del principio y medida de fomento coercitiva) en el sector de los productos lácteos. Así se pone de manifiesto en alguno de los Antecedentes que, en forma de considerandos, como es característico de la normativa comunitaria, se incluyeron en el Reglamento del Consejo 1079/1977:

«considerando que, a fin de restablecer progresivamente una mejor relación entre la producción y las necesidades del mercado y de atenuar las elevadas cargas que resultan, para la Comunidad, de la situación actual, y sobre todo de los importantes excedentes, conviene establecer un vínculo más directo entre la producción y las posibilidades de dar salida a los productos lácteos» (Considerando segundo).

Su configuración jurídica fue la de una contribución financiera, de la especie de las tasas (64), de la que eran sujetos pasivos contribuyentes los ganaderos que efectuasen sus entregas a las empresas encargadas de tratar o de transformar leche, o que la utilizaran para elaborar determinados productos lácteos en la propia explotación. El hecho imponible era, por tanto, un presupuesto de naturaleza económica: la entrega a la industria (65), o la utilización de la leche para su transformación en la misma explotación. No obstante, quedaron exentos de la tasa de corresponsabilidad las cantidades de leche vendidas por un productor a otro si éste las comercializaba como leche de consumo directo y no superaban determinado volumen (exención objetivo-subjetiva), así como los productores cuyas explotaciones estuviesen situadas en regiones de montaña (66) o en

(62) Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. M.: «Las tasas de corresponsabilidad sobre los cereales en el marco de la nueva política agrícola», en *Derecho Agrario y Alimentario* (en adelante DAA) núm. 16, abril-junio 1990, pág. 17.

(63) Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. M.: *ibidem*, pág. 17.

(64) El Tribunal de Justicia de Luxemburgo negó, sin embargo, su caracterización como recurso propio de la Comunidad en la Sentencia de 11 de julio de 1989 (Asunto 265/1987), a propósito de la tasa de corresponsabilidad de los cereales. El Tribunal apoyó su tesis en que se trataba de un tributo que no afectaba al conjunto de los productores de la Comunidad. Sin embargo, la previsión de exenciones objetivas o subjetivas no parece ser obstáculo a la conceptualización de la tasa como recurso propio. El argumento definitivo parece más bien el de su afección a determinados gastos, en contra del principio de universalidad presupuestaria.

(65) Este concepto de entrega debía interpretarse en el sentido indicado en el art. 1.2 del Regl. de la Comisión 1822/1977, de 5 de agosto (DOCE L-203, del 9).

(66) Delimitadas en aplicación de la Directiva 75/268 CEE y del Anexo I de la Directiva 86/466.

otras si así se determinaba expresamente (exención subjetiva), como ocurrió con la región de Galicia (67). Por su parte, se aplicaba una tasa reducida, dentro de ciertos límites, en el supuesto de explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas (68).

Las empresas receptoras de la leche asumían la obligación de retener el tributo a los productores, estableciéndose para el caso español el deber de practicar cada mes la autoliquidación correspondiente (69). Ocupaban por tanto la posición de sustituto del contribuyente si se atiende al tenor del art. 32 de la Ley General Tributaria, y debían efectuar el ingreso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al final de cada mes. Por lo que respecta a la base imponible, sobre la que se aplicaba un tipo de gravamen proporcional, era el importe de la leche entregada o utilizada para la obtención de derivados, calculado según su precio indicativo. En España, el organismo competente para su recaudación era la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda (70), excepto en los casos de productores con derecho a ayuda por la transformación de leche para la alimentación animal. En estos casos, el organismo del Ministerio de Agricultura que otorgase la subvención deduciría de su importe la tasa de corresponsabilidad, asumiendo igualmente la posición de sujeto pasivo en concepto de sustituto. Finalmente, la inspección de la tasa correspondía a los servicios de inspección tributaria dependientes del Ministerio de Economía (71).

La tasa de corresponsabilidad se aplicó desde la campaña 1977/78 hasta la de 1992/93 (72). De esta forma, los ganaderos participaban en la financiación de los gastos que ocasionaban los intentos de dar salida a los excedentes porque los ingresos comunitarios por la tasa se utilizaban para financiar, esto es, *se afectaban* a costear las medidas de ampliación

(67) Ello de conformidad con la Decisión 86/397 CEE, que eximía del pago de la tasa a los productores de las zonas donde la producción media por ganadero no alcanzase ciertos límites.

(68) Concepto a determinar de conformidad con la Directiva citada 75/268, y los Anexos II y III de la Directiva 86/466.

(69) Vid. art. 3.1 del R.D. 2750/1986, de 5 de diciembre, sobre liquidación, recaudación y control de la tasa de corresponsabilidad.

(70) Cfr. art. 2.1 del R.D. 2750/1986.

(71) Vid. *ibidem*, art. 6.

(72) Desde su introducción, en la campaña 1977/78, hasta la de 1980/81, la tasa fue del 1,5% del precio indicativo. En las campañas 1980/81 y 1982/83, fue del 2%. En la campaña 1981/82, se fijó en el 2,5%. Desde la introducción de cuotas en 1984, la tasa de corresponsabilidad se incrementó al 3% hasta 1989. A partir de la campaña de 1989/90, se aplicaron dos distintas: una del 1% para los productores con cantidades de referencia iguales o inferiores a 60.000 Kg. y otra del 1,5% para los productores con cantidades superiores (vid. art. 2 del R. 1079/1977). La tasa fue suprimida el 1 de abril de 1993.

y promoción del mercado de los productos lácteos, la investigación en nuevos productos del sector, etc (73). Es la teoría de una medida que fue objeto de duras críticas. El aspecto más problemático resultaba ser su carácter proporcional, que no tenía en cuenta el hecho de que no todos los productores contribuyen por igual a la generación de excedentes. Su desenvolvimiento práctico en el sector de los productos lácteos, incluso reforzadas con las llamadas primas por no comercialización y por reconversión y, desde 1982, con la fijación de umbrales de garantía (otra manifestación del principio de corresponsabilidad) no respondió a la teoría. En 1983, la Comisión afirmaba que:

«el desequilibrio del mercado... se ha agravado. Las perspectivas del mercado mundial no dejan percibir la posibilidad de aumentos importantes en las exportaciones de la Comunidad. El coste de las ventas subvencionadas en los mercados de la Comunidad ha alcanzado niveles muy elevados. El consumo de productos lácteos... muestra signos de estancamiento. La Comunidad se encuentra ante la necesidad de emprender una acción radical para corregir la situación» (74).

Como se ve, las tasas se mostraron ineficaces para solucionar el problema que había motivado su implantación. Lo mismo que las medidas más drásticas de las primas a la no producción de leche, cuya articulación se produjo con un Reglamento de la misma fecha que el que estableció las tasas de corresponsabilidad (75).

2.- Primas a la no producción de leche

Se articulan en este momento dos tipos de ayudas cuyo objetivo es bien compensar a los ganaderos por la pérdida de ingresos resultante de la renuncia a la comercialización de leche y productos lácteos (prima por no comercialización), o de aceptar la reconversión de su ganado vacuno

(73) La afectación se articuló en España mediante la expedición de un mandamiento de pago por el saldo existente, a fin de cada mes, en la cuenta de la Tasa de corresponsabilidad abierta en el Banco de España (cuenta titulada *Tesoro Público-Tasas y Exacciones Parafiscales. Tasa de Corresponsabilidad en el sector de la leche y productos lácteos. Subcuenta 21.31*) para su ingreso en otra cuenta del Banco, esta vez abierta a favor de FORPRA-FEOGA-Garantía-Organización Común de Mercados (cfr. art. 4 del R.D. 2748/1986, de 5 de diciembre —BOE de 17 de enero—, desarrollado por las OO.MM. de 7 de diciembre de 1987 —BOE del 18— y de 11 de junio de 1988 —BOE del 14—).

(74) Cfr. el documento de reflexión COM (83) 500 final, de 28 de julio.

(75) Cfr. Regl. de la Comisión 1078/1977, de 17 de mayo (DOCE L-131, de 26 de mayo) y su desarrollo inicial por el Regl. de la Comisión 1391/1978, de 23 de junio.

lechero a la producción de carne (prima por reconversión) (76). Estamos ante medidas a mitad del camino entre la política de mercados y la de estructuras, como demuestra el hecho de que son financiadas a razón de un 60% por la Sección Garantía del FEOGA y un 40% por la Sección Orientación. Por la misma razón se las ha calificado de primas *por no producir leche*, puesto que su otorgamiento no se subordina a la carga jurídica de jubilarse en la actividad agraria (en el futuro el ganadero acogido podría desarrollar cualquier otra), sino a la de renunciar a parte o a la totalidad de su producción de leche y productos lácteos (77).

Desde el punto de vista administrativo, son los Estados miembros los que deben designar el organismo encargado de la resolución de las solicitudes, en el bien entendido que la competencia para la tramitación y la gestión de las ayudas debe ser decidida conforme a las normas nacionales de distribución de competencias. En nuestro caso, ha sido el Estado el que ha desarrollado los Reglamentos comunitarios sobre la materia, si bien, en algún caso, con evidente exceso, en detrimento de las competencias autonómicas. Así lo ha denunciado buena parte de la doctrina, que no comparte ciertas interpretaciones avaladas por el Tribunal Constitucional (78). Siguiendo a FERNÁNDEZ FARRERES, si ya en la STC 95/1986, se había sostenido que la centralización de fondos para subvenciones determinaba la competencia estatal para la regulación y gestión de las mismas, en pronunciamientos posteriores, el Tribunal fue más allá (79). Ha llegado a justificar que el Estado otorgase subvenciones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas cuando el destino de las partidas presupuestarias fuese determinado de mane-

(76) La prima por no comercialización implica el compromiso de no ceder los productos ni a título oneroso ni a título gratuito durante cinco años, a contar desde el final del sexto mes siguiente a la fecha de aprobación de la solicitud (vid. art. 2.2 b) del Regl. 1078/1977). Si durante el período de no comercialización, el productor cede parte de la explotación, *conserva íntegramente la prima siempre que el cesionario se comprometa, en el momento de la cesión parcial, a respetar la obligación de no comercialización* (cfr. Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 19 de mayo de 1993, Asunto C-81/1991).

(77) Vid. a este respecto la opinión de V. CALCEDO ORDÓÑEZ: «Perspectivas del sector lechero de Cantabria ante el abandono de la actividad y las cuotas», en Revista de Estudios Agro-Sociales (en adelante, REAS) núm. 141, julio-septiembre 1987, pág. 217.

(78) Cfr., entre otros, J. RECASENS CALVO: «Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas», en REALA 245, 1990, pág. 91; G. FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en REDC 38, 1993, *in totum*; y SÁNCHEZ SERRANO, L.: «Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en Noticias de la Unión Europea 118, 1994, pág. 73.

(79) Vid. FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto...», *op. cit.*, pág. 239.

ra genérica o global (80). Precisamente, en las SSTC 79/1992, de 28 de mayo, y 117/1992, de 16 de septiembre, se resolvieron varios conflictos positivos de competencias planteados contra diversas Ordenes del Ministerio de Agricultura, relativas a la concesión de ayudas comunitarias para el abandono definitivo de la producción de leche y para la compra de mantequilla. Tales Sentencias atribuyen a la Unión Europea la competencia para regular las condiciones de otorgamiento y de tramitación de las ayudas, correspondiendo su desarrollo al Estado:

«cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas» (F. Jco. 3.º de la STC 79/1992) (81).

Respecto a las Comunidades Autónomas, se las reconocía competencias para la gestión administrativa de las ayudas (para la recepción de solicitudes, la verificación de los datos, la tramitación del expediente, el pago y la inspección del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios), en virtud del título que ostentan sobre la agricultura y la ganadería. Sin embargo, se admitía la posibilidad de centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en una entidad dependiente de ella (como el SENPA) la resolución de los expedientes sobre otorgamiento. El Tribunal lo condicionaba a que se justificase la necesidad de una decisión centralizada, por ejemplo porque se tratase de ayudas respecto de las cuales los Reglamentos comunitarios aplicables asignasen a España una cantidad de ECU's global y máxima (lo que ocurría en los casos allí sentenciados). Se decía que, en tales supuestos, si las solicitudes fueran resueltas por las Comunidades Autónomas, se correría el riesgo de sobrepasar la cuantía afectada a esa finalidad. En contra de esta argumentación, la doctrina aduce que las competencias exclusivas de las Comunidades *no pueden quedar condicionadas por la afectación, por muy genérica que sea, de los fondos que le sirven de soporte instrumental* (82). Una vez más, parece necesario recordar que las exigencias de

(80) A título ejemplificativo, vid. las SSTC 96/1986, 88 y 106/1987, 13, 79, 117, 133 y 202/1992.

(81) Sin la concurrencia de uno o de otro presupuesto, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los reglamentos comunitarios en España tienen un carácter supletorio de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas.

(82) Vid. FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto...», *op. cit.*, pág. 239. En la misma línea argumental, cfr. SÁNCHEZ SERRANO, L.: «Ayudas comunitarias...», *op. cit.*, pág. 83, que entiende que todas las actuaciones ejecutivas sobre ayudas en materia agrícola *pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica*. A juicio de este último, los argumentos según los cuales se justificaría la atribución a un organis-

igualdad deben conjugarse con la diversidad derivada del Estado de las Autonomías.

En general, el desenvolvimiento práctico de los dos tipos de primas referidas en este epígrafe ha permitido desembarazarse de explotaciones lecheras pequeñas o muy pequeñas, cuyos titulares optaron por continuar la actividad agropecuaria, pero en otro sector. Sin embargo, este efecto no fue capaz de neutralizar el aumento de la productividad de otras explotaciones, derivado del alto grado de proteccionismo, dado que se trataba de planes de ayudas voluntarios, que no atacaban la raíz del problema (83).

3.- El complemento necesario: Mecanismos para incentivar la demanda de los productos lácteos

Ante los escasos efectos que sobre el control de la oferta lechera estaban teniendo tanto las tasas de corresponsabilidad como los programas de ayudas a la reconversión y a la no comercialización, la Comisión apostaba por limitar la cantidad de producción con derecho a precios garantizados (84). Semejante sugerencia sólo podía tener dos modos de llevarse a efecto, de forma que o se adoptaban umbrales de garantía o cuotas de comercialización. Inicialmente, se intentó lo primero. Para conceptualizar jurídicamente los umbrales de garantía, baste decir que combinan aspectos de una política de cuotas (a través de una cantidad máxima garantizada) con otros de las políticas de precios (la reducción automática de los precios de intervención cuando se sobrepasa el umbral de garantía). Los resultados, sin embargo, no fueron los esperados (85) y los gastos que para el FEOGA suponían los mecanismos de intervención pública sobre los productos lácteos continuaban creciendo (86).

mo estatal de la resolución centralizada, en los supuestos de asignación a España de una cuantía máxima para todo el territorio del Estado fueron *inventados por el propio Tribunal*.

(83) Vid. M. CASTILLO QUERO: *Las políticas limitantes de la oferta lechera. Implicaciones para el sector lechero español*, MAPA, Madrid, 1992, pág. 63.

(84) Cfr. el documento de reflexión COM (81) 300.

(85) En la campaña 1982/83 (en la que se fijó un umbral de garantía equivalente a la leche entregada en 1981, incrementada en un 0,5%, y en la que se elevó la tasa de corresponsabilidad al 2,5% del precio indicativo), las entregas superaron el umbral en un 3%, pero en la siguiente, en que el umbral se determinó incrementando las entregas de 1981 en un 1%, fue superado en un 7%.

(86) Los millones de ECUs invertidos en financiar las medidas administrativas y de intervención en el sector se elevaban hasta 3,3 en 1982, sobre un total de 12,4 millones. En 1983, eran de 4,4 millones sobre un total de 15,9. Un año después, se disparaban hasta 5,8 sobre un total de 18,4 (lo que representaba un porcentaje de casi un 32% de todo lo financiado a cargo del FEOGA). Vid. M. CASTILLO QUERO: *Las políticas limitantes...*, *op. cit.*, pág. 151.

Las medidas anteriores fueron acompañadas desde 1977 de mecanismos con los que se intentaba actuar sobre la demanda de productos lácteos promoviendo su consumo. En líneas generales pueden identificarse tanto acciones de promoción y publicidad como acciones de investigación de mercados que, desde entonces, no han dejado de regularse. En el primer campo citado, el de las acciones de publicidad y promoción en beneficio del consumo humano de leche y de productos lácteos, pueden incluirse tanto actividades llevadas a cabo en el interior de la Unión como otras desplegadas fuera de ella. Entre las primeras, destacan la realización y divulgación de publicaciones (87), la celebración de seminarios y congresos para formar a las personas dedicadas profesionalmente a la venta de leche y de productos lácteos, y la realización de programas de información y fomento del consumo *a escala comunitaria* (88). Como se ha dicho, estas actividades se han visto complementadas por la promoción de ventas de los productos lácteos de origen comunitario fuera de la Unión (89).

La técnica administrativa utilizada en todas estas acciones es la subvención en sentido estricto, de forma que su otorgamiento se produce por un acto administrativo constitutivo y no meramente declarativo (90). Pueden solicitar estos beneficios quienes reúnan la condición de organizaciones representativas del sector lácteo en uno o varios Estados miembros o en toda la Unión. Cuando se trata de programas de información con ámbito territorial general, la normativa exige seguir un procedimiento de licitación, en el que todos los participantes deben presentar un informe detallado de las acciones propuestas, informe que actúa como elemento decisivo de la adjudicación (91). Otro de los condicionantes es la

(87) Vid. art. 1.1. a) del Regl. de la Comisión 723/1978, de 10 de abril, que desarrollaba las previsiones del art. 4 del Regl. 1079/1977.

(88) Las dos últimas modalidades se regulan en el art. 1.2 del Regl. de la Comisión 1657/1991, de 14 de junio. Vid. a este respecto también el Regl. del Consejo 2073/1992, de 30 de junio, y su Regl. de aplicación (de la Comisión) 3582/1993, de 21 de diciembre, relativos al fomento del consumo en la Comunidad de los productos lácteos. En particular, el art. 11 del Regl. 1601/1992, de 15 de junio previó una ayuda al consumo de productos lácteos frescos de las Islas Canarias dentro de un conjunto de medidas específicas en favor de determinados productos agrarios en ese mercado local.

(89) Cfr. los RR. 507/1982, 592/1983 y 596/1985, todos ellos de la Comisión. La contribución comunitaria se limitaba al 75% de los gastos correspondientes a las acciones (por todos, vid. art. 2.2 del R. 596/1985, de 7 de marzo).

(90) Siguiendo la distinción antes apuntada, que hacen los profesores FERNÁNDEZ FARRERES y VILLAR PALASÍ, entre primas y subvenciones.

(91) En estos casos, además, la financiación comunitaria cubre el 100% del precio del programa. Cfr. art. 1.2 b) y 2.3 del Regl. 1657/1991. Este último introdujo modificaciones respecto del órgano competente para resolver la licitación, de forma que, desde en-

interdicción de orientar las acciones publicitarias en función de marcas o empresas determinadas o de promover productos lácteos haciendo referencia al país o región de fabricación (92). En todo caso, obtenida la ayuda, el responsable de la acción de promoción tiene el deber de presentar un informe detallado, relativo a la utilización de los fondos comunitarios asignados y a los resultados previsibles sobre las ventas de la campaña publicitaria (93). La inspección administrativa se extiende hasta que se ha llevado a cabo la carga jurídica de la subvención, pues, verificado un incumplimiento, ésta debe ser reintegrada (art. 81.9 LGP), conforme al procedimiento regulado en el artículo 8 del R.D. 2225/1993, de 17 de diciembre (94).

tonces, no será ya que la Comisión decida exclusivamente sobre las propuestas hechas por el Comité de gestión de la leche y de los productos lácteos, sino que lo hace además previa consulta a los círculos económicos interesados y a un grupo de expertos formado por especialistas de mercadotecnia, publicidad y técnicas de comercialización de la leche (art. 5). El Regl. de la Comisión 465/1992, de 27 de febrero previó acciones dirigidas a grupos específicos, tales como médicos, enseñantes y determinadas categorías de consumidores.

(92) Vid. art. 2.1. c) del Regl. 723/1978. El Regl. de la Comisión 585/1993, de 12 de marzo, matizó que sí podría mencionarse el nombre tradicional de un producto cuando éste incluya un lugar, una región o un país determinados de la Comunidad. En esa línea, la interdicción de hacer publicidad de los productos lácteos con referencia al lugar de fabricación cede ante productos cubiertos por una denominación de origen (en España, desde el Estatuto del Vino de 1970, se extendió la posibilidad de denominaciones a productos agroalimenticios distintos del vino) o por una denominación específica. No ocurre lo mismo si el derivado lácteo se encuentra protegido por una denominación genérica de calidad, cuya razón de ser es destacar las especiales características de un producto debidas a los sistemas de producción o a los procedimientos de transformación (sin que sea posible entonces mencionar la localización geográfica de la fase de fabricación). Cfr. a este respecto LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Las denominaciones de origen*, CEDECS, Barcelona, 1996, especialmente págs. 69-85.

(93) Vid. art. 9 del Regl. 723/1978 y 8 del Regl. 1657/1991. El hecho de que se perciba la ayuda antes de haber cumplido efectivamente la finalidad para la que fue atribuida parece avalar su consideración como subvención si se siguen los planteamientos doctrinales referidos. De otro lado, los autores se dividen a propósito de apreciar o no la existencia de una relación de sujeción especial en el beneficiario de una subvención. Para los que la admiten, esa potestad de inspección administrativa sería una manifestación (vid., entre otros, S. MARTÍN-RETORTILLO: *Derecho Administrativo Económico*, op. cit., pág. 459; J.M. GIMENO FELIU: «Legalidad...», op. cit., pág. 91). Otro sector doctrinal rechaza que se establezca una relación especial de sujeción, puesto que, aun cuando el subvencionado se someta de forma voluntaria a determinadas potestades de dirección, fiscalización y control de su actividad, no se integra en la organización administrativa (cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención...*, op. cit., págs. 767 y 768, y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 252).

(94) Vid. LAFUENTE BENACHES, M.: «Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre», en RVAP 30, 1991, pág. 245, y PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, BOE, Madrid, 1996, págs. 271-274.

Respecto del segundo grupo de acciones, cabe citar los trabajos de investigación, llevados a cabo en el seno de la Unión, tendentes a ampliar nuestros mercados para la leche y los productos lácteos (95), la investigación de productos nuevos o mejorados, el examen científico de los aspectos nutritivos del consumo de leche y de sus componentes, etc. (96). Como sucedía con las acciones de publicidad, la contrapartida son determinadas medidas de asistencia técnica o comercial para desarrollar la utilización y el consumo de productos lácteos de origen comunitario fuera de la Comunidad (97). El único límite es que no se obstaculice el comercio comunitario en el sector con otros países.

La crítica que puede formularse a las medidas intentadas desde el lado de la demanda es, sin duda, que pecan de una gran ingenuidad. No puede calificarse de otra manera la confianza puesta en la publicidad como medio para aliviar las tensiones de un sector fuertemente desequilibrado. Constatado el estancamiento del consumo de productos lácteos en los países que integran la Unión, el logro de las campañas de difusión de las ventajas que aquéllos comportan ha podido ser el de impedir el retroceso de la demanda, pero poco más. Por otra parte, las acciones relativas a la investigación estarían llamadas a desempeñar un papel relevante, como presupuesto de la mejora de la calidad de nuestros productos, en un mercado liberalizado, en libre competencia con el exterior.

En resumen, el balance de la década de los setenta en la evolución de la OCM de los productos lácteos es desalentador. Ni los mecanismos que actúan sobre la oferta (tasas de corresponsabilidad, primas a la no producción de leche y umbrales de garantía) ni los que lo hacen sobre la demanda (fomento del consumo y ampliación de mercados) fueron suficientes para corregir los graves desequilibrios. La Comisión, en una de sus Comunicaciones al Consejo, lo resumió de la siguiente forma:

«El sector lechero es diferente de los otros sectores agrícolas, en razón de la divergencia permanente, y cada vez más acusada, entre la tendencia de la producción y la del consumo. El volumen de leche producida en la Comunidad sobrepasa ahora las posibilidades reales de darle salida, salvo si se recurriera a tasas de un nivel difícilmente aceptable por los contribuyentes comunitarios. (...) La Comunidad se encuentra

(95) Es ejemplificativa la cita contenida en el art. 1.1 del Regl. de la Comisión 1116/1992, de 30 de abril, donde se incluyen, con carácter de *numerus apertus*, hasta nueve tipos de acciones distintas dentro de las de búsqueda de nuevos mercados.

(96) Cfr. el art. 1.1. b) del Regl. base 723/1978. Desde ese momento, la normativa ha ido ampliando el elenco de acciones calificadas de investigación.

(97) Cfr., por ejemplo, el Regl. de la Comisión 1993/1978, de 18 de agosto.

ante la necesidad de emprender una *acción radical* para corregir la situación» (98). (La cursiva es mía).

Esa *acción radical* fue la adopción de cuotas de comercialización en 1984.

IV.- LA NECESIDAD DE POLÍTICAS MÁS RESTRICTIVAS DE LA OFERTA: EL SISTEMA DE CUOTAS

1.- Descripción del sistema

Las alternativas que se barajaban en 1984 para reformar la OCM de la leche y los productos lácteos eran la reducción de los precios o la imposición de contingentes de venta (99). No obstante, la primera opción fue desechada en atención al objetivo que ha de perseguir la PAC de *aumentar la renta individual de los agricultores*, sobre los que repercutiría negativamente una reducción drástica de los precios institucionales (100). Conscientemente, las autoridades comunitarias optaban por tener más en cuenta las exigencias sociales vinculadas al mantenimiento de los ingresos que las realidades del mercado. Así pues, el 31 de marzo de 1984, el Consejo de Ministros estableció un sistema dirigido a controlar la producción de leche basado en una tasa (llamada suplementaria) a pagar por los productores sobre las cantidades que sobrepasaran una cantidad de referencia anual (conocida como cuota), que se iba a aplicar, en principio, durante cinco períodos consecutivos de 12 meses, entre el 1 de abril

(98) Vid. COM (83) 500 final, de 28 de julio, especialmente págs. 16-18.

(99) En el mismo sentido se pronunciaban las propuestas de la OCDE para el mercado internacional de productos lácteos. Según ésta, la puesta en práctica de la segunda opción *podría demostrarse más fácil en el plano político y permitiría reducir los recursos dedicados a la producción lechera, contribuyendo a acrecer las disponibilidades para los otros sectores de la economía*. Vid. el documento COM (83) 500 final, pág. 19. Las cuotas lecheras no eran una novedad, puesto que existían en los ordenamientos de Suiza o de Canadá. Sobre estas experiencias, vid. respectivamente GARCÍA AZCÁRATE, T. y CASTRO PÉREZ, L.: «Las cuotas lecheras a debate», en *Agricultura y Sociedad* núm. 42, enero-marzo 1987, pág. 222 y 223, y CALCEDO ORDÓÑEZ, V.: «Cuotas lecheras: del conflicto al silencio. A propósito de un análisis de la situación comunitaria», en *Agricultura y Sociedad* núm. 50, enero-marzo 1989, pág. 201 y 202.

(100) En el momento de la introducción del sistema de cuotas, el Consejo considera que «después de examinar atentamente las distintas soluciones posibles para restablecer el equilibrio del sector lácteo, parece que, pese a las dificultades administrativas que puede ocasionar su aplicación, el método a la vez más eficaz y que ejerce el efecto menos brutal sobre la renta de los productores consiste en establecer... una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche recogida que sobrepasen un umbral de garantía» (vid. considerando cuarto del Regl. 856/1984, de 31 de marzo).

de 1984 y el 31 de marzo de 1989 (101). Con este sistema, la Comunidad fija una cantidad de leche que espera sea la máxima que se comercialice en esa campaña. Esta cantidad se reparte entre los Estados miembros de modo que cada uno cuenta con un volumen total garantizado o *cantidad nacional* que, a su vez, distribuye entre dos tipos de eventuales sujetos pasivos: las industrias lecheras y los ganaderos que venden directamente al consumidor (102). La suma de las cuotas asignadas a ambos no puede exceder la cantidad nacional del Estado miembro.

La cuota base se asigna a los productores individuales y a las industrias en función de sus entregas durante un año determinado tomado como referencia (103). No obstante, se pueden conceder cuotas adicionales a los productores que hayan de enfrentarse a determinadas circunstancias especiales. Estas concesiones de cuota adicional también deben mantenerse dentro de la cantidad nacional del Estado miembro, realizándose a partir de una reserva de la que dispone (104).

(101) Vid. los Regls. del Consejo 856 y 857/1984, de 31 de marzo (JOCE L-90, de 1 de abril). En 1988, el Consejo observó que los resultados obtenidos con la aplicación de dicho sistema eran insuficientes para que, al final del período de aplicación previsto en 5 años, se pudiera alcanzar el objetivo de adaptar la oferta a la demanda. Se decidió entonces ampliar su duración a tres períodos de doce meses (hasta la campaña 1991/92). Vid. primer considerando del Regl. del Consejo 1109/1988, de 25 de abril (DOCE L-110, de 29 de abril). En 1992, con la reforma de la PAC, el Consejo decidió prorrogar el régimen de cuotas lecheras durante un período de ocho años (vid. art. 1 de su Regl. 2074/1992, de 30 de junio).

(102) Según datos proporcionados por el Tribunal de Cuentas, en su Informe 4/1993, las entregas representan el principal destino de la producción de leche y de productos lácteos (aproximadamente el 90,5% de la producción), frente a las ventas directas al consumo (el 3%) y al autoconsumo en la propia explotación (el resto).

(103) La cantidad de referencia asignada a cada país en la campaña primera de aplicación de las cuotas fue, con carácter general, la cantidad de leche comercializada en 1981, más de un 1% (art. 2 del Regl. 857/1984). Sólo en los casos de Irlanda, de Italia y de España se permitió que el año de referencia no fuera 1981, sino 1983. Esa misma fecha servía para que cada Estado repartiese la cantidad entre las industrias, pero para hacerlo entre los dedicados a la comercialización de leche de forma directa, podría utilizar como base 1981, 1982 ó 1983. La cuota en España fue fijada, desde la primera campaña de nuestra incorporación, la 1986/87, en base a la cantidad de leche comercializada en 1983. En concreto, se estableció la cantidad nacional española en 5.400.000 Tm (vid. art. 2.1.b) del R.857/1984, redactado conforme al R. 2316/1986).

(104) Cada país puede mantener una reserva nacional de cuota para atender necesidades suplementarias de algunos productores, a los que se califica de prioritarios (art. 6.3 del R. 857/1984). El art. 3 del mismo se refiere a aquéllos que han sufrido una catástrofe natural grave que haya afectado *de forma importante* a su explotación y a los que hayan padecido bien la destrucción accidental de sus forrajes o de los edificios destinados a su actividad, bien una epizootia sobre todo o parte de su ganado lechero. El mismo Reglamento permite que los Estados puedan incluir entre los prioritarios a los ganaderos que tengan en marcha un programa de modernización de sus explotaciones, a los jóvenes agricultores y a los ganaderos con dedicación principal a la agricultura.

Existen por tanto dos hechos imponibles: comercializar leche de forma directa o a través de un intermediario (una industria láctea) por encima de la cantidad asignada. En el segundo caso, los Reglamentos comunitarios permitían a los Estados elegir entre dos fórmulas de cálculo de la base imponible (hoy las diferencias entre las dos han desaparecido). La primera (llamada A) exigía el pago de la tasa por el exceso de la cantidad anual asignada a cada productor individual, aunque efectuase sus entregas a una industria. En la fórmula B, en cambio, la tasa suplementaria se aplicaba a la cantidad que superaba la cuota atribuida a la industria, por lo que el tributo exigible a ésta se repartía entre todos los productores que habían sobrepasado sus cuotas individuales. Con la segunda forma de cálculo de la base, el productor individual excedentario salía beneficiado, puesto que podía permitirse rebasar su cantidad de referencia y no pagar tasa alguna si suministraba a una industria láctea que se hubiera mantenido dentro de su cuota. Este margen de maniobra que auspiciaba la fórmula B era parcialmente combatido con un tipo de gravamen superior al aplicado bajo la fórmula A (105). A nadie se le escapa que el importe de la tasa es un elemento básico del nuevo sistema, en el bien entendido que el mismo debería tender a anular el ingreso obtenido por la venta de la leche que excede la cantidad previamente asignada. También era elemento clave de buen funcionamiento la labor de gestión de las cuotas por las industrias lácteas, a partir de los registros pormenorizados de las entregas de los productores.

Como puede deducirse de lo anterior, la diferencia fundamental entre los dos sistemas de cálculo del tributo en el supuesto de comercialización indirecta es que, en el primero, son sujetos pasivos los productores individuales y, en el segundo, las industrias lácteas, no previéndose la figura del sustituto (106). Precisamente, la fórmula B, por permitir las compensaciones entre los productores individuales que hicieran sus entregas a la misma industria, introducía un factor disuasorio de la eficacia del sistema, lo que ocasionó que la Comisión propusiera en varias oca-

(105) En la fórmula A, el tipo fijado inicialmente fue del 75% del precio indicativo de la leche, elevándose al 100% desde la campaña 1987/88. En la B, el tipo de gravamen aplicado desde el principio fue del 100%. A partir del ejercicio 1990/91, las dos formas de aplicación de la tasa quedaron sometidas al mismo tipo (del 115%), con lo que dejó de tener sentido la distinción. Sólo Bélgica, Alemania, Holanda (hasta la campaña 1987/88) y el Reino Unido (pero sólo la primera campaña y para una región) se acogieron a la fórmula A. Vid. CASTILLO QUERO, M.: *Las políticas limitantes...*, op. cit., págs. 309-312.

(106) En la fórmula A, contra toda lógica, el régimen comunitario no concibe a la industria láctea como sujeto pasivo sustituto. Por esto, el Tribunal de Luxemburgo se ha visto obligado a reconocer que, aun cuando la industria compradora cometa irregularidades en la fijación de la cantidad de referencia, de forma que el productor crea adeudar una tasa menor por el comportamiento culpable de aquélla, sigue siendo el productor el sujeto pasivo (cfr. su Sentencia de 14 de julio de 1994, en el Asunto C-352/92).

siones la supresión de dicha fórmula (107). Para el citado organismo comunitario, la aplicación de la compensación de la cuota podía justificarse, como medida provisional, durante los primeros años del sistema, para que los productores y las industrias lácteas pudiesen adaptarse a las cantidades de referencia, pero, pasado ese tiempo prudencial, debía derogarse (108). Sin embargo, el Consejo, en un primer momento, lejos de suprimir la discriminación entre los productores eliminando la fórmula B, hizo desaparecer las diferencias existentes entre ésta y la fórmula A. Lo llevó a cabo a través tanto de la autorización, desde la campaña 1987/88, de las compensaciones entre productores individuales dentro de una misma región o entre regiones (por ende, también a los de la fórmula A), como de la igualación de la tasa suplementaria aplicable en los dos casos. Podría afirmarse que se había extendido el ámbito de aplicación de uno de los elementos que parecen impedir que el sistema de cuotas cumpla con su función de equilibrar el mercado excedentario de la leche y los productos lácteos.

Además de las anteriores, se han producido otras reformas en el sistema hasta llegar a su configuración actual. Algunas se han referido a la aplicación del mismo; otras, a las cantidades globales garantizadas y, finalmente, nos encontramos con disposiciones que ha introducido medidas complementarias que implican ayudas específicas. En el primer bloque, se pueden incluir la reforma del plazo de percepción de la tasa suplementaria (109), la opción por el sistema danés de determinación de la misma en aplicación de la fórmula B (110), y sobre todo, el reconocimiento de que los Estados podían emplear la tasa recaudada como contribución a la financiación de los programas de abandono de la produc-

(107) Cfr. los informes COM (86) 510 final, de 11 de septiembre y COM (86) 645 final, de 18 de noviembre, respectivamente de «Medidas urgentes en el sector lechero» y de «Aplicación del sistema de tasa suplementaria en el sector de la leche». Según los análisis de la Comisión, la supresión de la fórmula B y de la compensación de cuotas debía reducir el nivel de las entregas de leche en 2,5 millones de toneladas aproximadamente.

(108) Se trata del art. 4 bis del Regl. 857/1984, añadido por el Regl. del Consejo 590/1985, de 26 de febrero.

(109) El Regl. del Consejo 1305/1985, de 23 de mayo, introdujo la percepción anual de la tasa en sustitución de los pagos trimestrales como cantidad a cuenta.

(110) En diciembre de 1986, se optó por el citado método por el que la tasa se aplica al exceso sobre la cuota individual, como en la fórmula A, pero una vez realizada una compensación de cuotas en el seno de la industria. Para el Tribunal de Cuentas de la Unión, *este sistema tiene la ventaja de concentrar la tasa en aquellos productores que proporcionalmente más sobrepasan su cuota* (vid. su Informe especial 2/1987 —DOCE C-266, de 5 de octubre de 1987—, pág.8).

ción (111). En cuanto a las normas que produjeron ajustes en las cantidades globales garantizadas, han operado reducciones (112), suspensiones temporales de cuotas (113) y, en algún caso, la asignación de cuotas suplementarias a productores que reunían características especiales. Estos eran bien productores prioritarios (114), o bien productores a los que se había negado inicialmente la asignación de cuota porque, en el año de referencia (1981 ó 1983), no habían tenido ninguna producción, pero que quisieron empezar a producir después (el supuesto más típico es el de los que en tal fecha se encontraban acogidos a un plan de abandono temporal de la producción) (115). En tercer lugar, se han concedido primas específicas al abandono definitivo (116) o a la suspensión tempo-

(111) Esto último se refiere solamente a las tasas procedentes de entregas incluidas en la cantidad nacional, lo que, a *sensu contrario*, obliga a hacer efectivas a la Unión las tasas sobre entregas que sobrepasen la mencionada cantidad nacional. Cfr. el art. 9 del Reg. 857/1984, añadido por el Regl. del Consejo 1305/1985, de 23 de mayo.

(112) El Regl. del Consejo 1224/1985, de 6 de mayo, aprobó la reducción de un 2% de las cantidades globales garantizadas (tanto en el caso de entregas como en el caso de ventas directas) a partir del 1 de abril de 1987, y una suplementaria de un 1% a partir del 1 de abril de 1988. En 1991, se acordó otra reducción de un 2%. Con las reformas de la PAC de 1992, los RR. 2071 a 2074/1992, de 30 de junio articularon una reducción de un 1% en cada una de las campañas 1993/94 y 1994/95.

(113) El Regl. del Consejo 775/1987, de 16 de marzo, organiza la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia correspondientes a entregas, de manera que el importe de las cuotas disponible se redujese en un 4% en 1987/88, en un 5,5% en 1988/89 y en un 4,5% en las campañas siguientes.

(114) Se asignaron cuotas adicionales a ciertos productores prioritarios por un importe equivalente al 1% de las cantidades totales garantizadas de la Comunidad mediante cuatro Reglamentos de 11 de diciembre de 1989, conocidos como *Paquete Nallet*.

(115) En este caso, fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades el que obligó a reservar cantidades próximas al millón de toneladas a los llamados productores SLOM (*Supplementary Levy on Milk*: tasa suplementaria sobre la leche) a través de diversos pronunciamientos. Estos dieron lugar a las modificaciones introducidas por los Regls. del Consejo 764/1989, de 20 de mayo, y 1639/1991, de 13 de junio. Además, la Sentencia de 19 de mayo de 1992, en los asuntos acumulados C-104/1989 y C-37/1990, condenó a la Comunidad a reparar el daño sufrido por los productores SLOM por el hecho de que éstos carecieron de cantidad de referencia desde la introducción del sistema de cuotas en 1984.

(116) Cfr. el Regl. del Consejo 1336/1986, de 6 de mayo, y el Regl. de la Comisión 2321/1986, de 24 de julio, modificados por los RR. 776/1987, del Consejo, de 16 de marzo, y 3602/1987, de la Comisión, de 30 de noviembre. Respecto del desenvolvimiento del programa de ayudas al abandono definitivo de la producción lechera en España, el Tribunal de Cuentas de la Unión, en diciembre de 1993, advertía del riesgo de falta de eficacia, dadas las dificultades para controlar el respeto de las condiciones del acuerdo de abandono. Textualmente, afirmaba *la facilidad con que se puede eludir la obligación de cesar la producción lechera, dado que no se penaliza el no respeto de las cantidades de referencia individuales: basta declarar que se utiliza la leche para alimentación animal o transferir el rebaño a nombre de otro miembro de la familia* (vid. Informe especial 4/1993 —DOCE C-12, de 15 de enero de 1994—, pág. 56).

ral de la producción lechera (117), con las cuales se han liberado cuotas que, tras alimentar las reservas nacionales, han sido asignadas a otros productores.

La conclusión es que el régimen de cuotas ha sufrido ajustes sucesivos para reducir su rigidez. Dicha flexibilización del régimen comunitario se ha producido por la toma en consideración de las necesidades nacionales y, sobre todo, por las técnicas que han contribuido a la dilución del efecto disuasorio de la tasa suplementaria. Sin embargo, esa flexibilización contribuye a explicar la falta de eficacia de las cuotas de venta para acabar definitivamente con los excedentes del sector, como se describe a continuación.

2.- Observaciones sobre la eficacia del sistema de cuota y tasa: Medidas que imposibilitan en la práctica el objetivo final

Aunque al principio el sistema de cuotas de venta frenó el aumento de la producción (118), la idea inicial estaba viciada y sufrió un debilitamiento progresivo motivado por las modificaciones aprobadas por el Consejo en los primeros años de funcionamiento. Se reconoce que, sin la introducción del sistema de cuota y tasa o de medidas equivalentes, las entregas de leche habrían alcanzado niveles considerablemente superiores a los actuales, pero, a la par, parece justo denunciar la pobreza de resultados obtenidos (119). El miedo a la dureza del ajuste para los productores de leche hizo que se introdujeran mecanismos que pervirtieron el funcionamiento del sistema. Entre ellos, cabe citar: la fijación de una cantidad máxima garantizada para toda la Comunidad demasiado elevada, distintos tipos de compensaciones de cuotas, el traspaso de cantidades de referencia de las ventas directas a las entregas, y ciertas transfe-

(117) Fueron reguladas por el Regl. del Consejo 775/1987, de 16 de marzo, modificado por el Regl. 1931/1988, de 29 de junio.

(118) La producción descendió en la primera campaña de aplicación un 5%, y las entregas totales (99,5 millones de toneladas) se mantuvieron dentro de la cantidad garantizada total (99,9 millones de toneladas), según datos ofrecidos en el Informe especial del Tribunal de Cuentas 2/1987 citado, pág. 17.

(119) Desde la segunda campaña de vigencia del sistema, las entregas superaron la cantidad global de la Comunidad, sobre todo en la de 1988/89, que presenta un exceso mucho más importante que los períodos anteriores o posteriores (vid. el gráfico del Anexo V del Informe especial citado 2/1987, pág. 35). La Comisión, precisamente en la respuesta contenida en ese Informe, parecía quitar importancia a las cifras con el argumento de que *el régimen de cuota y tasa en el sector lácteo es nuevo y que era necesario un determinado período de observación y ajuste para que pudiese funcionar eficazmente* (pág. 22).

rencias de éstas al margen de la transmisión de la tierra sobre la que se llevaba a cabo la producción.

Respecto al primero de los defectos citados, ha sido reconocido por las instancias comunitarias en diversos momentos (120) y motivó que fuera necesario reducir esa cantidad máxima en distintas campañas, como se apuntó *supra*. Si bien es imposible que, desde el comienzo, se hubiera acertado en la fijación del nivel de producción deseable para eliminar el desequilibrio estructural, no parece razonable tampoco que sólo dos años después de la introducción de las cuotas, se reconociese la necesidad de reducir las entregas en un 10% aproximadamente (121).

Más importantes desde el punto de vista de la pérdida del carácter disuasorio de la producción, que pretendía tener la tasa suplementaria, son las distintas variedades de compensaciones de cuota que se han venido dando en esta OCM. Así, por un lado, el art. 4 bis del Reglamento 857/1984 (122) permitió y permite a los Estados miembros limitar la tasa suplementaria a pagar por los productores únicamente al exceso de la cantidad global garantizada, es decir, de la cuota nacional. Esto implica que pierde importancia el concepto de cuota individual y, en consecuencia, que se produce un apartamiento del propósito inicial de las cuotas, que consistía en responsabilizar a los productores de leche penalizándoles en caso de generar excedentes. Desde el momento en que se tolera la compensación de los excesos con las infrutilizaciones de cuotas a nivel nacional, se estaba debilitando la efectividad de la tasa suplementaria, porque se disuade a los productores de cuidar al máximo su nivel de producción con la esperanza de que sus cuotas podrán ser compensadas con otras (para hacer efectiva esa compensación, el art. 4 bis aludido ordena efectuarla primero dentro de una misma región y, en segundo lugar, entre regiones (123)). Además, estaba generando una gran desigualdad

(120) Vid. COM (86) 645 final, de 18 de noviembre, pág. 12 e Informe especial 2/1987 del Tribunal de Cuentas, pág. 6.

(121) La reducción imprescindible debía producirse de 99,9 a 91 millones de toneladas para eliminar los excedentes y hasta 87 millones para eliminar la necesidad de ventas subvencionadas especiales de mantequilla de intervención (vid. Informe especial citado 2/1987, pág. 6). A la fijación de una cantidad inicial para toda la Comunidad demasiado alta, se deben añadir errores de funcionamiento. De hecho, la Comisión denunció que algunos Estados (Alemania, Holanda y Bélgica) habían estado asignando unas cuotas a los productores que, sumadas, rebasaban la cantidad máxima garantizada nacional que les correspondía. Cfr. COM (87) 266.

(122) Tal y como se enmendó en 1987 (R. 774/1987, del Consejo, de 16 de marzo) y 1989 (R. 764/1989, del Consejo, de 20 de marzo).

(123) La aplicación del artículo 4 bis redujo el tipo de la tasa que debían pagar los productores de acuerdo con la fórmula A al 16% del precio indicativo, y, en el caso de la fórmula B, al 25-30%, según datos ofrecidos por la Comisión en 1986 Vid. COM (86) 645 final citado, pág. 13.

entre productores y, por ello, incumpliendo *el principio de no discriminación* consagrado en el art. 40.3 2.º párrafo del TCEE (124).

En segundo lugar, también eran posibles compensaciones de cuotas entre los productores que efectuasen sus entregas a la misma industria, en lo que era un mecanismo típico de la fórmula B, luego de la única existente (125). Por la misma razón anterior, el saber que la cantidad en exceso podría ser neutralizada, dentro de cada industria, con la producción por defecto de otros llevaba a los ganaderos, con carácter general, a ser poco cuidadosos (126). El efecto de dilución se corrigió en parte, en este caso, por la modificación de la fórmula de cálculo de la tasa, introducida en 1987. A partir de la adopción del sistema denominado *danés*, sólo los productores que hayan registrado los excesos relativos más importantes respecto de su cuota pagan la tasa, pero completa.

El tercer instrumento al que se atribuye el efecto de haber reducido la efectividad de las cuotas individuales se articuló en el art. 6 bis del Reglamento 857/1984 (127). Consiste en la autorización, por el órgano nacional competente, a los productores que dispongan de dos cantidades de referencia (una para entregas y otra para ventas directas) de transferir una parte de la cuota de un concepto al otro. Es decir, se trata de autorizar el aumento de una de las dos cantidades, en una campaña lechera concreta, a condición de una reducción proporcional en la otra. Para el Tribunal de Cuentas, aunque *la interpretación de este procedimiento varía mucho de un Estado miembro a otro*, se ha utilizado como *medio de reducir al mínimo el exceso de su cantidad total garantizada de entre-*

(124) El mencionado principio ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo como una expresión específica del principio general de igualdad en el sector de las OCM (Vid, por ejemplo, la Sentencia de 10 de enero de 1992, en el Asunto C-177/1990).

(125) El Regl. del Consejo 3950/1992, de 28 de diciembre (DOCE L-405, de 31 de diciembre) redujo a una sola las dos fórmulas de aplicación existentes en el caso de entregas, fijando la tasa en el 115%.

(126) Siguiendo al Tribunal de Cuentas (Informe Especial 4/1993), se constata que los Estados miembros han aplicado de forma distinta el art. 4 bis. En la mayoría de ellos, por ejemplo, el productor sólo conoce su cuota definitiva al final de la campaña lechera, lo que equivale de hecho a dejar a su arbitrio la contención y la moderación en su nivel de producción. Sin embargo, la lógica lleva a pensar que el ganadero será optimista respecto a la previsión de la cuota que todavía no conoce, y puede que con exceso. Otro dato interesante es que, en Italia y en Bélgica, en una de las primeras campañas, la tasa suplementaria perdió su efecto disuasorio para los productores de leche puesto que el propio Estado la abonó de su presupuesto nacional.

(127) Introducido por el R. del Consejo 590/1985, de 26 de febrero.

gas (128). Se ha conseguido así minorar fraudulentamente la base de cálculo de la tasa suplementaria (129).

En cuarto lugar, puede justificar el fracaso parcial de la política de cuotas de venta el conjunto de disposiciones relativas a las diversas modalidades de transferencia de cuotas entre productores individuales. Si bien la normativa comunitaria prohíbe, con carácter general, la compra o venta de cuotas sin tierra (en principio, la movilidad de las cuotas se subordina a la transferencia de las tierras sobre las que se desarrolla la producción), los reglamentos comunitarios no establecen sanciones para los infractores y han dado paso a ciertas excepciones. Entre éstas, puede citarse que, desde 1987, resulta posible la compra de cuotas sin ese vínculo con la tierra siempre que los compradores sean productores prioritarios y que los vendedores sean ganaderos que deseen abandonar la producción (130). Según ha constatado la doctrina y el Tribunal de Cuentas en el Informe citado, la variedad de disposiciones administrativas relativas a este asunto adoptadas por los diferentes Estados miembros que aplican efectivamente el sistema de cuota (131) demuestra que las Administraciones nacionales han ayudado a los productores de leche a reducir al máximo la incidencia de la cuota y de la tasa suplementaria correspondiente (132). Además, el régimen que se establezca para la movilidad de las cuotas puede incidir en la opinión que se tenga de la naturaleza jurídica de las mismas.

(128) Cfr. su Informe citado 4/1993, pág. 18.

(129) El fraude está en que se recurre al art. 6 bis citado en vez de al procedimiento inevitablemente complejo y restrictivo de las transferencias definitivas que se recoge en el art. 5 quater del R. 804/1968 (éste exige que la adaptación entre las cuotas de entregas y la de ventas directas se haga sobre la base de datos objetivos y para tener en cuenta modificaciones estructurales de los dos tipos de comercialización).

(130) Cfr. R. 3602/1987, de 30 de noviembre.

(131) En determinados Estados miembros (España, Grecia e Italia), no puede hablarse sino de aplicación fragmentaria del régimen de cuotas, puesto que a ningún productor se le han asignado todavía cantidades de referencia individuales. Dichos Estados sí tienen en cambio atribuida cantidad nacional garantizada.

(132) Cfr. CASTILLO QUERO, M.: *Las políticas...*, op. cit., págs. 325-329. A título de ejemplo, pueden citarse la no obligación de transferir cuotas en los traspasos de tierras que no sobrepasen una superficie mínima establecida (5 hectáreas en Luxemburgo), limitar las transferencias de cuotas a una sola vez al año o a fechas fijas, o no permitir las cesiones temporales de aquéllas (cuando esto sucede, las cantidades de referencia no utilizadas se redistribuyen según el procedimiento de la compensación *a posteriori*, con lo que los productores saben de antemano que van a beneficiarse gratuitamente al final de la campaña de un suplemento de cuota), etc. El fundamento jurídico era el art. 8 del R. 3950/1992, que permitía a los Estados autorizar, con el fin de mejorar la estructura de la producción lechera en la explotación o de contribuir a hacer extensiva la producción, la transferencia de cantidades de referencia sin la correspondiente transferencia de tierras o viceversa.

3.-Naturaleza jurídica de las cuotas lecheras

Puede intentarse una aproximación gradual a la naturaleza jurídica de las cuotas en el sector de la leche y los productos lácteos, para superar la indefinición jurídica que deriva de la normativa comunitaria, que sólo se refiere a ellas como *cantidades anuales de referencia*, cuyo exceso da lugar a la exigencia de una tasa suplementaria. En ese sentido, la primera nota caracterizadora de las cuotas lecheras es que se trata de un mecanismo directo de limitación de la oferta de los productos lácteos, consistente en el establecimiento de unos contingentes de comercialización. Frente a quienes las definen como cuotas de producción (133) o como imposición de límites a ésta (134), parece más ajustada a la realidad la tesis de que no restringen la producción propiamente, sino la venta. Efectivamente, las cuotas no limitan la producción de cada ganadero a una cantidad máxima, sino que éste sólo podrá comercializar ese volumen a los precios garantizados institucionalmente. Constituyen un mecanismo de control de la producción, pero que actúa sobre la oferta, con la determinación de los volúmenes a los que se asegura su comercialización en el mercado sin penalizaciones. En ese sentido, desempeñan un papel primordial las industrias lácteas a quienes se hacen las entregas, por cuanto los productores deben pasar por un canal de ventas determinado. Este es el que hace que se hable, en la práctica, de cuotas de producción.

Una segunda característica jurídica de las cuotas es la limitación del número de productores que actúan en el mercado de productos lácteos, de forma que la cuota se comporta como una autorización de acceso al mismo. Sólo quienes tengan reconocida cuota individual pueden vender en el mercado comunitario, lo que subordina las posibilidades de otros ganaderos de dedicarse a esta actividad a que tenga lugar una transferencia o una cesión temporal de cuota. Ello *impide la libre competencia en el sector y frena la iniciativa y los estímulos para producir cada vez mejor y más barato* (135). Es significativo, en este sentido, el caso ya citado de los ganaderos que, no habiendo producido en el año que sirvió de referencia para la fijación de cuotas en la primera campaña, se vieron privados de aquéllas hasta que el Tribunal de Justicia condenó, en primer

(133) Vid. ORTEGA SADA, J.L. y MONTOLÍO HERNÁNDEZ, J.M.: *CEE: principios y mecanismos...*, op. cit., pág. 105, para quienes son *las cantidades máximas que los empresarios agrarios pueden producir de una determinada mercancía*.

(134) Cfr. DELGADO DE MIGUEL, J. F.: *Derecho agrario de la Unión Europea*, Ed. THEBOOK, Madrid, 1996, pág. 206, que afirma que consisten en *la asignación de un número fijo de toneladas de producción lechera por país con objeto de controlar el mercado y ajustar la producción a las necesidades reales del consumo*.

(135) Vid. ORTEGA SADA, J. L. y MONTOLÍO HERNÁNDEZ, J. M.: *CEE: principios y mecanismos...*, op. cit., pág. 109.

lugar, al Consejo a reconocerles tal derecho y, posteriormente, a indemnizarles por la lesión sufrida

Efectivamente, en las Sentencias de 28 de abril de 1988, en los asuntos C-120/1986 y C-170/1986, se consideró inválida la previsión del Reglamento 857/1984 según la cual no se adjudicaban cantidades de referencia a los productores que se hubiesen acogido a la no comercialización de su producción lechera durante cinco años, porque el Tribunal entendió vulnerado el *principio de la confianza legítima* de aquéllos en la naturaleza limitada de los efectos del régimen de no comercialización. La reacción del Consejo fue prever, para tales productores, una asignación del 60% de la cantidad de leche entregada en los doce meses anteriores al mes en que solicitaron acogerse al programa de no comercialización. Impugnada esa solución por su carácter parcial, el Tribunal admitió la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (136) El carácter de derecho de contenido económico de las cuotas está implícito en el segundo de los pronunciamientos, de forma que constituyen un valor del que el productor no puede ser privado sin lesionar sus derechos fundamentales. Por eso, al finalizar un contrato de arrendamiento, se reconoce el derecho:

«a que el arrendatario saliente obtenga una indemnización calculada en función de la totalidad o de parte de la cantidad de referencia de que se trate cuando la importancia de la contribución del arrendatario a la realización de la producción lechera de la explotación lo justifique» (Cfr. Sentencia de 13 de julio de 1989, en el Asunto C-5/1988).

En tercer lugar, el derecho en que la cuota consiste es de configuración legal y, en consecuencia, está sujeto a las modificaciones y restricciones decididas por las autoridades comunitarias. En palabras del Tribunal de Justicia:

«la realización de un proyecto de desarrollo de la producción lechera aprobado por las autoridades nacionales competentes no confiere a su titular el derecho de producir la cantidad de leche correspondiente al objetivo de dicho proyecto, sin someterse a las eventuales restricciones con origen en normas comunitarias emanadas después de la aprobación de dicho proyecto» (Sentencia de 11 de julio de 1989, en los asuntos C-196-198/88).

(136) Se trata de la Sentencia de 19 de mayo de 1992, recaída en los asuntos acumulados C-104/1989 y 37/1990. En otros pronunciamientos anteriores del Tribunal, había quedado claro que: «la asignación de una cantidad de referencia específica queda supeditada al requisito de que el productor interesado siga teniendo a su cargo, en su totalidad o en parte, la misma explotación que gestionaba en el momento de la aprobación de su solicitud de concesión de la prima, es decir, la que fue objeto de su compromiso de no comercialización o de reconversión» (vid. por ejemplo la S. de 3 de diciembre de 1992, Asunto C-86/1990).

Esta y otras afirmaciones semejantes del Tribunal de Justicia han sido interpretadas como la negación de que las cuotas sean verdaderos derechos subjetivos del productor (137).

Otra nota característica de las cuotas es que su titularidad parece ostentarla no el propietario de la empresa o hacienda, sino el que la gestiona. Ello como consecuencia de la definición que, de productor, ha hecho el Tribunal de Luxemburgo:

«La cualidad de productor se reconoce a quien gestiona una hacienda, es decir, un complejo de unidades de producción gestionadas por un productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad..., sin que sea necesario que el empresario sea el propietario de las instalaciones que utiliza para su producción» (Sentencia de 15 de enero de 1991, en el Asunto 341/89).

Se confirma esa posición cuando, en otras ocasiones, se ha señalado que, desde el momento en que el agricultor arrienda su hacienda y deja de gestionarla, pierde el derecho a que se le atribuya una cantidad específica de referencia (138). Si a su vez el arrendatario es sucedido en su función por otra persona, la cuota no vuelve al propietario, sino que la disfruta el nuevo encargado de la explotación (139). Es determinante la gestión del proceso de producción y comercialización, y no la propiedad de la explotación, a la hora de reconocer la titularidad de las cuotas.

Finalmente, otro elemento muy importante desde el punto de vista de la caracterización jurídica de las cuotas deriva de su vinculación o no a la explotación. Siguiendo a DELGADO DE MIGUEL, junto a autores que afirman que se trata de derechos de carácter personal (del agricultor y no del propietario), porque es posible la transmisión de cuotas sin transmisión de la tierra, otros defienden que estamos ante derechos *propter rem* porque la regla general es que sólo se traspasen siguiendo a la explota-

(137) Es la opinión de A. DI LAURO: «L'OCM nel settore lattiero-caseario», en el volumen colectivo L. COSTATO (Dir.): *Trattato breve...*, op. cit., pág. 489.

(138) Cfr., por ejemplo, la Sentencia de 9 de julio de 1992, recaída en el Asunto C-236/1990, en la que se afirma: «Un agricultor que deje de gestionar personalmente su explotación, en particular, como consecuencia de haberla arrendado, pierde por este motivo el derecho a que se le atribuya una cantidad de referencia específica». Lo cual entiende el Tribunal que se justificaba «por la necesidad de impedir que la atribución de una cantidad de referencia se solicite con el único propósito de obtener una ventaja meramente económica, derivada del valor comercial que las cantidades de referencia hubieran adquirido entretanto, sin que el interesado tuviera la intención real de reanudar la comercialización de leche».

(139) Vid. la Sentencia de 27 de enero de 1994, Asunto C-98/1991, según la cual: «Cuando el arrendatario ha sido continuado por una asociación o por un grupo... la condición de productor corresponde al conjunto de personas que integran la asociación o grupo..., beneficiario de la cantidad de referencia específica».

ción (140). DELGADO resume las consecuencias de ambos planteamientos en diferentes requisitos de capacidad para la transmisión, según se interpreten como derechos personales o reales, y en la existencia o no de un deber de indemnizar al arrendatario de la explotación cuando se extingue su contrato con el arrendador. El citado autor se muestra partidario de una teoría intermedia entre la caracterización como derecho real y como derecho personal, concluyendo que se trata de *un derecho sui generis, sin semejanza alguna con otros regulados hasta su aparición en el derecho español y comunitario* (141).

Tratando de concretar un poco más, se podría decir que, en el momento de la fijación de las cuotas, éstas constituían un derecho real *propter rem*, en la medida en que se ligaban a una explotación que vendía directamente al consumidor o que efectuaba entregas a una industria láctea. Sin embargo, esa situación inicial ha dado paso a una aproximación al régimen de los derechos personales, siendo posible en algunos casos, como se vio, la transmisión de las cuotas sin transmisión de la explotación. El reforzamiento de su consideración como derecho personal obedece a que se ha consolidado el planteamiento de que son de titularidad del que gestiona, y no del propietario de la explotación.

V.- A MODO DE CONCLUSIONES

Analizada la organización común de mercado de la leche y los productos lácteos en el contexto de la política agrícola común, puede concluirse que aquélla ha sido una de las causas de los continuos desequilibrios y crisis financieras en que ésta se ha visto sumida. Por esta razón, encontramos a la meritada OCM entre los sectores en que, a los instrumentos tradicionales de intervención en los mercados comunitarios (básicamente los precios institucionales y los controles sobre los intercambios con el exterior), se han añadido técnicas más restrictivas sobre la oferta, como las tasas de corresponsabilidad, las primas por el abandono de la producción o las cuotas o contingentes de venta. A ellas se deben añadir los mecanismos de promoción de la demanda de productos lácteos o de ampliación de los mercados. De este modo, a lo largo de todo el período de aplicación de las medidas destinadas al control de la producción lechera, y principalmente del sistema de cuotas, se ha reafirmado el mismo objetivo de lograr un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, todavía se trata de una OCM

(140) Vid. DELGADO DE MIGUEL, J. F.: *Derecho agrario...*, op. cit., pág. 209.

(141) Vid. DELGADO DE MIGUEL, J. F.: *ibidem*, pág. 209.

desequilibrada, en la que el consumo viene disminuyendo desde 1987, aun contando con importantes ayudas.

Las medidas destinadas a controlar la producción lechera, de las que el régimen de cuotas es la pieza clave, reflejan la voluntad del legislador de conseguir un límite e incluso una reducción cuantitativa de aquélla sin tener que proceder necesariamente a bajar los precios comunitarios. Sin embargo, en vista de los pobres resultados obtenidos, en la reforma de 1992, ya hubo que revisar a la baja los precios de intervención, en lo que supone un principio de cambio en la orientación clásica de la PAC, que convertía en sinónimos el mantenimiento del nivel de vida de los agricultores y unos precios institucionales elevados.

El relativo fracaso de la política de contingentes de comercialización o cuotas de venta, en la caracterización jurídica antes vista, sólo puede explicarse en el miedo de las autoridades comunitarias a una reacción masiva en contra de la rigidez del sistema. Ello motivó la introducción de correctivos que han supuesto la perversión completa del objetivo inicial, que era responsabilizar a cada productor del cumplimiento de su cantidad de referencia, como condición de la observancia posterior del volumen nacional garantizado. Por ello, en el futuro, algunas de las alternativas a adoptar en el sector son o bien una profundización en el sistema de cuota y tasa, en el sentido de eliminar perturbaciones tales como las compensaciones de cuotas a distintos niveles; o mejor afrontar una reducción de los precios, que posibilite una mayor competencia en el mercado mundial. Es verdad que ambas implican una decisión política de importantes costes sociales, pues, a corto plazo, los efectos de una y otra pueden ser negativos para los productores. Sin embargo, el saneamiento del sector tendría sin duda efectos positivos para todos los contribuyentes y, a la larga, también para los ganaderos, en la medida en que una situación de equilibrio permitiría una asignación más eficiente de los recursos agrarios.

Las políticas de precios fijados desde la Administración han demostrado su fracaso para controlar la producción, por lo que parece llegado el momento de afrontar una paulatina liberalización. La regulación del mercado debería ser menor y, en consecuencia, la protección tendría que reservarse a los momentos de peligro de desestabilización del sector. Una reducción de los precios de los productos lácteos que los aproximara a los existentes en los mercados mundiales resultaría la prueba de fuego de la competitividad comunitaria con el exterior. Sin duda, obligaría a una especialización y mejora de la calidad de los productos agrarios europeos para hacer frente a la competencia de terceros países. Por contra, la reducción de los hasta ahora elevadísimos gastos de financiación de la PAC permitiría mejorar las perspectivas de otras políticas comunes igual-

mente importantes. No puede seguir confundiéndose la política agrícola con una política social, ni camuflar las ayudas a los agricultores a través de los precios políticos.

Es verdad que lo anterior podría afectar al sentido dado tradicionalmente a alguno de los principios que vienen inspirando la PAC, como el de preferencia comunitaria. Pero también lo es que este principio ha tenido una aplicación desigual según los productos. Como denunciaba en su día LAMO DE ESPINOSA, la preferencia comunitaria ha sido sobre todo útil para los productos continentales, pero muchas veces se ha olvidado en relación a los mediterráneos (142). En consecuencia, no sería tan descabellada su reformulación. La PAC del futuro debería también conceder más importancia a los programas estructurales, como manifestación de una visión de los objetivos agrícolas a largo plazo. La improvisación que ha caracterizado la solución de los problemas de la agricultura comunitaria ha de dar paso a una reflexión serena sobre las reformas necesarias. Para el éxito de éstas, resultará imprescindible explicar a los más directamente afectados las ventajas que la ampliación de los mercados y la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en general, y lácteos en particular, tendrán para la Unión Europea.

(142) Cfr. LAMO DE ESPINOSA, J.: «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», en REAS núm. 156, abril-junio 1992, pág. 82.