

APROXIMACION AL REGIMEN JURIDICO DE LA PRODUCCION LACTEA (*)

Por

MERCEDES FUERTES

Catedrática E. U. de Derecho Administrativo
Universidad de León

SUMARIO: 1. LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL SECTOR DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS.—2. LA REGULACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LÁCTEA EN EL DERECHO ESPAÑOL: A) *La asignación de cantidades de referencia individual:* a) Asignación «básica» de cantidades de referencia. b) La «reserva nacional» y su asignación como cantidad de referencia «suplementaria». B) *Consecuencias de la asignación de cantidades de referencia:* a) La información sobre la comercialización de los productos lácteos. b) La tasa suplementaria. C) *Consecuencias de la atribución de un valor económico independiente a la producción láctea: el régimen de cesión y transmisión de las cuotas:* a) La intangibilidad de las cantidades «suplementarias» derivadas de la reserva nacional. b) La transmisión de cuotas lácteas vinculadas a la explotación ganadera. c) Transmisiones de cuotas lácteas sin explotación. d) La cesión de cuotas lácteas.—3. ULTIMAS PRECISIONES.

La política agraria comunitaria se ha desarrollado siempre al amparo y con la vista puesta en dos objetivos, subrayados desde el inicio de la Comunidad Económica en el Tratado: la elevación de la renta de los agricultores, por un lado, y, por el otro, la protección de los consumidores, mediante el seguro abastecimiento de los productos a un precio razonable. Estos propósitos han constituido los dos raíles por los cuales han ido avanzando las múltiples medidas y actuaciones que se califican de política agraria. Pero es que, además, esta política agraria se ha caracterizado siempre por una fuerte, cuando no absoluta, intervención en la obtención y en la comercialización de los distintos productos (1). De ahí que, a diferencia del resto de los sectores económicos, en la regulación de la producción y del mercado agrario está excluida en la práctica la aplicación de otros principios que se enarbolan como la esencia del Derecho comunitario, especialmente los relativos al libre mercado y a la libre competencia.

(*) Con este trabajo he acrecentado mi condición de deudora, al ampliar notablemente la deuda que ya tenía contraída con R. MARTÍN MATEO y, encima, crear otra nueva con el profesor E. ZORITA, Catedrático de la Facultad de Veterinaria de la Universidad de León. También agradezco las precisiones del Consejero Técnico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, don ANTONIO FERNÁNDEZ Y GARCÍA DE VINUESA.

(1) Un completo compendio sobre esta política agraria lo constituye la obra de J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario de la Unión Europea*, Ed. Thebook, 1996; también, aunque analizando un aspecto sectorial, J. M.^o DÍAZ FRAILE, *El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo en el Derecho español*, CRPM-CER, 1990.

Ejemplo paradigmático en el que se perciben estas medidas intervencionistas es el sector de los productos lácteos. En términos muy resumidos, el complejo sistema se caracteriza porque los ganaderos de los países comunitarios deben producir en función no de la circunstancia concreta en que se encuentra su explotación o de sus expectativas, sino en razón del volumen específico de leche cuya producción se les haya reconocido de manera individual, esto es, la denominada «cantidad de referencia» o, comúnmente, «cuota láctea». Además, las normas comunitarias prevén una sanción para el exceso de producción, la «tasa suplementaria». La producción es, por tanto, ajena a la capacidad de la explotación y a las fluctuaciones y coyunturas del mercado de los artículos lácteos; pues se definen unos precios indicativos para la venta de leche, así como otros precios de intervención, que garantizan un mínimo nivel de rentabilidad de la explotación agraria. Esto ha conducido, entre otras consecuencias, a que la renta real de los ganaderos no sea un concepto necesariamente dependiente ni vinculado al concreto rendimiento de su explotación. Esta situación constituye una cuña que está quebrando el tradicional modo de trabajo en el campo y de las fuentes de riqueza agrarias, originando importantes problemas económicos y sociales (2).

Pero, junto a estos trascendentales problemas, la ordenación comunitaria del sector lechero suscita interrogantes jurídicos muy interesantes. Así, la calificación y el régimen jurídico de esa cantidad de referencia o cuota, porque surge como un derecho económico con independencia de la posesión de cabezas de ganado y de su potencial rendimiento; la titularidad por la Administración de cantidades de referencia como «reserva nacional» y su asignación a ganaderos; el régimen sancionador que constituye la tasa suplementaria, etc. Profundizar en los problemas jurídicos de la normativa del sector lácteo constituye el objeto de este trabajo.

1. LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DEL SECTOR DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

La producción láctea representa uno de los recursos agrarios más importantes en la Comunidad Europea. De ahí que no resulte extraño que desde los primeros momentos de la andadura del mercado

(2) No es éste el lugar oportuno para suscitar la reflexión sobre la futura planificación y vida agraria. Pero las perniciosas situaciones que se están consolidando son de sobra conocidas: abandono de tierras y sacrificio de ganado; abandono de la actividad agraria por gran parte de la población; imposibilidad de expectativas para los jóvenes agricultores; falta de medios para incorporarse a un mercado dirigido y por ello poco flexible, etc.

europeo atrajera hacia sí la atención, como destacado mecanismo para elevar la renta de los agricultores. Prueba evidente es que entre las primeras organizaciones comunes de mercados se crea la de la leche y los productos lácteos, pues tras importantes criterios establecidos en el Reglamento 13/64, de 5 de febrero de 1964 (3), fue constituida mediante el Reglamento 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968. Las medidas previstas en este Reglamento se dirigen a estabilizar los mercados, a la vez que a garantizar un cierto nivel de vida a la población agrícola (considerando 4.º). Para ello, se reconoció la competencia del Consejo para precisar un precio indicativo de la leche en todos los países comunitarios para cada campaña anual (4); unos precios umbrales para determinados grupos de productos, que pretenden inducir a mantener unos precios de venta, que fundamentalmente tratan de restar incidencia a los productos importados, y unos precios de intervención, que suponen la garantía de un nivel mínimo de ingresos, para la mantequilla, la leche desnatada en polvo y determinados quesos, porque los excedentes de leche tienden a transformarse en los citados productos, especialmente en leche en polvo, que permite su fácil almacenamiento durante más tiempo.

Sin embargo, estas medidas no resultaron en absoluto eficaces dentro de esa política agraria comunitaria de control de precios. Fueron muchas las adquisiciones que tuvieron que realizar las distintas autoridades como medida de intervención ante los excedentes de producción, de manera especial de mantequilla (5). Incluso al ini-

(3) Como es fácil comprender, los trabajos se inician tras la constitución de la Comunidad Económica Europea, en concreto en la Conferencia de Stressa, celebrada en julio de 1958. Pero es en virtud de este Reglamento a partir del cual se marcan las pautas para establecer de modo gradual una organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos. Prueba también evidente del interés de este sector es que ese mismo año la Comisión adoptó la Decisión de crear un Comité Consultivo de la leche y los productos lácteos (Decisión de 20 de julio de 1964).

(4) El artículo 3.º de este Reglamento establece que se fijará para cada año y con relación a la campaña que empiece en el siguiente año un precio indicativo de la leche entregada a la industria láctea, con un contenido en materia grasa del 3,7 por 100, y que procure asegurar la venta de toda la producción de conformidad con las perspectivas de los mercados. En la actualidad, los Reglamentos 1187 y 1188, de 26 de junio de 1996, prolongan la campaña lechera 95/96 y fijan para el período comprendido entre el 1 de julio de 1996 al 30 de junio de 1997 el precio indicativo de la leche y los precios de intervención de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo; en concreto, 38,98 Ecus/100 kilogramos, 328,20 Ecus y 205,52 Ecus, respectivamente, precios establecidos ya para la campaña anterior por el Reglamento 1539/95, de 29 de junio.

(5) La producción de mantequilla y leche desnatada en polvo se incrementó notablemente tras el desastre de Chernobil, ante el descenso en el consumo de productos frescos. Las existencias de mantequilla superaron los 1,3 millones de toneladas; y las existencias de leche desnatada en polvo alcanzaron casi el millón de toneladas (cuadro 4 del Informe especial del Tribunal de Cuentas 2/87). Y, lo que puede ser más importante, las medidas de intervención, así como las subvenciones para el consumo, originaron grandes desembolsos de fondos comunitarios (más de 6,5 millones de Ecus anuales); que no siempre contaron con el parecer favorable del Tribunal de Cuentas (así, por ejemplo, en el Dicta-

cio de la década de los setenta se acompañaron de otras medidas como la concesión de ayudas para la comercialización y utilización de productos lácteos a colegios, instituciones sin ánimo de lucro o terceros países (6). Pero ante la falta de resultados concluyentes de estas medidas de intervención sobre los precios, que contribuían además a aumentar de manera más que significativa los gastos comunitarios, no es extraño que los responsables europeos dirigieran su atención a establecer nuevos mecanismos que permitieran controlar directamente la producción de la leche.

El primer instrumento dirigido a afectar la producción fue el establecimiento de la denominada «tasa de corresponsabilidad», mediante el Reglamento 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977. En virtud de esta disposición, los ganaderos están obligados a satisfacer una «tasa» (7) por las cantidades de leche que vendan a las industrias lácteas, así como, en determinados casos, por su transformación en otros productos. Se pretendía que los ganaderos asumieran cierta responsabilidad por los excedentes de producción, además de vincularse de alguna manera con las medidas y actuaciones destinadas a ampliar los mercados y a estabilizar los precios. Pues los ingresos obtenidos a través de esta tasa de corresponsabilidad se destinaban a subvencionar determinadas adquisiciones de leche (8), a la concesión de

men 1/87, dicho Tribunal se manifestó contrario a la propuesta de medidas para la comercialización de mantequilla, cuyo coste estaba previsto en más de 3,2 millones de Ecus).

(6) Entre otras muchas, pueden verse las siguientes disposiciones vigentes, cuyos antecedentes parten de los años setenta: el Reglamento 2191/81, de 31 de julio, relativo a la concesión de una ayuda a la compra de mantequilla por las instituciones y las colectividades sin fines lucrativos; el Reglamento 2990/82, de 9 de noviembre, relativo a la venta de mantequilla a determinadas categorías de consumidores que se benefician de asistencia social; los Reglamentos 1842/83, de 30 de junio, y 3392/93, de 10 de diciembre, por los que se establecen las normas generales relativas a la cesión de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos en los establecimientos escolares; los Reglamentos 459/91, de 6 de agosto; 879/91, de 9 de abril; 1290/91, de 16 de mayo; 2450 y 2451/91, de 12 de agosto, relativos al suministro de mantequilla y leche en polvo a la población de la antigua Unión Soviética, de Bulgaria y de Rumanía, etc.

(7) El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea calificó en su sentencia de 9 de julio de 1985 la tasa de corresponsabilidad como un *gravamen* dirigido a regularizar el mercado de los productos lácteos. El conflicto surgió porque un ganadero italiano discutió la fórmula de aplicar dicho gravamen, que atendía al precio indicativo de la leche que tuviera determinada materia grasa. Y, en Italia, no se alcanzaba ese porcentaje de grasa. Sin embargo, los argumentos fueron desestimados por el Tribunal, al destacar que la regulación era general para incidir en la totalidad del mercado lácteo, con independencia del porcentaje de materia grasa que en cada caso tuviese la leche. Como se leerá con posterioridad, hoy las disposiciones comunitarias atienden al específico porcentaje de materia grasa para determinar las consecuencias de la producción. También la sentencia del Tribunal Europeo de 11 de julio de 1987 calificó a la tasa de corresponsabilidad como «medida de regulación del mercado lácteo».

(8) Se han citado ya *supra* las ayudas para la adquisición de productos lácteos por instituciones benéficas o centros docentes, pero, además, en el mismo sentido, puede recordarse que se han establecido ayudas a favor de la utilización de la leche en la alimentación animal (desde los Reglamentos 968/68, de 15 de julio, y 1105/68, de 27 de julio); a fa-

ayudas para la reducción del número de vacas lecheras u otras medidas de intervención (9), así como a la publicidad y fomento del consumo de productos lácteos y estudios e investigaciones para mejorar la calidad de la leche (10). Pero tampoco esta tasa ha conseguido de algún modo equilibrar la producción, que de forma progresiva aumenta cada año, frente al paulatino descenso del consumo de productos lácteos. De ahí que no extrañe la decisión de su supresión (11).

Tras estas frustradas actuaciones, la Comunidad introdujo la denominada «tasa suplementaria», mediante el Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, que incorporó un nuevo precepto en la normativa sobre la organización común de mercados en el sector lácteo (12). Se estableció que este nuevo gravamen no afectara de manera uniforme y lineal a toda la producción láctea, sino sólo a las cantidades de leche que sobrepasaran un volumen global, que se consideraba suficiente para garantizar la demanda de estos productos. Con claridad se percibe cómo esta medida se dirige a controlar ya de manera directa la producción, al sancionar los excedentes de esa cantidad que se considera garantizada.

La determinación del volumen global se realizó, sin perjuicio de matices en determinados países, con relación al umbral de garantía del año 1983, que fue de 97,2 millones de toneladas de leche o de equivalentes de leche (13), y la distribución entre los Estados miem-

vor de los fabricantes de productos de pastelería, helados (de manera especial, pueden verse los Reglamentos 453/85, de 21 de febrero, y 570/88, de 16 de febrero), etc.

(9) Por ejemplo, el Reglamento 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, reguló la prima por reconversión del ganado; también se aprobaron primas por no comercialización, etc.

(10) En general, sobre las acciones financiadas por la tasa de corresponsabilidad puede leerse el Informe especial del Tribunal de Cuentas 1/86, de 20 de febrero, cuyos anexos enumeran toda la normativa que a lo largo de diez años se ha dictado para potenciar las distintas acciones llevadas a cabo para ampliar este mercado. Entre las últimas disposiciones relativas al fomento del consumo de productos lácteos, pueden verse el Reglamento 465/92, de 27 de febrero, relativo a la realización de acciones de difusión de conocimientos sobre las ventajas para la salud y el valor nutritivo de la leche y de los productos lácteos; el Reglamento 2073/92, de 30 de junio, relativo al fomento del consumo en la Comunidad y a la ampliación de los mercados de la leche y los productos lácteos, desarrollado por el Reglamento 3582/93, de 21 de diciembre; o el Reglamento 585/93, de 12 de marzo, sobre la realización de campañas de promoción y publicidad en el sector de la leche y los productos lácteos.

(11) La derogación del Reglamento 1078/77, que regulaba la tasa de corresponsabilidad, se ha producido por el Reglamento 1029/93, de 27 de abril, cuyo preámbulo advierte de la misma finalidad de ese gravamen y de las medidas adoptadas en el Reglamento 2073/92, de 30 de junio, relativas al fomento del consumo de la Comunidad y a la ampliación de los mercados de la leche y los productos lácteos.

(12) La entrada en vigor de este Reglamento el mismo día de su publicación en el «DOCE», el día 1 de abril, es lo que ha determinado que las campañas lácteas no tengan en cuenta el año natural y se desarrollen entre el 1 de abril y el 31 de marzo del siguiente año.

(13) Aunque para evitar disfunciones en un primer momento de la aplicación de estas medidas singulares, se elevó durante el primer año la cantidad global garantizada a 98,2 millones de toneladas.

bro atendió a las cantidades de leche entregadas en la campaña de 1981 (14). También este Reglamento previó constituir una «reserva comunitaria» como medida para atender situaciones especiales, ante

(14) Con posterioridad, mediante el Reglamento 2316/86, de 21 de julio, se modificó este año de referencia, permitiendo a los Estados miembros la posibilidad de tomar como referencia las producciones de los años 82 ó 83. Aunque quizá lo más sobresaliente en este sentido es la cuantiosa jurisprudencia que existe del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ante los múltiples conflictos que han generado las asignaciones de cuotas lácteas. Así, como pronunciamientos más destacados, debe conocerse que varias sentencias de 28 de abril de 1988 reconocieron el derecho a obtener una cantidad de referencia a aquellos ganaderos (denominados SLOM: *Slachtoffers omschakeling*, víctimas de la reconversión), que se habían acogido a un régimen de primas por no comercialización, en virtud del Reglamento 1078/77, de 17 de mayo, y que, en consecuencia, no podían presentar una producción durante el año tomado como referencia para reconocer la cuota láctea. El derecho a obtener cantidades de referencia se amparó, según se recoge en la citada sentencia, en la quiebra e infracción del principio de *confianza legítima*. Para dar cumplimiento a las consecuencias de esta sentencia, el Reglamento 764/89, de 20 de marzo, aumentó en 600.000 toneladas la reserva comunitaria y estableció unos estrictos requisitos para asignar a estos ganaderos cantidades individuales de referencia, aunque limitando dicha cantidad al 60 por 100 de su producción. Aunque alguna precisión de ese Reglamento se invalidó por el Tribunal de Justicia (en este sentido puede verse la sentencia de 3 de diciembre de 1992), este concreto límite a la producción ha sido contrastado por el propio Tribunal comunitario ante nuevas reclamaciones de ganaderos acogidos a planes temporales de no comercialización. En concreto, en la sentencia de 19 de mayo de 1992, el Tribunal declaró la admisión de dichas limitaciones a la vez que reconoció el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios originados, al no poder solicitar una cuota láctea cuando se introdujo en 1984 este nuevo sistema. Para determinar los criterios de abono de estas indemnizaciones por los perjuicios causados se dictaron los Reglamentos 2187/93, de 22 de julio, y 2648/93, de 28 de septiembre. También la sentencia de este Tribunal de 11 de diciembre de 1990 anuló un precepto del Reglamento 857/84 que excluía a determinados ganaderos del régimen de cantidades de referencia. Pero, a diferencia de otras ocasiones, se atendió a la posibilidad no de ampliar la cantidad global garantizada a los Estados miembros, sino de reducir las cuotas lácteas al resto de los ganaderos. Para su cumplimiento se dictó el Reglamento 1639/91, de 13 de junio, que, tras regular el procedimiento para reconocer las nuevas cantidades de referencia, reguló la asignación de cuotas, que sufrirían una reducción del 15 por 100 de la producción. Esta reducción fue calificada por el Tribunal de Justicia como legítima en la sentencia de 5 de mayo de 1994. También corrigieron preceptos reglamentarios las sentencias de 3 de diciembre de 1992 y de 19 de mayo de 1993, que originaron la promulgación de los Reglamentos 2055/93, de 19 de julio, y 2562/93, de 17 de septiembre, que de nuevo precisaron procedimientos para asignar cantidades de referencia a determinados productores de leche. Muy interesante es la sentencia de 13 de julio de 1995, que declaró que aunque se hubieran incluido indemnizaciones en las disposiciones comunitarias, que reducían las cantidades de referencia, no existe un derecho a la indemnización de los ganaderos cuando se reduzca su cuota láctea. También debe conocerse la solución ofrecida por el Tribunal comunitario relativa a la sucesión en la explotación durante el año tomado como referencia, de tal modo que el adquirente de la explotación se benefició de la producción obtenida por el transmitente durante el año de referencia (sentencia de 27 de enero de 1994). Con similar criterio, la sentencia de 19 de mayo de 1993 declaró que en caso de que la explotación se hubiera cedido parcialmente, con el compromiso de no comercializar productos lácteos en el año tomado como referencia, debían repartirse cedente y cesionario la cuota láctea. Sin embargo, y en sentido distinto, la sentencia de 22 de octubre de 1992 no admitió el derecho a cantidad de referencia de un ganadero que había quedado incapacitado durante el año de referencia. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 10 de enero de 1992 declaró con relación a un conflicto suscitado por el arrendatario de la explotación que, en aplicación del Reglamento 1371/84, de 16 de mayo, son los Estados miembros los que tienen la facultad, que no obligación, de establecer la posibilidad de variar el año de referencia, y no los ganaderos quienes puedan elegir uno u otro año de referencia; además de atribuir al

la compleja reestructuración agraria y los problemas de abastecimiento en algunos países, y flexibilizar así la asignación de cantidades de referencia a favor de algunos Estados miembros. El volumen inicial se fijó en 335.000 toneladas de leche, que se fue incrementando de modo progresivo durante los primeros años de aplicación de este sistema hasta su total desaparición (15).

Ha sido la distribución de esa cantidad global entre los Estados miembros y, en particular, el consiguiente reparto individual entre los ganaderos lo que ha dado lugar a la aparición de las citadas cantidades de referencia individual o cuotas lácteas. Las autoridades competentes reconocen o asignan a los ganaderos una cantidad de leche que pueden producir, tanto para su venta a las industrias lácteas como para su venta directa (16). Los excesos en esa producción están penalizados con la tasa suplementaria. De ahí que se diferencie una producción admitida y otra penalizada y, en consecuencia, no faltan voces que aluden a un «derecho de producción» desgajado de la titularidad sobre las cabezas de ganado o sobre una explotación

arrendatario la concreta cuota láctea. En fin, la sentencia del Tribunal comunitario de 15 de febrero de 1996 resuelve las cuestiones prejudiciales suscitadas por varios ganaderos irlandeses, acogidos a planes de mejora y desarrollo de su explotación, que pretendían el reconocimiento de las cantidades de referencia derivadas de las mejoras realizadas. El Tribunal declaró que era facultad de los Estados miembros, y no una obligación, otorgar nuevas cuotas lácteas por esos planes de desarrollo y que, además, no se habían infringido los principios de confianza legítima, no discriminación o seguridad jurídica al no otorgar estas cuotas, pues los ganaderos conocían las medidas e intervenciones derivadas del Derecho comunitario tendientes a controlar los excedentes de producción láctea.

(15) La previsión se estableció en el apartado 4 del artículo 5 quater del Reglamento 804/68, que se introdujo en virtud del Reglamento 856/84, y la cantidad se fue incrementando de modo progresivo, primero hasta 393.000 toneladas, luego a 443.000 para el período comprendido entre el 1 de abril de 1987 y el 31 de marzo de 1988, según estableció el Reglamento 1546/88, de 3 de junio. Pero mediante el Reglamento 1184/90, de 7 de mayo, se incrementó notablemente, pues superó los dos millones de toneladas, aunque la cantidad asignada a los Estados permaneció invariable. El resto de toneladas se destinaron a determinados ganaderos que habían suspendido su producción durante los años tomados como referencia para asignar las cuotas; de ahí la necesidad de compensarles con esta atribución en cumplimiento de varias sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; así como ante las dificultades de los Estados de asignar cantidades a los ganaderos calificados como «prioritarios». Con posterioridad se aumentó la reserva debido a las necesidades derivadas de la unificación alemana. Pero tras varias medidas dirigidas a reducir las cantidades de referencia, mediante su rescate o mediante la asunción de planes de abandono definitivo de la producción, esta reserva comunitaria se ha suprimido a raíz del Reglamento 3950/92, de 28 de diciembre, con el ánimo, según el preámbulo de esta disposición, de mantener una actitud coherente con el sistema establecido y de controlar la producción sin este mecanismo de flexibilidad. Las cantidades de referencia de esta reserva comunitaria se integraron en las de los Estados miembros que las disfrutaban. Así, España asumió las 50.000 toneladas que desde el Reglamento 1546/88, de 3 de junio, recibía anualmente en este concepto.

(16) Estas cantidades de referencia afectan a la producción de los ganaderos dentro del mismo Estado. No se admite, para determinar la cantidad individual de referencia, la consideración de otras explotaciones fuera del respectivo Estado, porque, como explica la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 14 de julio de 1994, se falsearía el sistema de distribución de cantidades globales a favor de los Estados miembros.

agraria. Porque, aparentemente, la producción no parece derivar sólo de la clásica facultad de aprovechamiento ínsita en el derecho de propiedad, sino que parece configurarse como un derecho separado de la titularidad sobre el ganado. Además, su importante contenido económico ha originado la necesidad de atender a la posibilidad de su transmisión de modo independiente a las cabezas de ganado. De ahí que también se regulen los requisitos y autorizaciones para su venta, arrendamiento u otros negocios jurídicos.

Incluso se prevé el reconocimiento de reservas de titularidad pública, con las cuales la Administración competente puede incidir de modo directo en el aumento de la producción de determinados ganaderos o, por el contrario, en la reducción global de la producción lechera del país. Todo un nuevo sistema jurídico al amparo del control de la producción láctea.

No hay que olvidar que esta nueva filosofía surge como consecuencia de la denominada «tasa suplementaria», esto es, del gravamen por el exceso de producción. Por ello, también se regulan de modo detallado los criterios y fórmulas que deben aplicarse en la recaudación y el destino al que ha de dirigirse, como es lógico, a la ordenación y a la mejora de las estructuras agrarias. Los recursos se utilizan a través del otorgamiento de subvenciones para el sacrificio o reconversión de ganado, para la suspensión o el abandono de la producción, para la comercialización de los productos lácteos, para campañas dirigidas a mejorar la calidad, para fomentar el consumo de estos productos, etc.

Sin embargo, debe advertirse desde el inicio que esta compleja regulación no ha conseguido de modo eficaz el control de la producción y de los precios. Muchas son las causas que inciden en esa ineficacia: desde la falta de aplicación de este sistema por algunos Estados miembros (17) a la deficiente aplicación mediante la asignación de «cuotas» en un volumen superior a las cantidades garantizadas; sin olvidar el persistente incremento de producción por parte de los ganaderos; la falta de un adecuado seguimiento y control de la comercialización de la leche; los grandes retrasos en el cobro de las tasas, cuando no impago, además de las deficiencias que se han puesto de manifiesto por las distintas interpretaciones a los preceptos comunitarios por parte de los Estados miembros y que han dado lugar a continuas modificaciones y adaptaciones de la normativa comuni-

(17) La sentencia del Tribunal de Justicia comunitario de 17 de junio de 1987 condenó a la República de Italia por incumplir el sistema de tasa suplementaria y declaró que un Estado miembro no puede alegar dificultades administrativas internas para justificar la inobservancia de las obligaciones y los plazos que establece el Derecho comunitario.

taria (18), además de orientar la intervención hacia el abandono definitivo de la producción (19). Pero conozcamos ya la aplicación concreta de este sistema en el Derecho español para percibir mejor los problemas y dificultades en el sector lácteo.

2. LA REGULACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LÁCTEA EN EL DERECHO ESPAÑOL

Es ocioso recordar que la incorporación de España a las Comunidades Europeas implicó la aceptación del «acervo» comunitario (arts. 2 y ss. del Acta de Adhesión). Sin embargo, esta asunción y consiguiente aplicación del Ordenamiento comunitario vigente quedaba en algunos casos atemperada por los períodos transitorios pactados, de manera esencial, en el Acta de Adhesión. En concreto, con relación a la producción láctea, y salvo pequeñas precisiones, el Derecho comunitario se aplicaría a partir del día 1 de marzo de 1986 —art. 394.1.a) del Acta de Adhesión—. Desde esa fecha, España quedaba vinculada a hacer eficaces los instrumentos previstos de ordenación del mercado de los productos lácteos que en ese momento estaban vigentes, esto es, la tasa de corresponsabilidad y la tasa suplementaria, que exigía como presupuesto previo la determinación de las correspondientes cantidades de referencia.

Dejando a un lado la regulación de la tasa de corresponsabili-

(18) En varios informes emitidos por el Tribunal de Cuentas sobre el FEOGA y sobre los diversos instrumentos de control de la producción láctea se subraya cómo durante muchos años países como Italia, Grecia o España no han aplicado en absoluto el sistema de cuota láctea, al no tener ni siquiera asignadas las cantidades de referencia a los ganaderos; que otros países como Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Alemania asignaron desde el principio cantidades muy superiores a las fijadas por las autoridades comunitarias; en otros, como Francia y Dinamarca, la singular aplicación de la tasa suplementaria diluía prácticamente los efectos penalizadores por exceso de producción; en fin, también se han quejado los organismos comunitarios de la falta de control por las autoridades de los respectivos Estados miembros a la hora de supervisar el cumplimiento de estas normas (Informe anual de 1989 y los Informes especiales 1/87, 2/87 y 4/93).

(19) La Comunidad ha establecido varias primas por el abandono definitivo de la producción. Así, el Reglamento 857/84 estableció como compensación el precio de 45 Ecus/tonelada suprimida; el Reglamento 1336/86: 60 Ecus/t., y el 1637/91, de 13 de junio, completado por el Reglamento 2349/91, de 31 de julio, fijó indemnizaciones por reducción de cantidades de referencia o el abandono de la producción (100 Ecus/t., así como por la suspensión temporal de la producción láctea (75 Ecus/t.). Pero no debe olvidarse, como ha recordado el Tribunal de Justicia comunitario, en su interesante sentencia de 13 de julio de 1995, que el hecho de que se hayan promulgado en distintos momentos disposiciones que reconocen una indemnización por abandono, suspensión de producción o reducción de las cantidades de referencia no implica en absoluto la existencia de un derecho de los ganaderos a ser indemnizados por las disposiciones que afecten a las cuotas que tengan asignadas. Tras un minucioso análisis, el Tribunal comunitario declaró que no conculcan los derechos de propiedad, ni de libre ejercicio de una actividad profesional, ni los principios de confianza legítima, proporcionalidad o igualdad las decisiones de reducir o suprimir cuotas previamente asignadas.

dad (20), así como otras medidas de intervención como los planes de abandono de producción (21), la introducción de la tasa suplementaria y las cantidades de referencia se articuló a partir del Real Decreto 2466/86, de 28 de noviembre. Mediante esta disposición se precisó el procedimiento a través del cual el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (22) asignaría a cada ganadero la concreta cantidad de referencia, que permitiría con posterioridad determinar, en caso de sobreproducción, la tasa suplementaria a satisfacer. En este sentido, se obligó a todos los ganaderos, con excepción de los establecidos en Canarias, Ceuta y Melilla (23), a presentar una declaración compren-

(20) Su regulación se estableció mediante el Real Decreto 2750/86, de 5 de diciembre, y se da noticia de su derogación en la exposición de motivos de la Orden ministerial de 15 de junio de 1995.

(21) El primer plan de abandono se reguló mediante la Orden ministerial de 5 de noviembre de 1986; al que siguieron otros como los regulados en las Ordenes de 23 de octubre de 1987, 21 de septiembre de 1990, 11 de diciembre de 1991, hasta la regulación vigente relativa al plan nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción láctea, que se contiene en el RD 154/96, de 2 de febrero. Además, también se organizaron planes de suspensión temporal y parcial de las cantidades de referencia asignadas mediante las Ordenes de 24 de abril de 1987 o la Orden de 22 de febrero de 1988.

(22) En concreto, los órganos administrativos que tienen reconocidas las competencias son, por un lado, la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos (art. 1 del RD 1319/92, de 30 de octubre) y, por el otro, el FEGA, organismo fruto de la refundición del FORPPA y el SENPA, al que se le ha encomendado la gestión, control y recaudación en período voluntario de la tasa suplementaria (art. 3 del RD 1319/92, de 30 de octubre). La competencia estatal se discutió inicialmente por los Gobiernos vasco, catalán y gallego, que, además de dictar normas sobre el procedimiento para recoger las declaraciones de los ganaderos y las industrias lácteas, suscitaron múltiples conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional frente a la normativa estatal dictada en 1986. Sin embargo, estas Comunidades Autónomas fueron progresivamente desistiendo de estos conflictos, con lo que concluyeron los mismos, mediante los Autos de 11 de octubre de 1988 y 20 de junio de 1995, por lo que el Tribunal Constitucional no entró a analizar la titularidad para determinar el régimen de estas cuotas lácteas y de la tasa suplementaria. En todo caso, estas normas pueden ampararse con facilidad en la competencia estatal para determinar las bases y medidas de coordinación de la planificación general de la actividad económica (regla 13.^a del art. 149.1 CE), como ha reconocido el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos relativos a los sectores agrícolas y ganaderos. Entre otras sentencias, pueden verse las números 186/88, de 17 de octubre, y 45/91, de 28 de febrero, o la número 145/89, de 21 de septiembre, relativa al programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas. Además, en concreto con relación a la distribución de ayudas e indemnizaciones en el sector ganadero, es interesante la sentencia del Alto Tribunal 79/92, de 28 de mayo, que resolvió varios conflictos de competencias acumulados, suscitados por distintas Autonomías, siempre relativos a la gestión y pago de fondos comunitarios. Esta sentencia deslinda las competencias de ejecución en aplicación del Derecho comunitario y, en resumen, reconoce la competencia a las Comunidades Autónomas para la tramitación y gestión de estos fondos, salvo cuando la distribución de la ayuda esté sometida a unos límites globales, que hagan indispensable una gestión conjunta y centralizada de todas las solicitudes. En el mismo sentido se manifestó el Tribunal Constitucional en la sentencia 117/92, de 16 de septiembre, relativa a la normativa sobre las ayudas para la compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines lucrativos; así como en la número 29/94, de 27 de enero, que resolvió los conflictos planteados contra las disposiciones del País Vasco que regulaban la asignación, transferencia y cesión de los derechos individuales de prima de los productores de ovino y caprino.

(23) Territorios con régimen especial, como es conocido, en virtud del Protocolo número 2 al Acta de Adhesión.

siva de la cantidad de leche que vendieron directamente, así como la que entregaron a las industrias lácteas durante el año 1985. Aunque también se facilitaba la descripción de la producción de los años anteriores (83 y 84) (24) para aquellas situaciones en que la producción del año 85 se hubiera visto afectada por acontecimientos «excepcionales» (catástrofes naturales, epizootias, incapacidad profesional, etc.), aspectos que, como es lógico, provenían de la normativa comunitaria (25). Además, a los ganaderos que hubieran iniciado su actividad con posterioridad al primero de enero de 1985 se les permitía computar su producción láctea desde su inicio hasta marzo del 86. En fin, también se obligaba a las empresas e industrias lácteas a presentar declaraciones relativas a sus ganaderos suministradores de productos lácteos. La falta de presentación de estas declaraciones, así como su falsedad, podría determinar la no asignación de una cantidad de referencia (art. 8.3 del RD 2466/86, de 28 de noviembre), sin perjuicio de la imposición de las correspondientes sanciones (26).

Durante los años siguientes se reiteró la obligación de presentar oportunas declaraciones para determinar la producción real de leche ante la puesta en marcha de planes de abandono o de suspensión de producción y, ya en 1988, se asignan cantidades de referencia, si bien con carácter provisional. Pero estas previsiones no condujeron a la aplicación del sistema de la tasa suplementaria, lo que con alguna probabilidad se debió, por un lado, a la falta de acuerdo con la cantidad global de producción asignada a España, que se consideraba muy insuficiente (27), así como a la espera de obtener algunos logros

(24) Estos años de referencia, distintos a los generales de los otros países comunitarios, se establecieron en los Reglamentos comunitarios 2316/86, de 21 de julio, y 1546/88, de 3 de junio.

(25) El artículo 3.3 del Reglamento 857/84, de 31 de marzo, admitía que los ganaderos presentaran la producción de otros años cuando en el de referencia hubieran padecido acontecimientos especialmente singulares; y el artículo 3 del Reglamento 1371/84, de 16 de mayo, incorporó a esas circunstancias otras situaciones como la expropiación o la incapacidad profesional, que han sido matizadas por disposiciones posteriores (como en el Reglamento 764/89, de 20 de marzo, o en el Reglamento 1639/91, de 13 de junio). Sin embargo, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de octubre de 1992 confirmó la negativa de otorgar cuota láctea a un ganadero irlandés que había quedado impedido por una crisis cardíaca durante unos años, lo que le había imposibilitado a justificar entregas durante el período tomado como referencia. En términos del Tribunal comunitario, la normativa no permite acudir a otros años que a los específicamente previstos, ni tampoco se puede calcular una posible producción teórica de leche para reconocer cuotas lácteas. Por ello, declaró el Tribunal, este régimen no supone ninguna discriminación, aspecto que afirmaba el recurrente, pues está objetivamente justificado ante la necesidad de intervenir en la producción láctea y limitar la tasa suplementaria.

(26) En este sentido, debe recordarse que está tipificada la falsedad de las declaraciones como infracción en el Real Decreto 1945/83, que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria (arts. 5 y 6.2).

(27) Desde los primeros años de la introducción del sistema de la tasa suplementaria en España se levantaron las voces subrayando la escasa cuota global asignada, teniendo

en una nueva negociación con los organismos comunitarios, y, por otro, a la falta de tensiones en el mercado de productos lácteos, hecho circunstancial derivado de la catástrofe de Chernobil.

La negociación y los acuerdos beneficiosos para España llegaron, pero después de varios años en los que los órganos comunitarios habían mantenido una persistente actitud de aplicación del sistema de la tasa suplementaria y, en consecuencia, habían fijado las correspondientes cantidades globales en cada campaña (28), lo que implicaba un continuo incumplimiento de las normas comunitarias. El acuerdo supuso una cierta ampliación de la cuota (29), así como una reducción de la sanción económica derivada de los excedentes de producción (30) y ayudas para establecer planes de abandono de producción (31). Pero, como era lógico, condición de esta negocia-

en cuenta la producción nacional de los últimos años. Pero el descontento se incrementó al conocer la notable diferencia de cantidades asignadas entre los distintos Estados miembros con relación al consumo, porque, en resumen, la producción láctea española asignada no garantiza el total abastecimiento del consumo nacional (más de un millón de toneladas de productos lácteos es necesario importar para el abastecimiento nacional). Es sorprendente que países como Alemania y Francia tengan reconocida una cuota global de más de 27 y 24 millones de toneladas, respectivamente, mientras que España sólo 5 millones de toneladas. Pero más perplejidad produce el hecho de que Estados como los Países Bajos o Dinamarca, que tienen reconocido un importante volumen de cuota global, en concreto 12 y 4,5 millones de toneladas, consuman sólo 4,3 y 2 millones, respectivamente. Esta gran diferencia quizá se debió a no considerar la efectiva producción en España durante las negociaciones para firmar el Acta de Adhesión, pues parece que se tomaron en cuenta los datos que derivaban de los registros administrativos y de las contribuciones rústicas, donde no constaba la producción verdadera por parte de los ganaderos.

(28) Inicialmente se fijó en 4,650 millones de toneladas la cantidad global garantizada (Anexo I, § 5.14, del Acta de Adhesión). Pero el Reglamento 1335/86, de 6 de mayo, estableció la reducción de un 3 por 100 de todas las cantidades garantizadas a los Estados miembros a lo largo de dos campañas, de ahí que con relación a España se estableciera que en la campaña 87/88 la cantidad garantizada sería de 4,557 millones de toneladas y 4,510 millones para la campaña 88/89. Igual reducción sufrieron las cantidades relativas a las ventas directas mediante el Reglamento 1343/86, de 6 de mayo, pues frente a las 750.000 toneladas inicialmente garantizadas, para la campaña 88/89 la cantidad se fijó en 727.500 toneladas. Con posterioridad, el Reglamento 1109/88, de 25 de abril, estableció para las cuatro campañas comprendidas entre el 1 de abril de 1988 y el 31 de marzo de 1992 la cantidad global de 4,560 millones de toneladas de entrega a las empresas e industrias lácteas, y el Reglamento 1110/88, de 25 de abril, modificó las distintas cantidades para entrega directa desde la campaña 85/86 hasta el 31 de marzo de 1992, que se redujeron a 677.500 toneladas desde la campaña 88/89. Con posterioridad, el Reglamento 1630/91, de 13 de junio, modificó la cantidad global garantizada para el período 91/92, quedando en 4,571 millones de toneladas. En fin, tras la reforma del régimen comunitario mediante el Reglamento 3950/92, de 28 de diciembre, el Reglamento 1360/93, de 14 de junio, atribuyó a España la cantidad global de 5,200 millones de toneladas para entrega a empresas e industrias lácteas y 366.000 toneladas para venta directa.

(29) El acuerdo se celebró porque, según las autoridades españolas, ha sido el único país miembro al que se le ha ampliado la cuota global de modo tan significativo.

(30) Mediante el Reglamento 1288/95, de 29 de mayo, se retrotrajo la cantidad fijada para los períodos comprendidos entre los 93 a 95, de 5,2 millones de toneladas, a las campañas 91/92 y 92/93, con lo que se redujo en cierta medida la sanción comunitaria por los excedentes de producción.

(31) En el citado Reglamento 1288/95, de 29 de mayo, se estableció que con los fon-

ción fue el compromiso por parte de las autoridades españolas de aplicar el sistema de la tasa suplementaria, lo que implicó la promulgación de distintas normas, que constituyen la regulación del régimen de asignación de cantidades de referencia y del cobro de la tasa suplementaria (32), y en cuyo análisis conviene detenerse.

A) *La asignación de cantidades de referencia individual*

La intervención sobre la producción láctea se realiza mediante el elemento disuasorio de imponer un fuerte gravamen por exceso de producción. Pero para conocer si existe o no algún exceso es indispensable delimitar cuál es la producción permitida, esto es, la concreta cantidad de referencia o cuota láctea, que es asignada de modo individual a cada ganadero y cuyo respeto no origina sanción económica alguna.

La atribución que realiza la Administración pública se funda, como no puede ser de otro modo, en la capacidad productiva de los ganaderos interesados en poseer una cantidad de referencia. Y, del mismo modo que distinguen las normas comunitarias, se diferencia una cantidad de referencia destinada a la producción y transformación de la leche, que se califica como cantidad para la «entrega», y otra cantidad que el ganadero vende de manera directa. Además, para incidir de modo más directo en la estructura ganadera, la Administración cuenta con un volumen de producción, calificado de «reserva nacional», que también distribuye como cantidad suplementaria a favor de algunos ganaderos. De ahí que sea conveniente distinguir los distintos procedimientos de reconocimiento de cuota láctea.

dos debidos a la Comunidad desde 1989 se financiarían planes de abandono de actividad hasta una cantidad de 287.000 toneladas, cuya indemnización no podría superar 51 Ecus por cada 100 kilogramos de cantidad de referencia individual liberada.

(32) Como se ha leído, la normativa de la tasa suplementaria se atendió por primera vez en el Real Decreto 2466/86, de 28 de noviembre, que no se aplicó de manera efectiva. La nueva regulación dictada con ánimo de ser aplicada parte del Real Decreto 1888/91, de 30 de diciembre, que establece el plan de ordenación del sector lácteo. Con posterioridad, el Real Decreto 1319/92, de 30 de octubre, precisó de nuevo el régimen de la tasa suplementaria (contra este reglamento se han suscitado conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional por parte de los Gobiernos de Cantabria y Cataluña). Pero el sistema vigente se contiene de manera esencial en tres Decretos de 1994, sin perjuicio de distintas normas de desarrollo; en concreto, el Real Decreto 324/94, de 28 de febrero, que especifica las normas sobre el sector de la leche y la tasa suplementaria; el Real Decreto 2230/94, de 18 de noviembre, que regula la asignación de cantidades suplementarias procedentes de la reserva nacional; y el Real Decreto 2307/94, de 2 de diciembre, relativo a las transferencias de cantidades de referencia.

a) *Asignación «básica» de cantidades de referencia.*

La asignación a los ganaderos de cantidades de referencia individuales cuenta con el lógico límite de no sobrepasar las cantidades globales reconocidas a España (33). Desde la introducción del sistema de control de la producción láctea, la Administración ha distribuido esa cantidad global al reconocer individualmente a los ganaderos (34) cantidades de referencia para las sucesivas campañas de manera «provisional». Dichas cantidades tomaban como punto de referencia siempre las asignadas con anterioridad y, a lo sumo, se aplicaba un coeficiente reductor para que el conjunto no sobrepasara los límites de la cantidad global (35). En la actualidad, estas cantidades individuales se han declarado ya definitivas, mediante la Orden ministerial de 4 de agosto de 1994. Pero esto no quiere decir que sean inalterables, ya que es posible su variación como consecuencia de la reducción de la cantidad global garantizada a España, el cese de la explotación ganadera por el ganadero, la atribución de otras cantidades suplementarias o las transferencias de cuotas (art. 20 del RD 1888/91, de 30 de diciembre).

Las actuales asignaciones derivan, en esencia, de las asignaciones realizadas en virtud de dos disposiciones ministeriales. La primera,

(33) En la actualidad suponen un volumen de 5,2 millones de toneladas de entrega a las industrias lácteas y 366.950 toneladas para su venta directa, como establecen el artículo 1 del Real Decreto 324/94, de 28 de febrero, y los Reglamentos comunitarios 1560/93, de 14 de junio, y 1288/95, de 29 de mayo.

(34) Debe tenerse en cuenta que la asignación de cuota láctea puede favorecer tanto a un ganadero individual como a las agrupaciones, asociaciones o cooperativas de ganaderos. Es más, la normativa pretende fomentar la constitución de entidades y asociaciones agrarias en la idea de que la agrupación de ganaderos mejorará la estructura agraria y los cauces de comercialización de la producción. Pero como licencia expresiva a lo largo del trabajo aludo sólo al ganadero, teniendo en cuenta que esta condición la pueden poseer las colectividades y agrupaciones citadas. El término recogido en las traducciones españolas de las normas comunitarias es el de «productor», un poco formalista y apático, a mi juicio; de ahí que haya preferido la utilización del vocablo tradicional de ganadero. Por la misma razón, he optado por utilizar los vocablos «empresas o industrias lácteas», en lugar de «compradores», término al que se refiere la normativa comunitaria, para aludir a «la empresa o agrupación que compre leche u otros productos lácteos al productor para tratarlos o transformarlos, para cederlos a una o varias empresas que traten o transformen leche u otros productos lácteos». Además, hay que tener en cuenta que con el término ganadero no se está haciendo referencia al concreto titular de la explotación, sino a quien tenga atribuida la cantidad de referencia, ya sea el propietario, el arrendatario, el aparcerero, etc. En este sentido, como norma especial para resolver estos conflictos de titularidad, la Orden ministerial de 26 de marzo de 1987 determinó que en los casos de aparcería, así como otras figuras afines, las cantidades de referencia se entienden atribuidas de manera conjunta al cedente y al aparcerero y que no podrán abandonarse ni total ni parcialmente por ninguno de ellos sin el consentimiento del otro.

(35) Así, el vigente RD 324/94, de 28 de febrero, reconoce las cantidades disponibles a 31 de marzo del 93; y éstas derivaban del RD 1319/92, de 30 de octubre, que, a su vez, admitió las cantidades disponibles a 31 de marzo de 1992.

la relativa a la asignación de cantidades para su entrega a las industrias lácteas (Orden de 4 de diciembre de 1992); y la segunda, que establece los criterios para la asignación de cantidades en el caso de venta directa (Orden de 28 de mayo de 1993).

Con relación a las cantidades individuales para su entrega a empresas e industrias lácteas, los ganaderos debían solicitar la asignación de la misma acompañando la documentación anterior que les reconocía cuota láctea, así como los datos relativos a la producción que hubieran comercializado durante la campaña 91/92. La distribución de la cantidad global garantizada para España se realizaba entre estos ganaderos solicitantes teniendo en cuenta tres situaciones. En primer lugar, se distinguía el supuesto de si al ganadero se le había o no reconocido una cantidad de referencia, en virtud del primer reglamento que instituyó este sistema en 1986, ya comentado, bien porque no hubiera realizado en su día las correspondientes declaraciones de producción, bien porque se hubiera establecido con posterioridad a 1986. En este caso, a falta de cantidad de referencia, se estableció el criterio de reconocer como cantidad individual la derivada de reducir al 80 por 100 la producción entregada en la campaña 91/92.

En segundo lugar, y para aquellos ganaderos a los que se les había asignado con anterioridad cantidad de referencia, se distinguía si la producción en el período 91/92 había sido inferior o superior a la cantidad individual asignada. En el caso de que la producción hubiera sido inferior o igual, se les reconocía a los ganaderos la misma cantidad de referencia individual, pero con una precisión. Si la producción había descendido por debajo del 75 por 100 de la cantidad de referencia durante dos campañas consecutivas, el ganadero perdía la cantidad de referencia no utilizada (art. 25 del RD 1888/91, de 30 de diciembre) (36). Cuando el ganadero hubiera producido más leche de la reconocida como cantidad de referencia individual, se le beneficiaba con un incremento de nueva cantidad de referencia, que podía alcanzar hasta el 90 por 100 del exceso de producción (37).

Por último, y como es lógico, en la asignación de las cantidades

(36) Aunque puede sorprender la aplicación retroactiva de esta medida, pues la norma restrictiva entró en vigor en 1992 y, por tanto, está afectando a la producción láctea de años anteriores, debe tenerse en cuenta que, por un lado, las cantidades asignadas siempre se atribuían de manera «provisional», sin generar ningún derecho, y, por otro, que la reducción es uno de los criterios permitidos para la necesaria adecuación de la producción real y el conjunto de la cantidad global asignada a España.

(37) Personalmente, me sorprende este incremento cuando se están reduciendo proporcionalmente todas las cantidades de referencia individuales. Pero quizá atienda a establecer la posibilidad, si existiera margen de cuota láctea, de beneficiar a aquellos ganaderos que hayan incrementado notablemente su producción al mejorar su explotación.

de referencia debía tenerse en cuenta que la suma de las mismas no podía superar la cantidad global garantizada a España. De ahí que el conjunto debía sufrir, en su caso, una reducción ponderada.

Para la asignación de cantidades de referencia destinadas a la venta o cesión directa al consumidor de los productos lácteos (38), la Administración también se apoyó en las declaraciones previas realizadas por los ganaderos. El SENPA dictó una Resolución (con fecha de 20 de junio de 1992) que estableció por primera vez la obligación de declarar la venta directa de leche (39). Los ganaderos debían especificar la cantidad vendida directamente durante el período comprendido entre el día 1 de abril de 1991 y el 31 de marzo de 1992 (40); así como la certificación relativa al rendimiento de su explotación. Con posterioridad, la Orden ministerial de 28 de mayo de 1993, que es la que regula la asignación de cantidades de referencia individuales para las ventas directas, admitió nuevas declaraciones de ganaderos que no hubieran presentado ninguna declaración antes del 20 de septiembre de 1992, con arreglo a la anterior Resolución del SENPA.

Sin embargo, en esta ocasión, la documentación a completar se podía calificar al menos de ingente y cuantiosa, cuando no de «diabólica», porque se exigía la relación de los directos compradores, así como una detallada contabilidad (41). Además, para utilizar criterios de igualdad entre todos los ganaderos se atendió al mismo período ya tenido en cuenta en la Resolución del SENPA, esto es, el comprendido entre el 1 de abril del 91 y el 31 de marzo de 1992.

(38) En este sentido puede recordarse que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en su sentencia de 23 de noviembre de 1995, al resolver varias cuestiones prejudiciales suscitadas en el conflicto entre Dominikanerinnen Kloster Altenhohenau y la Hauptzollamt Rosenheim, declaró que la entrega de leche a los alumnos internos en el colegio debía calificarse de venta directa y no de autoconsumo de la propia explotación, pues se incluía el precio de la leche en el de la pensión. Y es que, además, la explotación ganadera, el colegio y el internado estaban dirigidos por la misma institución.

(39) En el mismo sentido, se dictaron por la Consejería del País Vasco las Ordenes de 12 de noviembre y 2 de diciembre de 1992.

(40) Aunque parece lógica la utilización de la producción láctea durante la última campaña (91/92) para ser tomada como referencia, sin embargo, debe recordarse que el Reglamento 1546/88, de 3 de junio, estableció que en ningún caso se podría tener en cuenta en España, para las declaraciones relativas a ventas directas, otra fecha posterior al día 31 de marzo de 1987 (art. 5).

(41) En concreto, se requirió la relación nominal de los consumidores a los que se hubiera vendido la leche o sus productos derivados en la campaña 91/92. Además, se exigieron también los documentos contables que reflejaran dichas ventas y sus correspondientes ingresos. Sólo cuando el ganadero no sobrepasara los 50.000 litros de leche o productos derivados vendidos podía sustituir esta documentación por una declaración de los compradores que le hubieran adquirido más de 500 litros. Además, también se exigía la relación del censo de las vacas que hubieran parido al menos una vez entre 1990 y 1992, así como los certificados del cumplimiento de las normas sanitarias emitidos por la Comunidad Autónoma.

Para la concreta distribución de las cantidades de referencia para venta directa se establecieron criterios de prioridad. Se prefirió primero a los ganaderos que vendieran la leche certificada, tratada o transformada (42). En segundo lugar, se atendió a los ganaderos que cumplieran las normas mínimas de higiene y sanidad. Pero, entre éstos, se prefirió a los ubicados en las zonas de montaña, zonas, como se sabe, más protegidas (43). Por último, y después de atender al resto de los ganaderos que cumplieran las normas de higiene y sanidad, se atendería a los demás productores de leche. En el caso de que tras la distribución quedara algún remanente, éste se incorporaría a la reserva nacional para su posterior reparto, siguiendo los mismos criterios.

b) *La «reserva nacional» y su asignación como cantidad de referencia «suplementaria».*

Como instrumento para intervenir de manera directa en la producción láctea se creó una «reserva nacional» (44), esto es, un volumen o fondo de posible producción que se podría destinar a la reordenación del sector, distribuyéndolo entre distintos ganaderos. En concreto, se prevé también que con esta reserva se atiendan las resoluciones administrativas y judiciales (art. 10 del RD 324/94, de 28 de febrero), esto es, ante posibles reclamaciones y recursos de ganaderos no satisfechos con su cantidad de referencia individual, la reserva pretende salvaguardar la eficacia de las resoluciones administrativas o judiciales, ya que, de no existir, sería imposible la ejecución *in natura* de la sentencia, al no poder inventarse una cantidad

(42) Sobre la calidad de la leche debe verse el RD 1679/94, de 22 de junio, que establece las condiciones sanitarias aplicables a la producción y a la comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y otros productos lácteos.

(43) Baste recordar el artículo 3 de la Directiva 75/268, de 28 de abril, y el Reglamento 2328/91, de 15 de julio. Sobre este régimen pueden verse J. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario...*, cit., págs. 79 y ss., y J. OLIVÁN DEL CACHO, *La política europea en favor de las zonas de montaña y su puesta en práctica en España por el Estado y las Comunidades Autónomas*, «Noticias de la Unión Europea», núm. 132, págs. 79 y ss.

(44) La primera regulación de esta reserva en el Derecho español se realiza mediante el RD 1888/91, de 30 de diciembre, al amparo de la previsión contenida en el artículo 5.º del Reglamento comunitario 857/84, de 31 de marzo. La normativa vigente se contiene en el RD 324/94, de 28 de febrero. Pero también algunas Comunidades Autónomas han creado su «reserva autonómica» de cantidades de referencia de producción láctea. Así, Andalucía, mediante el Decreto 191/93, de 28 de diciembre, al que se incorporarían las toneladas liberadas del plan de abandono originado por la Orden ministerial de 30 de julio de 1993, así como las cantidades de referencia liberadas en virtud de otros planes de abandono promovidos por la Administración autonómica. Los criterios de reparto y de prioridad para distribuir esta reserva comunitaria se han establecido en la Orden de 9 de mayo de 1994.

de referencia que excediera de la cantidad global garantizada fijada por la Comunidad (45). Sólo, como es lógico, debería subsidiariamente calcularse el valor de esa cuota para su indemnización económica.

La reserva nacional no supone un plus de producción a la cantidad global garantizada. Es un fondo que surge bien porque no se ha distribuido toda la cantidad global, bien porque no existieran suficientes cantidades solicitadas o bien porque no se ha repartido toda la posible producción con la intención de reducir la misma. Pero, además, la reserva se nutre de las cantidades de referencia individuales que abandonan los ganaderos en virtud de planes especiales (art. 7 del RD 1888/91) (46), por la no producción real de la cantidad de leche reconocida. Pues si durante un año un ganadero no comercializa su producción láctea, su cantidad individual se añadirá a la reserva nacional. También se incorpora a la reserva nacional la cuota que un ganadero no utiliza durante dos años consecutivos, siempre que su producción en este período se haya reducido por debajo del 75 por 100 de la cantidad asignada (art. 25 del RD 1888/91). E, incluso, sería posible el incremento de la reserva nacional mediante una reducción de todas las cantidades de referencia asignadas de modo individual a los ganaderos (arts. 11 y 13 del RD 324/94, de 28 de febrero) (47).

Aunque el RD 324/92 alude como primera finalidad de la reserva nacional a la atención al debido cumplimiento de las resoluciones administrativas y judiciales, no puede despreciarse su utilización como instrumento de ordenación de la producción láctea, mediante su reasignación entre los ganaderos interesados y, así, puede contribuirse a flexibilizar este riguroso sistema de producción láctea. La atribución de estas cantidades suplementarias se regula en la actualidad en el RD 2230/94, de 18 de noviembre, que de forma detallada establece los presupuestos para solicitar esta reasignación suplemen-

(45) Sólo la Comunidad puede incrementar las cantidades de referencia, como ha ocurrido en varias ocasiones ante pronunciamientos del Tribunal de Justicia; en especial, las sentencias de 28 de abril de 1988.

(46) Así, por ejemplo, los planes establecidos mediante las Ordenes de 30 de julio y 28 de diciembre de 1993. En la actualidad es el artículo 11 del Real Decreto de 2 de febrero de 1996, que instrumenta un plan nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera, el que recuerda esa atribución de las cantidades «liberadas» a la reserva nacional. Además de los planes y programas previstos en algunas Comunidades Autónomas como, por ejemplo, en el País Vasco, en virtud de la Orden de 7 de febrero de 1995.

(47) En este sentido, ya se ha recordado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea que declaró que no existe derecho a una indemnización por la reducción de cantidades de referencia, aunque en ocasiones los reglamentos comunitarios al reducir las cantidades globales garantizadas hayan reconocido ciertas indemnizaciones.

taría, así como el procedimiento y criterios de decisión (48). Detenémonos en su contenido.

Como requisitos previos para que un ganadero solicite una reasignación de cuota láctea se exige su condición como agricultor principal con cantidad «básica» de referencia individualmente asignada y que sea coherente con esta asignación. Pues no ha debido ceder o transmitir parte de su cuota (art. 2.3 del RD 1319/92, de 30 de octubre) ni haberse incorporado a ningún plan de abandono de dicha producción, sino que, por el contrario, su producción láctea debe ser acorde con dicha cantidad de referencia, esto es, cubierta en la campaña anterior en al menos un 85 por 100. Sólo ante situaciones excepcionales, como catástrofes naturales, destrucción de la explotación, sacrificio obligatorio de cabezas de ganado o, en fin, su incapacidad laboral transitoria o invalidez, se podrá tener en cuenta la minoración de la producción (art. 3 del RD 2230/94, de 18 de noviembre).

La solicitud de reasignación, que deberá acreditar todos estos extremos, se presentará ante los órganos autonómicos (49) que tienen encomendada su ordenación de acuerdo con criterios establecidos en el citado Decreto. Así, la condición de agricultor joven o ejercer de modo principal la producción láctea (50), la situación de la explo-

(48) Con anterioridad, y sin perjuicio de los criterios que se establecieron en el artículo 15 del RD 1888/91, de 30 de diciembre, la asignación de cantidades suplementarias se regulaba en la Orden ministerial de 8 de mayo de 1991. En virtud de los criterios establecidos en esta Orden, se asignaron más de 87.000 toneladas, que habían derivado de un plan de abandono definitivo de la producción, aprobado por el Reglamento comunitario 1183/90 y desarrollado por la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1990. En la Orden de 8 de mayo de 1991 se estableció la preferencia de otorgar estas cantidades suplementarias a los ganaderos con pequeñas explotaciones (aproximadamente con no más de 12 vacas) o aquellos ubicados en zonas de montaña o en zonas desfavorecidas (con no más de 20 vacas).

(49) Esta encomienda a la Administración autonómica supone la aplicación de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, en el sentido de reconocer la función de ejecución a los órganos autonómicos para la gestión de solicitudes, su verificación y tramitación, actuaciones de inspección, etc., en virtud de la competencia exclusiva en materia agrícola y ganadera, que se reconoce y asume en todos los Estatutos de Autonomía. En términos del Tribunal Constitucional, «esas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima» (sentencia 79/92, de 28 de mayo). En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han precisado los órganos receptores de estas solicitudes. Así, en el País Vasco, la Orden de 6 de junio de 1994; en Castilla y León, la Orden de 21 de noviembre de 1994; en Navarra, la Orden Foral de 23 de enero de 1995; en Galicia, la Orden de 9 de agosto de 1995. Y, aunque todas estas disposiciones establecen unos plazos de presentación, al amparo de la normativa estatal, hay que recordar que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 23 de noviembre de 1995, al resolver algunas cuestiones prejudiciales, declaró que debía reconocerse cantidad de referencia a una explotación a pesar de presentar la solicitud fuera de plazo.

(50) Estos conceptos están precisados en el artículo 2 del RD 1887/91, de 30 de diciembre de 1991.

tación en una zona desfavorecida o la reciente mejora en la reordenación de la explotación son parámetros específicos a tener en cuenta. Igualmente, la Comunidad Autónoma ha podido valorar otros criterios como el fomento de la agrupación o asociación ganadera o la mecanización e higiene existente (art. 4 del RD 2230/94) (51). Estos criterios determinarán la puntuación de las peticiones formuladas, que, una vez ordenadas, serán remitidas a la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos (52). En este sentido hay que recordar que las propuestas de las Comunidades Autónomas que han sufragado con sus recursos planes voluntarios de abandono de producción gozarán de cierta preferencia en la asignación de esas cantidades de referencia liberadas (párrafo segundo del art. 10 del RD 324/94, de 28 de febrero) (53).

(51) En concreto, en el País Vasco se establecen el procedimiento y los criterios para la asignación en la Orden de 6 de junio de 1994; en Castilla y León, en la Orden de 21 de noviembre de 1994; en Navarra, mediante la Orden Foral de 23 de enero de 1995 (que derogó la regulación inicial establecida en la Orden Foral de 31 de enero de 1994); y en Galicia, a través de la Orden de 9 de agosto de 1995. Los criterios autonómicos para ordenar las solicitudes atienden a la localización de la explotación ganadera en determinadas zonas autonómicas, primando la condición de agricultor principal o agricultor joven, fomentando la agrupación y asociación ganaderas y, en fin, los planes de mejora de las instalaciones. Exigen, además, mantener una producción mínima, al menos el 80 ó 85 por 100 de la cantidad de referencia ya asignada, y también prevén la posibilidad de revocar la asignación de esta cantidad suplementaria en el caso de que no se alcance un porcentaje de producción de la misma.

(52) Personalmente, me ha sorprendido que los órganos autonómicos hayan de enviar dicha documentación tramitada en el plazo de cuarenta y cinco días naturales, una vez que ha terminado el plazo de presentación de solicitudes (art. 7 del RD 2230/94, de 18 de noviembre), y la Dirección General tenga un plazo de resolución de tres meses, desde que esté preparada la propuesta de resolución, mientras que se establece que sólo se entenderá desestimada la petición en virtud de la técnica del silencio o acto presunto una vez que hayan transcurrido ¡doce meses!, según establece el anexo del Real Decreto 1775/94, de 5 de agosto, que adecua determinados procedimientos administrativos a la Ley 30/92. Notable diferencia con la previsión contenida en la inicial Orden de 8 de mayo de 1991, donde el plazo de tramitación y resolución era muy breve sólo ¡diez días! debían transcurrir entre la conclusión de la recepción de las solicitudes y la notificación realizada por el SENPA.

(53) Existe una cierta confusión en las informaciones difundidas por los medios de comunicación relativa a la existencia de «cuotas autonómicas». No existe ninguna distribución por Comunidades Autónomas de la cantidad global asignada a España. Las cuotas se asignan a los ganaderos y no a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, cuando se habla de «cuota autonómica» se está aludiendo sólo a la suma de las cantidades de referencia de los ganaderos asentados en una misma Comunidad Autónoma, pero sobre las que las competencias de ordenación y distribución de la Administración autonómica son mínimas. Esto no debe ser obstáculo para reconocer verdaderas facultades a las Comunidades Autónomas sobre las cuotas que hayan «rescatado» o «recomprado» en virtud de planes de abandono de producción financiados con sus recursos. Es evidente que la Comunidad Autónoma, en virtud de sus competencias en materia agraria, puede establecer mecanismos de ordenación de las explotaciones, como son los planes de abandono, y disponer de las cuotas obtenidas. De ahí que la normativa estatal le reconozca la competencia de proponer la reasignación de cantidades de referencia (art. 10.2 del RD 324/94, de 28 de febrero). En todo caso, es comprensible que estas Comunidades Autónomas sólo pretendan rescatar cuotas que luego puedan asumir los ganaderos establecidos en su territorio, para que sus recursos no beneficien a otros ganaderos de otras Comunidades Autónomas.

La reasignación suplementaria está limitada por dos parámetros. El primero, que no podrá distribuirse más cantidad de referencia que la existente en la reserva nacional. De ahí que si la suma de las cantidades reasignadas es superior a la reserva nacional deberán ajustarse de modo proporcional todas las cantidades. El segundo límite deriva de la idea de no atribuir una cantidad suplementaria superior a un porcentaje sobre la cantidad inicial o básica que posee el ganadero, con ánimo de beneficiar en cierto modo a los pequeños ganaderos frente a las grandes explotaciones. De ahí que se haya establecido una escala que diferencia la producción y el porcentaje máximo a reasignar (art. 5 del RD 2230/94, de 18 de noviembre) (54).

B) *Consecuencias de la asignación de cantidades de referencia*

El reconocimiento y atribución de cantidades individuales de referencia a los ganaderos se realiza, como ya ha quedado expuesto, para determinar los excesos de producción láctea y penalizarlos con un gravamen, la denominada tasa suplementaria. Pero antes de describir el régimen y aplicación de esta penalización, parece conveniente precisar otros distintos mecanismos de carácter accesorio que derivan de la asignación de la cuota láctea.

a) *La información sobre la comercialización de los productos lácteos.*

Desde la primera normativa que introdujo el sistema de la tasa suplementaria, se subrayó que la asignación de una cantidad de referencia sería requisito «*imprescindible*» para la comercialización de la producción láctea, tanto a empresas o industrias como a los consumidores de manera directa. De ahí que la falta de cantidad de referencia supone ya una cierta restricción. Todo ganadero, al contratar

(54) Así, los ganaderos con una cantidad reconocida de producción de hasta 25.000 kilogramos de leche (producción aproximada de cinco vacas lecheras durante un año, aunque no faltan fenómenos que producen casi 8.500 kilogramos al año) podrán verse beneficiados por una reasignación suplementaria de hasta el 50 por 100; a los ganaderos con cantidad reconocida hasta 50.000 kilogramos se les podrá asignar hasta el 40 por 100 de su cantidad de referencia; y así de modo sucesivo, de tal forma que los ganaderos con una cantidad reconocida entre 280.000 y 400.000 kilogramos sólo podrán incrementar como máximo en un 10 por 100 su cantidad de referencia. También en Galicia, la Orden de 9 de agosto de 1995 ha previsto la asignación de cantidades suplementarias según una escala que también beneficia a los pequeños ganaderos.

la venta de su producción (55), debe acreditar ante las industrias la asignación de una cantidad de referencia mediante el documento nominal remitido por la Dirección General de Productos y Mercados Ganaderos (art. 8.2 del RD 2466/86, de 28 de noviembre). En el caso de que la empresa láctea adquiera productos de un ganadero al que no se le haya asignado ninguna cantidad individual, será responsable dicha industria del cobro de la tasa suplementaria (56).

Como instrumento de control de la comercialización y, en consecuencia, de la producción láctea, la normativa predica la necesidad de una permanente exigencia de información. Así, cuando el ganadero opta por cambiar el destino de su producción a otra empresa láctea está obligado a presentar tanto la resolución acreditativa de la cantidad individual de referencia como una declaración de la anterior industria láctea sobre la producción adquirida en la campaña en curso (art. 5 del RD 324/94, de 28 de febrero) (57). Se pretende que el conocimiento de la evolución de la producción y su comercialización sea constante, pues se obliga a que las empresas lácteas informen, al menos mensualmente, sobre las cantidades que se les han entregado por los ganaderos, para que en todo momento puedan ser conscientes de la utilización de la cantidad de referencia (58). Del mismo modo, en el caso de que un ganadero suministre productos lácteos de manera simultánea a distintas empresas, debe comunicar a las mismas las respectivas entregas (art. 6 de la Orden ministerial de 30 de marzo de 1994) (59).

(55) Mediante el Real Decreto de 27 de diciembre de 1985 se regularon los contratos de compraventa de productos agrarios y, en concreto, la Orden de 5 de junio de 1987 homologó el contrato tipo de compraventa de leche de vaca.

(56) Desgraciadamente, en la práctica estas previsiones normativas no poseen gran eficacia, pues las industrias lácteas adquieren leche de ganaderos sin cuota y a un precio menor que los previstos en la organización común de mercados, y los excesos de producción son compensados por la propia industria con los de otros ganaderos suministradores, sin atender tampoco a los criterios normativos, que persiguen una distribución proporcional entre todos los ganaderos, como analizaré con posterioridad.

(57) Relacionada con esta cuestión, puede recordarse la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 10 de junio de 1991, que anuló la decisión de las autoridades de Luxemburgo relativa a detraer un 10 por 100 de la cantidad de referencia de un grupo de ganaderos que habían decidido cambiar de industria láctea. A juicio del Tribunal, la normativa no permite a los Estados miembros detraer parte de la cantidad de referencia de ganaderos que, por su propia iniciativa, han decidido cambiar de industria láctea.

(58) En este sentido, puede también recordarse la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 16 de diciembre de 1993, relativa al necesario cómputo conjunto de las cantidades vendidas a varias industrias lácteas, para no superar las cantidades de referencia asignadas. Según esta sentencia, no debe aplicarse el régimen de la tasa suplementaria cuando un ganadero entrega a una segunda industria láctea una producción inferior a su cantidad individual de referencia y esta cantidad, unida a la cantidad entregada con anterioridad a otra industria láctea, no sobrepasa la cuota láctea asignada.

(59) Todas estas comunicaciones están formalizadas y los modelos, que contienen un preciso detalle de las informaciones, se difundieron mediante la Resolución del SENPA de 5 de abril de 1994.

Para facilitar la supervisión del cumplimiento de esta normativa se creó un «banco de datos» en el que se hacen constar las declaraciones realizadas por los ganaderos sobre sus empresas compradoras y las declaraciones de éstas sobre los ganaderos suministradores (art. 9 del RD 1319/92, de 30 de octubre). La actualización de esta información se pretende conseguir al establecer la obligación de comunicar al FEGA todos los cambios de ganaderos suministradores que realice una industria láctea (art. 6 del RD 324/94, de 28 de febrero) (60). Además, tanto los ganaderos como las industrias lácteas deben presentar periódicas declaraciones sobre la evolución de cada campaña, y las empresas lácteas deben enviar al FEGA los balances relativos de cada ganadero que contengan la producción y cantidad de materia grasa (61).

El incumplimiento de este deber de comunicación, que deberá realizarse entre los días 1 de abril y 15 de mayo de cada año, dará lugar a una sanción económica, cuya cuantía depende del exceso de producción y que en ningún caso podrá superar los 20.000 Ecus. Del mismo modo, los ganaderos que vendan su producción de modo directo a los consumidores deben presentar también entre los días 1 de abril y 15 de mayo de cada año una relación al FEGA comprensiva del volumen de los productos vendidos. La falta de esta comunicación también dará lugar a una multa (62). Además, como en otras ocasiones, la falsedad de las declaraciones está tipificada como infracción en el Real Decreto 1945/83, que regula las infracciones y

(60) En concreto, las industrias lácteas deben presentar entre los días 11 y 15 de cada mes una declaración que contenga las altas y bajas de ganaderos producidas el mes anterior (Norma cuarta.2 de la Resolución del SENPA de 5 de abril de 1994).

(61) Los modelos se fijaron en los anexos de la Resolución del SENPA de 5 de abril de 1994. Hay que tener presente que las equivalencias de los distintos productos lácteos en leche se calculan según una fórmula que describe el artículo 3 de la Orden ministerial de 6 de abril de 1993 y que, como no puede ser de otro modo, deriva del Derecho comunitario (en la actualidad se recoge en el art. 1 del Reglamento CEE 536/93, de 9 de marzo, que ha reiterado lo ya dispuesto en los arts. 8 del Reglamento CEE 1371/84, de 16 de mayo, y 11 del Reglamento CEE 1546/88, de 3 de junio). También la Resolución del SENPA de 8 de julio de 1993 recoge en su anexo 2 una escala, con un descriptivo ejemplo, que permite apreciar las correcciones de productos lácteos según la materia grasa, de conformidad con el artículo 2.2 del Reglamento CEE 536/93, de 9 de marzo. En este sentido, los avances se dirigen en la actualidad a minorar la materia grasa de la leche, de ahí que la media se sitúe en la actualidad entre el 3,7 ó 3,5 por 100. Estos porcentajes distan bastante de la media que caracterizaba a la raza «mantequera», cuya leche poseía un porcentaje de grasa que alcanzaba el 8 por 100. En fin, la regulación es tan minuciosa que para evitar desfases tiene también en cuenta la corrección que debe realizarse en los años bisiestos. Así, se prevé la rectificación de la producción en estos años, en los cuales se deberá reducir de estas declaraciones el volumen total entregado en los meses de febrero y marzo un sesentavo de las cantidades entregadas (arts. 3.1 del Reglamento CEE 536/93, de 9 de marzo, y 3.2 del RD 324/94, de 28 de febrero).

(62) Estas obligaciones están previstas en los artículos 3 y 4 del Reglamento 536/93, de 9 de marzo, y reiteradas en los artículos 3 y 7 del RD 324/94, de 28 de febrero, y en la Orden ministerial de 30 de marzo de 1994.

sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Existe también la obligación de llevar una contabilidad exhaustiva de la producción y de las adquisiciones (que minuciosamente detallan la Orden de 6 de abril de 1993 y la Resolución del SENPA de 8 de julio de 1993) y que es necesario conservar durante, al menos, tres años. En fin, incluso, en cualquier momento, las autoridades competentes podrán requerir la información y datos que se estimen convenientes para comprobar la aplicación del sistema de la tasa suplementaria, así como realizar las inspecciones que crean oportunas (art. 16 del RD 324/94, de 28 de febrero, y norma 9.^a de la Orden ministerial de 6 de abril de 1993). Sin embargo, el actual conflicto en el sector lácteo parece demostrar que esta minuciosa y permanente obligación de información no se lleva a cabo con el suficiente rigor.

b) *La tasa suplementaria.*

La tasa suplementaria se introduce en el Derecho comunitario como instrumento que pretende controlar el sector lácteo, al disuadir de una producción excesiva, que se vería afectada por la imposición de un gravamen. En la actualidad este gravamen alcanza el 115 por 100 del precio indicativo de la leche (63), lo que, en principio, debería disuadir de producir por encima de la cuota láctea, pues no deriva en ningún beneficio, sino, por el contrario, en un importante gravamen. Sin embargo, a pesar de esta cuantiosa tasa, este sistema no ha ofrecido en absoluto los frutos deseados, y ello, en gran parte, por la diferente interpretación realizada por los Estados miembros de las fórmulas para determinar la cuantía a satisfacer por sobreproducción. La compensación de los excesos favorecida por algunos Ordenamientos (64) originó graves discriminaciones entre los gana-

(63) De conformidad con los artículos 1.º del Reglamento 3950/92, de 28 de diciembre, y 1.º del RD 324/94, de 28 de febrero. Inicialmente, el Reglamento comunitario 857/84 había fijado una tasa menor, en concreto sólo el 75 por 100 o el 100 por 100 del precio indicativo, dependiendo de que gravara a los ganaderos o a las industrias lácteas. Pero la falta de eficacia en la limitación de los excedentes derivó, primero, en su equiparación (Reglamento 774/87, de 17 de marzo) y, segundo, en la elevación de la misma para convertirse en una verdadera carga, al superar el precio indicativo.

(64) Los Reglamentos comunitarios ofrecían inicialmente la posibilidad a los Estados miembros de elegir entre dos fórmulas a la hora de determinar la cuantía de la tasa. Una implicaba el abono del gravamen por el ganadero, mientras que la otra responsabilizaba a las empresas lácteas de su cobro. La compleja articulación de ambas fórmulas permitió a algunos Estados establecer flexibles mecanismos de compensación de producción entre los ganaderos que se habían sobreexcedido y aquellos que no habían producido toda la cantidad esperada. Así, en Dinamarca se organizó un sistema de «comprador» único, de

deros de los distintos países miembros. De ahí la reforma del sistema (65) que, para uniformar la aplicación de la tasa suplementaria, reconoce que se diluya la eficacia de la tasa al permitir la compensación de los excesos entre los distintos ganaderos.

Para la determinación del gravamen hay que diferenciar las cuotas que se destinan a las industrias lácteas de aquellas que se venden directamente a los consumidores (66). En el primer caso, la fijación de la tasa se realiza en dos fases (67). Las industrias lácteas han de contabilizar, en primer lugar, la producción adquirida y, en caso de existir un excedente, deberán compensar la producción entre los distintos ganaderos. Aunque esta compensación se ve matizada por varias reglas. Así, no se permite tener en cuenta la falta de producción de aquellos ganaderos que se hayan incorporado a planes de abandono o que hayan cesado su producción. Tampoco se admite que ganaderos que hayan cedido parte de su cuota en una campaña se vean beneficiados en su exceso de producción por otros ganaderos. Además, se establece que la compensación entre las producciones se realizará de manera proporcional (68), de tal modo que se beneficien los ganaderos que menos se han excedido y quedan significados los ganaderos que más han producido por encima

tal modo que toda la producción láctea se compensaba y sólo se abonaba la tasa por el exceso en su cantidad global garantizada y no por los concretos e individuales excesos realizados por sus ganaderos. En consecuencia, lo que pretendía ser una llamada de atención individual a los ganaderos para que no produjeran más de la cantidad inicialmente prevista se desvaneció porque los ganaderos asumían con tranquilidad el riesgo de producir más ante la confianza de poder compensar en el futuro esos excesos.

(65) En la actualidad, el régimen se contiene en los citados Reglamentos comunitarios 3959/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, y el 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993. Estas disposiciones son las que originaron la reforma del sector lácteo español llevada a cabo por el RD 324/94, de 28 de febrero.

(66) La sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 16 de noviembre de 1995 declaró que un agricultor no podía compensar sus excesos y defectos de producción con relación a sus cuotas asignadas, esto es, la cuota de venta a industrias y la de venta directa, porque ambas cantidades son independientes entre sí.

(67) Esta regulación se contiene de manera esencial en el artículo 2 del RD 324/94, de 28 de febrero; en las Ordenes ministeriales de 6 de abril de 1993 y 30 de marzo de 1994 y en las Resoluciones del SENPA de 8 de julio de 1993 y 5 de abril de 1994. Además, en el País Vasco, hay que tener en cuenta los Decretos de 30 de diciembre de 1992 y 1 de junio de 1993, que establecen las normas específicas de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche de vaca y productos lácteos, así como la Resolución de la Dirección de Agricultura y Desarrollo Rural de 27 de mayo de 1994, relativa a la recepción de declaraciones para aplicar la tasa suplementaria.

(68) Esta distribución proporcional se introdujo mediante el Reglamento comunitario 774/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987. En el mismo se establece la posibilidad de compensación entre los ganaderos pero de modo *proporcional*, lo que evita que aquellos que se hayan sobrepasado en grandes cantidades puedan compensarlas en su totalidad. Además, se permitió a los Estados miembros que la compensación se realizara de modo discriminatorio a favor de determinados productores y que, incluso, se podía establecer que algunos ganaderos satisficieran toda la tasa en que hubieran incurrido por exceso de producción.

de su cuota láctea (69). Sin embargo, estas previsiones no se aplican con rigor (70). Según la normativa, el detalle realizado por las industrias lácteas ha de remitirse al FEGA, que, a su vez, podrá compensar entre las distintas industrias a nivel nacional los excesos de producción con las cantidades no utilizadas por algunos ganaderos.

Del abono de la tasa es responsable la industria láctea y, en principio, deberá realizarse antes del día 1 de septiembre. La normativa establece que el impago origina desde el día siguiente el devengo del interés de demora que esté vigente en ese momento, sin perjuicio del correspondiente recargo por apremio. Además, permite que las empresas retengan a los ganaderos que entreguen más cantidad de la fijada en su cuota una cantidad del precio que les correspondería por la leche en previsión del devengo de la tasa suplementaria. Estas cantidades retenidas deberán entregarse periódicamente al FEGA, que devolverá una vez realizadas las compensaciones y liquidaciones del exceso.

Cuando el exceso de producción afecte a las cantidades individuales destinadas a la venta directa a los consumidores, es el mismo FEGA el que ha de comunicar al ganadero la tasa que le corresponde abonar, una vez compensados también los posibles excesos con la no utilización de cuotas por otros ganaderos. No es posible en la actualidad que el propio ganadero compense sus excesos entre sus cantidades individuales (71). En fin, se han fijado los mismos plazos

(69) Las concretas reglas de compensación se detallan en el Anexo 5 de la Resolución del SENPA de 5 de abril de 1994. Mediante un ejemplo se explica cómo una industria láctea ha de dividir primero el total de los kilogramos sobrantes de leche que no han utilizado algunos ganaderos entre aquellos ganaderos que se han excedido en su cuotas. Si, tras esta operación de compensación, algún exceso de un ganadero se ha compensado en su integridad y todavía sobran kilogramos de leche, esta cantidad se distribuirá entre los ganaderos que continúan manifestando un exceso, y así sucesivamente hasta conseguir bien determinar una cuota no utilizada (en el caso de que la compensación haya beneficiado a todos los ganaderos), bien los ganaderos a los que finalmente no se les puede compensar parte de su exceso.

(70) En la práctica, algunas industrias lácteas no aplican este criterio de distribución proporcional del exceso, sino que compensan libremente los excesos entre sus suministradores e, incluso, no faltan casos en que la misma industria láctea ofrece negociar esa compensación a sus ganaderos suministradores, quienes siempre se encuentran en una posición de inferioridad ante estas situaciones.

(71) Esto es, la que tiene asignada para industrias y la destinada a venta directa. Sin embargo, esta posibilidad se admitió inicialmente en el derogado artículo 13 del RD 1888/91, de 30 de diciembre. En la actualidad, el ganadero ha de solicitar a la Administración estatal el «trasvase» de una cantidad a otra sin que se incremente el conjunto de sus cuotas individuales (art. 11.3 del RD 324/94, de 28 de febrero). A falta de resolución expresa de esta autorización, ha de entenderse desestimada la petición por el transcurso de doce meses desde la presentación de la solicitud (apartado 9 del Anexo del RD 1778/94, de 5 de agosto, y Anexo de la Resolución de 20 de marzo de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado; suplemento al «BOE» núm. 87, pág. 142).

para estos abonos, así como el devengo de intereses desde el día siguiente (72).

Sin embargo, estas disposiciones no se han aplicado, pues hasta el presente año el abono de la tasa suplementaria siempre ha sido asumido por la Administración estatal. Además, el actual conflicto en el sector lácteo (73) está poniendo de manifiesto el incumplimiento de estos plazos, así como las graves dificultades para su correcta aplicación.

C) *Consecuencias de la atribución de un valor económico independiente a la producción láctea: el régimen de cesión y transmisión de las cuotas*

Es fácil comprender que la singular atención que se ha prestado a la cuota láctea haya atraído el interés económico hacia la misma. La cantidad de referencia representa una posibilidad de producción rentable, al estar garantizada su comercialización y no estar penalizada con ninguna tasa como los excesos de producción. En consecuencia, no ha de extrañar que, lógicamente, haya nacido un mercado sobre las cuotas lácteas (74).

A pesar del reconocimiento económico a las cantidades de referencia, la normativa europea partió de la idea de que las cuotas deben estar vinculadas a la explotación ganadera, como un elemento de las mismas. De ahí que, inicialmente, los reglamentos comunitarios sólo atendieran a recordar, por un lado, el carácter accesorio de las cantidades de referencia al transmitirse la explotación y, por otro, a establecer los criterios de solución ante posibles conflictos (75). Sin embargo, ante las prácticas generalizadas en algunos Estados miembros, cuyos ganaderos conseguían una transmisión de las cantidades de referencia sin la explotación, se afirmó la necesidad de es-

(72) De conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 7 del RD 324/94, de 28 de febrero.

(73) Se han difundido ya los datos del exceso de producción láctea en la última campaña, que ha sobrepasado en más de 126.000 toneladas las permitidas; de ahí que la tasa suplementaria superará los 7.000 millones de pesetas.

(74) Además, en este sentido, se ha creado un «bolsín» de cuotas lecheras en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante la Orden de 24 de mayo de 1996.

(75) Ya el primer Reglamento comunitario, el número 857/84, estableció en su artículo 7.º que la venta, arrendamiento o la transmisión por título hereditario de la explotación implicaba que el adquirente recibía también la cuota láctea. Por su parte, el Reglamento 1371/84 especificó los criterios a aplicar cuando la transmisión de la explotación era parcial o se atribuía a distintos adquirentes (art. 5).

tablecer límites a esas transferencias, que deberían de constituir una excepción (76).

En la actualidad, el Reglamento 3950/92, aunque proclama en su preámbulo el principio de vinculación de la cantidad de referencia a la explotación (77), ha admitido que los Estados miembros regulen las transferencias de cuotas lácteas sin la transmisión de la explotación bien para mejorar la estructura del sector lácteo o para hacer extensiva la producción (art. 8). En virtud de esta previsión, la Administración española ha regulado la movilidad de cuotas lácteas, así como los controles administrativos que eviten alteraciones y excesos en la producción global y, en consecuencia, en el régimen de la tasa suplementaria.

a) *La intangibilidad de las cantidades «suplementarias» derivadas de la reserva nacional.*

El régimen de transmisión de las cuotas lácteas tiene una importante excepción, que debe ser conocida desde el principio, a saber: no se pueden transmitir mediante un título oneroso las cantidades

(76) En este sentido, puede leerse el Considerando noveno del Reglamento 1546/88. Además, el Informe especial del Tribunal de Cuentas comunitario número 4/93 resume cómo en los Países Bajos y en el Reino Unido se realizaban ventas o arrendamientos de explotaciones con cuota láctea que posteriormente, mediante el ejercicio de pactos de retroventa o retracto, se recuperaban sin la cuota. También son muestra de la consecución de estas especiales transferencias las normas restrictivas establecidas en otros Estados miembros, como la obligación de ceder gratuitamente a la reserva nacional la cuota láctea siempre que se vendiera o arrendara una explotación, así como la determinación de la cuota máxima por hectárea que se podía transferir.

(77) Se han suscitado problemas a la hora de determinar qué se entiende por explotación. Pues se han interpretado las normas comunitarias que atienden a los criterios de distribución de las cuotas entre distintos adquirentes de la explotación en el sentido de identificar la explotación con la superficie o el fundo transmitido. Es cierto que uno de los criterios destacados por la normativa comunitaria para distribuir la cuota es «la superficie utilizada para la producción», así como la preferencia comunitaria de que se transfiera la cantidad de referencia con tierra, constituyendo una excepción a limitar la transferencia «con independencia de las tierras» (Considerando noveno del Reglamento 1546/88). Incluso, el legislador español induce al error al aludir a «la transferencia de cantidades de referencia sin la correspondiente transferencia de tierras o de éstas sin transferir la correspondiente cantidad de referencia» —art. 15.1.d) del RD 324/92; términos muy similares a los utilizados en el art. 8 del Reglamento comunitario 3950/92—. Sin embargo, desde el principio de la regulación comunitaria se ha definido la explotación como «el conjunto de unidades de producción gestionadas por el productor y situadas en el territorio geográfico de la Comunidad» —así, art. 12.d) del Reglamento 857/84, cuyos términos se han mantenido invariables y se reiteran en el vigente art. 9.d) del Reglamento 3950/92 y en el art. 17.d) del RD 324/92—. En consecuencia, la explotación es sencillamente la unidad organizativa que integra a las vacas lecheras, sus establos y otras dependencias vinculadas a la misma. La venta o transferencia de esta unidad, con o sin tierras, será la que determine la transferencia de cuota láctea. En fin, también perfila unos criterios interpretativos el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su sentencia de 13 de julio de 1989.

asignadas por la Administración con cargo a la reserva nacional. Sólo en caso de adquisiciones por título hereditario o por la aceptación de la donación de una explotación ganadera, beneficiada con cantidades de referencia de la reserva nacional, podrá el adquirente de la explotación mantener en su patrimonio esas cantidades suplementarias (arts. 2.º del RD 2230/94, de 18 de noviembre, y 2.º del RD 2307/94, de 2 de diciembre).

La razón de esta limitación no exige grandes argumentaciones. Si la reserva nacional surge como instrumento para realizar una política de reforma agraria, al incidir sobre la producción ganadera, no puede admitirse que la Administración renuncie a este mecanismo de intervención y permita un libre mercado de esas cantidades suplementarias entre los ganaderos. Sólo cuando el título de atribución es gratuito (herencia o donación) y la cuota láctea sigue a la explotación se permite la transferencia de estas cantidades suplementarias.

b) *La transmisión de cuotas lácteas vinculadas a la explotación ganadera.*

Como se ha podido advertir, las cantidades de referencia son un elemento sin duda muy importante de la explotación ganadera y, por ello, se predica, en principio, su vinculación a la explotación, de tal modo que transferida la explotación se transfiere también la cuota láctea. En este sentido, la normativa recuerda que la venta, transmisión o arrendamiento de las explotaciones implica que el adquirente percibe también la correspondiente cantidad de referencia (arts. 7.º del Reglamento comunitario 3950/92 y 4.º del RD 2307/94).

La vinculación es tan significativa que, en caso de que el adquirente no quiera toda la cuota láctea, ésta se incorporará a la reserva nacional. No se admite que el ganadero transmitente mantenga un volumen de cuota láctea sin explotación para su posible negociación con otros ganaderos (78). Sólo cuando la transmisión haya derivado de una expropiación forzosa, sin que en el justiprecio se haya incluido el valor de la cuota láctea (79), o cuando la explotación no se vaya a destinar a fines agrícolas (el Decreto alude también como destino a la «mejora del medio ambiente») podrá mantener el ganadero la titu-

(78) Aunque, a mi juicio, será extraño que el adquirente de la explotación no quiera toda la cantidad de referencia asignada a la misma. No sólo por la escasez de cuota láctea reconocida, sino porque el adquirente sí podría ceder y negociar, en los términos que a continuación se describirán, la cuota que no quiera utilizar.

(79) Como es fácil advertir y no puede dar lugar a dudas, si el justiprecio incluye el valor de la cantidad individual de referencia, ésta se incorpora a la reserva nacional.

laridad sobre la cuota láctea. Pero para esto deberá comunicar a la Administración, en los tres meses siguientes a la transmisión, que reiniciará la explotación ganadera en el plazo de dos años (arts. 4.º.3 del RD 2307/94 y 7.º.1 del Reglamento 3950/92) (80).

La normativa española, siguiendo, como es lógico, las disposiciones comunitarias, prevé el supuesto de que la explotación se distribuya entre varios adquirentes (81). En este caso, y a falta de acuerdo entre las partes, el Reglamento español precisa que se repartirá la cantidad individual de referencia atendiendo de forma proporcional a los establos, instalaciones y superficies de pasto de cada uno de los adquirentes, así como a la carga ganadera por hectárea. También, como supuesto especial y de los más conflictivos en la práctica, se prevé la falta de acuerdo entre el arrendador y el arrendatario de una explotación ganadera al término del arrendamiento, favoreciendo al que mantenga una explotación (apartados 1 y 2 del art. 4 del RD 2307/94) (82).

Todas estas situaciones de transmisión de la explotación requieren una preceptiva comunicación al órgano autonómico competente (83),

(80) Con anterioridad, el artículo 10.4 del RD 1888/91, hoy derogado, establecía el directo destino de estas cantidades de referencia no queridas por el adquirente de la explotación a favor de la reserva nacional.

(81) El Reglamento comunitario 3950/92, de 28 de diciembre, establece que ante la inexistencia de regulación por parte de los Estados miembros se tenga en cuenta la superficie utilizada. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha declarado que, a falta de previsión nacional, no podrán utilizarse para resolver estos conflictos otros criterios, como por ejemplo la edificación, sino sólo la superficie, que es el elemento al que alude la normativa comunitaria (sentencia de 6 de diciembre de 1991). Además, deberá considerarse superficie toda aquella que esté directa o indirectamente vinculada a la explotación, incluyendo, en consecuencia, la superficie de los patios, edificios y caminos de la explotación (sentencia de 17 de diciembre de 1992). Inicialmente, es cierto que sólo se atendía a la superficie de la explotación (art. 5 del Reglamento 1371/84), pero tras la reforma originada por el Reglamento 1546/88 se permitió que los Estados atendieran bien a la superficie o bien a otros criterios objetivos (art. 7).

(82) Estos mismos son los términos utilizados en el Reglamento 3950/92, que ha mejorado la concreción inicial del artículo 7 del Reglamento 857/84, que suscitó múltiples conflictos. En todo caso, puede recordarse que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha reconocido que la atribución al arrendador de la cantidad de referencia no genera ningún derecho a indemnización a favor del arrendatario, que hasta el término del arrendamiento disfrutaba de los beneficios de poseer la cantidad de referencia (sentencia de 24 de marzo de 1994).

(83) Sin embargo, en la primera regulación de las transmisiones de cuotas lácteas, en el RD 1888/91, se establecía la exigencia de obtener una preceptiva autorización para cualquier modificación de la titularidad de la cantidad de referencia (art. 12, hoy derogado). En el País Vasco se dictó el Decreto 473/94, de 13 de diciembre, también hoy derogado, que establecía la necesaria autorización por la Diputación Foral correspondiente de las transferencias de cantidades de referencia vinculadas a la explotación. En la actualidad, el Decreto 367/95, de 20 de junio, exige sólo la acreditación ante la Diputación Foral de determinada documentación relativa a las transferencias de la explotación. Por último, en la normativa autonómica debe destacarse que el Principado de Asturias ha regulado la concesión de ayudas para adquirir cantidades individuales de referencia (Resolución de 12 de marzo de 1996).

que a su vez remitirá con una periodicidad mensual a la Administración estatal la relación de transferencias realizadas con el fin de modificar los registros y datos relativos a la tasa suplementaria (art. 7 del RD 2307/94, de 2 de diciembre).

c) *Transmisiones de cuotas lácteas sin explotación.*

Las transmisiones de cantidades de referencia aisladas, individualmente consideradas sin la explotación ganadera, están sometidas a importantes requisitos. En principio, ciertas restricciones parecen razonables si se considera la necesidad de que la posibilidad de producción láctea esté siempre vinculada a una explotación ganadera para no potenciar un mercado abstracto de las cuotas lácteas. Pero en el Derecho español los controles administrativos de estas transferencias son distintos, dependiendo de si la transferencia se realiza dentro del territorio de una Comunidad Autónoma o, por el contrario, entre ganaderos establecidos en distintas Autonomías (84).

Cuando la transferencia de la cuota láctea se mantenga en la misma Comunidad Autónoma, la transmisión ha de contribuir a una conveniente reestructuración ganadera. De ahí que se exija que el adquirente tenga alguna de las siguientes condiciones: ser agricultor a título individual, agricultor joven, entidad agraria (en sus distintas modalidades), institución docente o benéfica o, por último, que la explotación esté ubicada en zona desfavorecida.

Pero no sólo se atiende a la condición del adquirente, sino que también existen notables restricciones con relación al objeto de la transmisión y al título en virtud del cual se realiza la transferencia. Así, en primer lugar, se impone que la transferencia sea de una cantidad significativa, para no potenciar una configuración «minifundista» de la producción láctea, menos rentable. A este principio responden los imperativos de transferir toda la cantidad de referencia cuando es inferior o igual a 25.000 kilogramos si se destina a industrias

(84) La regulación inicial contenida en el RD 1888/91 sí imponía la necesidad de una autorización previa para todas las transferencias de cantidades de referencia (art. 12). Personalmente, no entiendo la distinción actual, porque las cantidades de referencia no se hallan distribuidas de forma territorial; la mal llamada cuota autonómica no es sino el sumatorio de todas las cuotas de los ganaderos residentes en su territorio. De ahí que, en propiedad, tenga el mismo significado transferir una cantidad de referencia entre ganaderos establecidos en la misma Comunidad Autónoma que en distintas Autonomías. Quizá la distinción derive del respeto por parte de la Administración estatal de las competencias autonómicas en materia de ordenación agrícola y ganadera, permitiendo que sean las Administraciones autonómicas las que puedan diseñar sus propios controles sobre las estructuras ganaderas. Pero, en la práctica, y salvo el País Vasco, ninguna Comunidad Autónoma ha atendido a estas transferencias de cuotas lácteas desvinculadas de la explotación.

lácteas o 10.000 kilogramos si se vende directamente a los consumidores (85). Cuando el ganadero tiene más volumen de cantidad de referencia y sólo pretende transferir una parte de la misma, deberá quedarse con un volumen mínimo de 25.000 kilogramos o 10.000 kilogramos, dependiendo de su destino, o con al menos la mitad de su cantidad individual de referencia si el volumen supera los 50.000 kilogramos —letras *a*) y *b*) del art. 5.2 del RD 2307/94, de 2 de diciembre— (86).

Estas transmisiones no pueden realizarse mediante arrendamiento ni «otras figuras jurídicas afines» —letra *e*) del art. 5.2 del RD 2307/94, de 2 de diciembre—. Entre en estas figuras afines deben incorporarse, sin duda, los contratos de aparcería, así como todos aquellos arrendamientos y contratos singulares del mundo agrario que atribuyen un derecho de uso a cambio de un precio. Pero, además, una interpretación sistemática de la normativa debe impedir también la constitución de derechos reales sobre sólo la cuota, de manera independiente a la explotación ganadera. A mi juicio, no debería admitirse la constitución de derechos de usufructo o uso (87) sobre las cantidades de referencia sin someterse a los requisitos establecidos para la cesión de cuotas, que con posterioridad analizaré. En consecuencia, la transferencia de cuotas lácteas debe realizarse siempre mediante negocios traslativos, como la compraventa, la permuta, las aportaciones sociales, los derechos de adquisición preferente, las cesiones en pago u otros títulos gratuitos, como en virtud de herencia o donación.

Otro importante límite de estas transmisiones, que pretende introducir cierta estabilidad a la producción láctea para posibilitar su reordenación, lo constituye el hecho de que se obliga al adquirente a mantener esa cantidad de referencia al menos durante cinco años. Sólo transcurrido este período de tiempo podrá libremente, por supuesto siempre de acuerdo con la normativa, transferir esa cantidad

(85) En otros términos, el adquirente deberá poseer al menos cinco vacas lecheras, si pretende vender la leche a alguna industria láctea, o dos vacas, si la vende de manera directa a los consumidores.

(86) Pero, como se puede apreciar, esta regulación no evita en todo caso un cierto mantenimiento de pequeñas explotaciones de sólo una o dos vacas lecheras. Porque en el caso en que el ganadero tenga asignada una cantidad de referencia que oscile entre los 25.000 y 50.000 kilogramos, siempre estará obligado a retener 25.000 y, en consecuencia, el adquirente obtendrá una cuota (por ejemplo, 5.000 o 10.000 kilogramos) mucho menor que la señalada como significativa.

(87) Como es de sobra conocido, es posible la constitución de usufructos tanto sobre derechos reales como de crédito, dentro de ciertos límites (art. 469 del Código civil). El supuesto que se plantea es distinto a la constitución de un usufructo sobre la explotación, donde la cuota láctea la disfrutaría sin ninguna duda el usufructuario, al constituir un rendimiento de la explotación (en términos similares, puede recordarse el art. 499 del Código civil y, con relación al derecho de uso, el art. 526 del Código civil).

de referencia —art. 5.2.c) del RD 2307/94, de 2 de diciembre—. Por último, como supuesto especial que desvela la intención de fomentar las distintas clases de agrupaciones y asociaciones agrarias, se impide al ganadero que se haya separado de una de estas entidades transferir su cantidad de referencia sin la explotación a personas o entidades distintas de su agrupación o asociación hasta que transcurran al menos cinco años desde el día en que se separó de la misma —letra d) del art. 5.2 del RD 2307/94, de 2 de diciembre—.

Pero lo cierto es que no existe una previsión específica ante el incumplimiento de estas reglas. Únicamente se impone la obligación de comunicar estas transferencias al órgano autonómico competente (88), el que, a su vez, remitirá a la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos las correspondientes declaraciones de los ganaderos para la actualización de los registros y archivos (art. 7 del RD 2307/94, de 2 de diciembre). Sólo controles administrativos periódicos podrán impedir que el adquirente negocie a su vez la cuota láctea adquirida y forzar, en su caso, bien su efectiva utilización por el adquirente, bien promover la anulación de la transmisión (89).

Todos estos presupuestos y limitaciones rigen también cuando la transferencia de la cuota láctea independiente de la explotación se realiza entre ganaderos establecidos en distintas Comunidades Autónomas. Pero, además, esa transferencia está sometida al cumplimiento de dos fines específicos, que deberán acreditarse ante el Ministerio de Agricultura en el procedimiento seguido para autorizar la transferencia (90).

En concreto, la transferencia ha de ampararse en el deseo de «mejorar la estructura de la producción» láctea, para lo que habrán de acreditarse las mejoras, así como disponer de superficie forrajera

(88) En el País Vasco, el Decreto 367/95, de 20 de junio, regula la transferencia de cantidades de referencia sin explotación y, junto a presupuestos necesarios de la transmisión, se ha limitado la posible transmisión, que sólo podrá ser autorizada por la Diputación Foral correspondiente cuando existan circunstancias excepcionales en el transmitente (su edad avanzada o problemas de salud; problemas zoonosarios de su explotación; catástrofes naturales). Cuando la transferencia se realice entre ganaderos establecidos en distintos territorios forales, corresponderá decidir la autorización a la Diputación en la que radique la explotación cedente.

(89) Quiebra importante de este sistema es la falta de un eficaz control administrativo que impida negociar libremente las cuotas lácteas por personas que no ejercen la actividad ganadera. Tampoco se han previsto mecanismos de reacción que eviten un comercio irregular de cuotas, así como su incorporación a la reserva nacional, lo que podía conseguirse con cierta facilidad con la regulación: bien del ejercicio de derechos de adquisición preferente, bien del rescate de cuotas, bien el posible ejercicio de la potestad expropiatoria por incumplimiento de la función social.

(90) El Decreto del Gobierno vasco de 20 de junio de 1995 establece la necesidad de un informe previo por parte del Departamento de Industria y Agricultura cuando la transferencia se realice entre ganaderos de distintas Comunidades Autónomas, siendo una de ellas el País Vasco.

suficiente. Cuando la transferencia se dirija a hacer extensiva la producción, deberá también acreditarse la carga ganadera (art. 6 del RD 2307/94). En estos casos, la falta de resolución expresa de autorización administrativa, transcurrido el plazo de [doce meses] desde su presentación, implica que se entienda estimada la petición (91).

En fin, desde un punto de vista teórico, no deberían suscitar especial problema las transmisiones de cuotas lácteas realizadas sin cumplir los requisitos establecidos o sin la preceptiva autorización. Estos negocios, además de impedir la comercialización de la leche (92), estarían viciados por infringir el Ordenamiento jurídico. Sin embargo, la realidad confirma la existencia de un mercado de cuotas lácteas, que se desenvuelve ajeno e indiferente a esta normativa, al no verse perjudicado por la falta de su comercialización.

d) *La cesión de cuotas lácteas.*

Junto a la posible transferencia de la cantidad individual de referencia, los ganaderos pueden pretender mantener la titularidad sobre sus cuotas lácteas a la vez que obtienen un beneficio económico con la puesta a disposición de su utilización por otros ganaderos. Surge así la posibilidad de negociar sólo el uso de la cuota láctea, sin desprenderse ni renunciar al reconocimiento de su asignación.

Los primeros reglamentos comunitarios, que establecieron este sistema de control de producción láctea mediante la tasa suplementaria, no atendieron ni previeron una posible negociación del uso de las cuotas por ganaderos distintos a los titulares. La cuota era un derecho accesorio y siempre vinculado a la explotación. De ahí que sólo ante la necesidad de limitar el mercado de cuotas lácteas, para restringir la preocupante movilidad de las cantidades de referencias que existía en algunos de los Estados miembros, se introdujeron mecanismos de control administrativo de estos negocios jurídicos (93).

(91) De conformidad con lo establecido en el Anexo del Real Decreto 1775/94, de 5 de agosto, de adecuación de determinados procedimientos de la Ley 30/92, y en la Resolución de 20 de marzo de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, que publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

(92) Pues, en principio, las industrias lácteas deberían adquirir la leche sólo a los ganaderos que acrediten la cantidad de referencia, so pena de satisfacer la industria la tasa suplementaria. De ahí que, desde un punto de vista teórico, si se transmite la cuota sin autorización se perdería la posibilidad de vender la leche a las industrias lácteas que no la acepten sin el título que acredite la posesión de cuotas y, además, se correría el riesgo de perder la cuota por el ganadero transmitente al no poder acreditar durante las campañas su producción y venta.

(93) En concreto, el Reglamento 1546/88 estableció la necesidad de registrar dichas

En la actualidad, el Derecho comunitario faculta a los Estados miembros a someter las «cesiones» de cuotas lácteas a unos requisitos previos que deberán acreditarse a través de una autorización administrativa (art. 6 del Reglamento 3950/92). Además, al utilizar el vocablo «cesiones» deben entenderse comprendidos todos los negocios jurídicos que conduzcan a facilitar el ejercicio del derecho sin la pérdida de la titularidad sobre el mismo, esto es, contratos de arrendamiento, aparcería, derechos de usufructo, uso, censos, etc.

La normativa española admitió en principio las cesiones temporales de cuotas lácteas sin establecer control o requisito previo, más que su carácter anual (el derogado art. 11 del RD 1888/91). Tras la reforma comunitaria de 1992, que permitía el control de las cesiones, se dictó así la Orden ministerial de 9 de septiembre de 1993, que impone ya la necesidad de obtener una previa autorización de la Administración estatal por las cesiones que pretendan realizarse en cada campaña (94). Pero, además, y lo que puede ser más importante, de la cesión de cantidades de referencia derivan singulares consecuencias tanto para el cedente titular de las cuotas lácteas como para el cesionario.

Así, el ganadero que cede su cuota o parte de la misma no puede solicitar el reconocimiento de más cantidad de referencia, por ejemplo de la reserva nacional, ni tampoco puede adquirir el disfrute de otras cuotas lácteas. Si ha negociado el uso de su cuota se entiende que ha optado por no producir. La solución contraria, permitir que los ganaderos cedan libremente sus cuotas con posibilidad de obtener con facilidad nuevas asignaciones de la reserva o de la cesión de otros ganaderos, originaría un complejo y abusivo mercado de cuotas lácteas, además de perjudicar la ordenación de las estructuras y explotaciones agrarias.

Además, el ganadero no podrá ceder durante dos campañas consecutivas más de la mitad de su cuota, salvo que concurra alguna circunstancia o situación calificable como de fuerza mayor (95). Esta previsión intenta también evitar que se consolide un mercado de cuotas, al impedir que el ganadero titular de las cantidades de referencia se despreocupe de su explotación, mediante periódicas cesiones de su cuota láctea. En esta misma idea se ampara la prohibición

cesiones antes de un plazo determinado en cada campaña láctea (art. 8). Además, mediante el Reglamento 763/89, de 20 de marzo, se introduce la posibilidad de que el Consejo limite el régimen de las cesiones temporales.

(94) Esta regulación se mantiene vigente, pues el RD 324/94 mantiene una remisión normativa para configurar y limitar el régimen de las cesiones temporales en su artículo 12.

(95) En el País Vasco, la Orden de 16 de septiembre de 1993 ha concretado los supuestos calificables de fuerza mayor que pueden justificar cesiones temporales de cuotas lácteas.

de que el ganadero cedente pueda transmitir la titularidad de las cuotas, así como la imposibilidad de incorporarse a un plan de abandono de la producción si ha cedido el uso de las mismas.

Tampoco se admite que un cesionario negocie con las cuotas obtenidas. Es él el que ha de aprovecharse de la cesión. Esta limitación evidencia la idea de que las cuotas lácteas sean disfrutadas por los ganaderos y que no se posean por titulares sin ninguna vinculación a la producción láctea, que obtienen beneficios periódicos con la negociación de las cuotas, con lo que se restringe de nuevo la posibilidad de un mercado abierto de cuotas lácteas. En fin, especifica también esta Orden ministerial la cantidad mínima que el ganadero ha de ceder: al menos 3.000 kilogramos por productor.

Todo negocio jurídico que implique la cesión de cuota láctea deberá autorizarse en cada campaña láctea por la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos. Las solicitudes deberán presentarse ante los organismos autonómicos correspondientes (96) antes del día 20 de diciembre, donde se preparará la propuesta de resolución para su remisión al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación antes del día 30 de diciembre (97). En este caso, la falta de resolución explícita por la Dirección General en el plazo de seis meses tiene efectos positivos (Resolución de 20 de marzo de 1996).

3. ÚLTIMAS PRECISIONES

Descrito el régimen jurídico de las cuotas lácteas, queda sólo formular una opinión sobre su encaje en las distintas figuras jurídicas; operación ésta de relativo interés científico al estar en la actualidad muy difuminadas las distintas y tradicionales categorías por las particularidades y especialidades de cada situación o relación jurídica concreta. En todo caso, no renuncio al envite.

No debe suscitarse ninguna duda que las cantidades de referencia son un derecho *inmaterial* y de carácter *personal* (98). Se atribuyen a

(96) En este sentido, deben verse las disposiciones autonómicas que especifican los organismos competentes de la tramitación; en concreto, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, esta materia se regula mediante la Orden de 23 de agosto de 1994, y, en el País Vasco, mediante la Orden de 16 de septiembre de 1993, que concreta los plazos para presentar las solicitudes entre los días 1 de mayo y 15 de octubre, así como la preceptiva autorización que deberá emitir la Diputación Foral correspondiente.

(97) Estos plazos se especificaron, después de muchas adaptaciones, en la Orden ministerial de 2 de diciembre de 1994.

(98) Aunque este segundo elemento no es en modo alguno pacífico, pues existen voces que defienden el carácter de derecho *ob rem*, por su vinculación con la explotación.

un ganadero con independencia del número de vacas lecheras que posea e, incluso, sin poseer explotación, pues se permite la transferencia desvinculada de la explotación ganadera, así como la cesión de las cuotas lácteas.

El avance en el análisis de este derecho parece dirigirse a reconocer la cantidad de referencia como un «derecho a producir». Instintivamente se equipara la idea de tener una cuota láctea con poder producir varios kilogramos de leche. Incluso, esta intuición se ampara en la finalidad que determinó la aparición de este complejo régimen jurídico de las cantidades de referencia, esto es, la necesidad de controlar la producción láctea.

Sin embargo, y aunque ésta es una opinión generalizada entre los autores civilistas que han tratado este tema (99), a mi juicio, existen dos inconvenientes que impiden calificar las cuotas lácteas como un derecho a producir. El primero, el hecho de que ninguna norma niega el derecho de todo ganadero a ordeñar y a aprovechar la leche de sus vacas. Tenga o no reconocida cuota láctea, este derecho de disfrute no se impide. Aunque es cierto que esta objeción tiene poca relevancia dentro de la amplia producción láctea, pero implica que no pueda afirmarse de manera categórica que las cuotas lácteas son el derecho a producir leche.

La segunda objeción tiene mayor valor, a mi juicio, porque según está configurado en la actualidad el sistema de la tasa suplementaria no se niega en ningún momento a los ganaderos la posibilidad de producir mayor cantidad de leche. Los ganaderos sólo perciben consecuencias negativas por el exceso de producción en el caso de que las industrias lácteas no puedan compensar los excesos entre sus ganaderos suministradores, ni tampoco quepa la compensación a nivel nacional entre todos los productores.

En conclusión, qué otorga la cuota láctea. A mi juicio, la cuota representa un *derecho de libre comercialización de productos lácteos* (100), aunque incida indirectamente en el régimen de producción. El ganadero con cuota tiene garantizada la comercialización, a unos precios además asegurados y sin posibilidad de penalización mediante la

Así, A. BERNARD, *Les quotas laitiers meubles ou immeubles?*, «Revue du Droit Rural», febrero de 1987, págs. 49 y ss.

(99) Por todos, J. M.^a DE LA CUESTA, *Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera*, «Revista de Derecho Privado», diciembre de 1988, págs. 1067 y ss.

(100) Esta configuración enlaza claramente con la normativa, pues ya el primer Reglamento que atendió a las cuotas lácteas afirma que «la asignación a cada ganadero de la cantidad de referencia se efectuará a través de un documento nominal, acreditativo de la misma, que será imprescindible para la comercialización o venta directa de su producción sin penalización» (art. 8.2 del RD 2466/86).

tasa suplementaria. El exceso de producción sobre la cantidad de referencia puede originar una sanción, pero sólo en el caso de que no sea posible la compensación de su exceso con otros ganaderos. Mientras que el ganadero sin cuota debe encontrar, en teoría, mayores dificultades para comercializar la leche. Porque, por un lado, la industria láctea que la adquiera asume el riesgo de satisfacer la tasa suplementaria si existe exceso de producción. Y, por otro, quizá no consiga los precios garantizados por la Comunidad.

Pero desde un punto de vista administrativo interesa más determinar qué incidencia tiene en este derecho la intervención administrativa (101). Porque, como se ha leído, es la Administración la que atribuye una cantidad de referencia a los ganaderos y, además, la Administración debe autorizar los negocios que impliquen la cesión de cuotas lácteas, así como, en determinados casos, las transmisiones de cantidades de referencia.

Al acudir a la doctrina clásica de los actos administrativos favorables, y a pesar de las precisiones y matices que en cada caso son necesarios, debe reconocerse que persiste la clásica diferencia de categorías entre la autorización y la concesión. Con este conocido bagaje podría decirse que, *prima facie*, el reconocimiento de cantidad de referencia a un ganadero constituye una autorización, pues es previo su derecho a aprovechar el rendimiento de sus vacas lecheras. Sin embargo, frente a esta primera aproximación hay que advertir que las cuotas lácteas son limitadas. No pueden superar la cantidad global garantizada a España. De ahí que me incline por calificar ese reconocimiento como verdadera concesión administrativa. La Administración otorga al ganadero la situación de privilegio de comercializar su leche a un precio determinado sin ningún gravamen. Esta naturaleza de concesión es lo que justifica los otros actos de intervención administrativos, la autorización para ceder su uso, la autorización ante determinadas transmisiones, y que su falta de utilización conduzca a que este derecho revierta en la reserva nacional (situación análoga a la caducidad de las concesiones).

(101) En este sentido, debe recordarse que el Tribunal de Justicia comunitario declaró, en su sentencia de 15 de febrero de 1996, entre otras consideraciones, que la normativa relativa a las cantidades de referencia y a la tasa suplementaria no afecta a la esencia de los derechos de propiedad ni de libre ejercicio de una actividad; pues responde a unos objetivos amparados en el interés general, a saber: remediar los excedentes de productos lácteos para conseguir el mantenimiento de las rentas de los ganaderos. En el mismo sentido se había pronunciado este Tribunal comunitario en su sentencia de 13 de julio de 1995, al declarar que son admisibles las restricciones a los derechos de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional cuando las restricciones respondan de manera efectiva a objetivos de interés general y que no constituyan ni puedan calificarse como intervenciones desmesuradas o intolerables.

En fin, tras esta aproximación sobre el régimen jurídico de las cuotas lácteas debería sólo aventurarse su utilidad; si realmente este complejo sistema consigue y logra los objetivos perseguidos.

Es suficiente una superficial observación de la actualidad para intuir que el sistema de la tasa suplementaria no ha dado los frutos deseados: ni ha conseguido controlar la producción láctea ni tampoco ha conseguido consolidar unos precios en este sector. Pero es que, además, este sistema está conduciendo a una difícil situación de las tradicionales explotaciones ganaderas (102).

En consecuencia, es preciso analizar con rigor las perspectivas de la política agraria comunitaria. Pues la tendencia actual ha puesto de manifiesto la contradicción de los objetivos previstos: no se puede de manera simultánea controlar la producción y mejorar las explotaciones. Además, y lo que es más importante, no se intuye con facilidad qué hacer para mantener la renta agraria. Por ello, sería conveniente que estos estudios y reflexiones se realizaran no desde perspectivas macroeconómicas, siempre parciales y sectoriales, porque el futuro del campo, de la vida rural es mucho más rico y complejo, además de indispensable, que el mero cuadro final en un balance o un presupuesto.

En todo caso, no puede desconocerse que la conflictiva situación española tiene otras causas, además de sufrir los defectos del sistema en su conjunto. Porque los problemas del sector ganadero español derivan de la falta de verdadera aplicación de este régimen jurídico. Sólo parcialmente se han trasladado a los ganaderos las consecuencias del régimen de la tasa suplementaria, porque hasta el momento nunca han padecido en sus economías la imposición de las multas comunitarias.

Aunque más preocupante que este dato es la falta de un eficaz control de la comercialización de la leche. Muchos ganaderos, a pesar de ser titulares de cuota láctea, se encuentran en situación de inferioridad frente a algunas industrias lácteas que adquieren leche a precios inferiores de los indicativos y que negocian libremente la compensación de los excesos de producción. De ahí que entre las primeras medidas a adoptar por la Administración sería evitar ese mer-

(102) Sin menospreciar las grandes e importantes reformas de las explotaciones españolas, muchos ganaderos han optado por abandonar la actividad; las explotaciones con menos de treinta cabezas de ganado padecen una gran incertidumbre; las zonas de montaña, con pastos naturales, están siendo desplazadas por las explotaciones del centro de España, donde los nuevos sistemas de regadío han incrementado las tierras de pastos y forraje; y, lo que es más grave, es prácticamente imposible la incorporación de nuevos ganaderos al sector lácteo.

cado «negro» de leche. Porque, como se ha escrito (F. SOSA WAGNER), «la leche no es blanca por casualidad sino porque es el color de la inocencia, como ligada que está a nuestro primer alimento. La leche es el abono de la Humanidad, la gran savia que pone en pie a ese árbol caduco que es el hombre».