

NOTAS

La transferencia de la cuota láctea en la normativa comunitaria y española: del principio de vinculación a la cesión desligada de la tierra

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA (*)

1. INTRODUCCIÓN

Desde su introducción en 1984, el sistema de cuotas lecheras ha dado pie a una importante conflictividad no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el jurídico. Centrándonos en este último aspecto hay que poner de relieve que entre las muchas cuestiones planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (de ahora en adelante TJCE) sobre este tema destaca especialmente la relativa a la aplicación de las reglas sobre transferencias de cuotas. Esta materia ha contado y cuenta con una regulación específica tanto en el derecho comunitario (actualmente contenida en los arts. 7, 8 y 8 bis del Reglamento (3950/92) como en nuestro ordenamiento (regulada en la sección 1ª –Transferencias de cuotas– del capítulo VII –Movimientos de cuotas– arts. 33 a 41 del reciente Real Decreto n.º 1.486/1998, de 10 de julio, sobre modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo) (1). El presente trabajo tiene por objeto estudiar el contenido de esta normativa atendiendo a los diferentes supuestos de transferencias (tanto las vinculadas

(*) Departamento Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

(1) Ver, Reglamento (CEE) N.º 3.950/92 del Consejo de 28.12.1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, DOCE N.º L 405/1 de 31.12.1992. Esta norma ha sido recientemente modificada por el Reglamento (CE) N.º 1256/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999, DOCE N.º L 160/73, de 26.6.1999. Con la reforma operada con el Reglamento (CE) n.º 1256/1999 se ha decidido prorrogar el régimen de cuotas durante ocho nuevos periodos consecutivos de doce meses a partir del 1 de abril de 2000 e introducir ciertos cambios en el régimen de transferencias. Sobre la normativa española ver, Real Decreto de 10 de julio de 1998, n.º 1486/1998 sobre modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo, BOE de 11.7.1998, (RCL 1998, 1998) que deroga el Real Decreto de 2 de diciembre de 1994, n.º 2.307/1994.

–considerando los supuestos especiales de transferencias de tierras a las autoridades públicas o con fines no agrícolas y por término del contrato de arrendamiento– como las desvinculadas de la explotación: sistema del «pool de cuotas», transferencia de tierras destinadas a mejorar el medio ambiente, transferencia regionalizada o zonificada con fines de mejora estructural, transferencia para favorecer la mejora estructural o la extensificación) que se contemplan en el actual régimen jurídico de la cuota láctea.

2. EL PRINCIPIO DE VINCULACIÓN DE LA CUOTA A LA EXPLOTACIÓN: EL ART. 7 DEL DEL REGLAMENTO 3.950/92

El primer párrafo del art. 7.1 del Reglamento 3.950/92 (antiguo art. 7 del Reglamento 857/84) dispone que «*en caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, se transferirá a los productores que se hagan cargo de ella la cantidad de referencia disponible ...*». Este texto consagra lo que se ha llamado el «principio de vinculación de la cuota a la explotación» (2). Se trata de un principio que no se encuentra recogido con este nombre específico en ningún lugar de la normativa comunitaria sobre cuotas, pero que, sin embargo, constituye el pilar fundamental sobre el que se ha edificado el sistema de cantidades de referencia, y que con el paso del tiempo ha ido perdiendo terreno a medida que se han introducido excepciones. En virtud de este principio, toda transmisión de una explotación lechera implica necesariamente la transferencia de la cuota concedida a la misma, con lo que no se puede transmitir una cuota desligada de la explotación sobre la cual se asienta. Dicho principio encontraba su fundamento en el deseo de las autoridades comunitarias de evitar que se acabase creando un auténtico mercado de cuotas totalmente desvinculadas de su sustrato material o económico, es decir, de la explotación lechera, ya que ello podría contribuir a que cantidades de referencia que en principio deberían pasar a la reserva nacional, o incluso desaparecer al cesar la explotación ganadera de orientación leche de sus titulares, iban a continuar operativas al venderse o alquilarse a otros ganaderos en activo. De este modo se podría frustrar el fin último del sistema de cuotas que residía en el logro de la reestructuración del sector lechero comunitario consistente, por un lado, en la eliminación del excedente de producción y, por otro, en la reasignación de las cantidades que se dejen de utilizar a determi-

(2) Ver también Castillo Quero, M.: «Las políticas limitantes de la oferta lechera (limitaciones para el sector español)». *Serie Estudios*. Ed. MAPA (SGT), 1992, 88 pp.

nadas categorías de productores prioritarios con fines de mejora de la eficiencia productiva, ordenación del territorio, protección del medio ambiente y atención de otros casos especiales.

El principal defensor del principio de vinculación sigue siendo el Derecho francés, en donde incluso se ha llegado a hablar más que de vinculación a la explotación, de vinculación a la tierra, dado que era este el único elemento que se tenía en cuenta a la hora de controlar la legalidad de la transferencia. Y es que, pese al aperturismo existente con la nueva normativa, hay que destacar que el principio de vinculación sigue siendo, como regla general, respetado e incluso promovido en la mayoría de los Estados miembros de la Unión, como lo demuestra el hecho de que se proclame expresamente, e incluso que se refuerce o garantice su aplicación con cierto tipo de medidas, como, por ejemplo, el exigir que el número de litros de leche por hectárea transferida no supere un determinado límite (por ejemplo, 8.000 en Luxemburgo o 20.000 en Bélgica u Holanda), con el fin de que evitar posibles fraudes consistentes en la concentración de la casi totalidad de la cuota en una superficie reducida del terreno que es objeto de transferencia.

Finalmente, hay que advertir que la reforma operada en la normativa de 1992 por el Reglamento (CE) n.º 1.256/1999 ha introducido la posibilidad de que los Estados decidan no aplicar las disposiciones sobre transferencias de cantidades de referencia que figuran en primer párrafo del art. 7.1 que hemos citado anteriormente. De este modo, como se reconoce expresamente en la exposición de motivos del citado Reglamento, se deja en manos de los Estados la oportunidad de articular un régimen de transferencias *«de una forma distinta de la que se efectúa mediante las transacciones individuales entre productores»*.

La aplicación práctica del principio de vinculación ha chocado desde los orígenes del sistema de cuotas en 1984 con dos problemas muy importantes que fueron tratados con una modificación introducida en la normativa en 1985: 1º) Qué ocurre con la cuota cuando finaliza el contrato de arrendamiento de una explotación lechera; y 2º) Qué destino debe darse a la cantidad de referencia cuando las tierras se transfieren a las autoridades públicas o con fines no agrícolas.

Los problemas que ha planteado la finalización de los contratos de arrendamiento en relación con la transferencia de cuota han sido innumerables. En primer lugar hay que destacar que en virtud del principio de vinculación, y tras confirmarlo expresamente el TJCE

en el asunto Wachauf (3), al finalizar el contrato de arrendamiento la cuota junto con la tierra vuelven al arrendador. Esta circunstancia supuso una fuente inagotable de conflictos en muchos Estados de Europa, especialmente del Norte, en donde los arrendamientos de tierras para desarrollar la actividad lechera son más habituales. Y es que en muchos casos, a la finalización del contrato, al volver la cuota ligada a la tierra al arrendador, éste obtenía una revalorización de su patrimonio originario (representado por el valor autónomo que posee la cuota) a costa del trabajo y las inversiones emprendidas por el arrendatario, que con su labor había podido contribuir, bien a que a la tierra arrendada, originariamente sin cuota, pasase a asignársele una cantidad de referencia, bien a que se incrementase la que ya poseía. El valor de dicho trabajo e inversiones en ocasiones podía recuperarlo el arrendatario aplicándose el régimen de mejoras previstas en la legislación, pero en muchos casos no era posible por faltar dicha previsión o simplemente porque no se aceptaba a nivel de doctrina jurisprudencial y académica (caso francés) asimilar la cuota a una mejora desde el punto de vista del Derecho civil. Esta situación motivó que se plantease ante el TJCE la cuestión de saber si la normativa comunitaria sobre cuotas no sería ilegal por violación de los derechos fundamentales (en especial del derecho de propiedad) por no aportar solución alguna a este problema. El TJCE, en el asunto Wachauf antes citado, reconoció que debía interpretarse el derecho comunitario de tal manera que se evitase una violación de los derechos fundamentales y ese posible «despojo» del fruto del trabajo del arrendatario, reconociendo que en virtud de la reglamentación comunitaria *«las autoridades nacionales gozan de un margen de apreciación suficientemente amplio, que les permite aplicar dicha normativa en un sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales»*.

Lo cierto es que, antes de dictarse la sentencia Wachauf, el legislador comunitario se preocupó de dar una solución a este problema modificando el art. 7 del Reglamento 857/84, ya que se reconocía que esta ausencia de previsión podía dar lugar en el plano económico y social a situaciones difíciles para los arrendatarios. Por ello se decidió añadir un párrafo 4º al art. 7, como derogación al principio establecido en el art. 7.1, en virtud del cual una transferencia de cantidad no puede hacerse independientemente de la transferencia de

(3) Ver, Sentencia de 13 de julio de 1989, As 5/88, Hubert Wachauf C/República Federal de Alemania. R. 1989, pp. 2.609 y ss.

tierras. Así, en el caso de los arrendamientos rurales que llegaban a su término, y si el arrendatario no tenía derecho a la reconducción del contrato en condiciones análogas, los Estados miembros podían prever que todo o parte de la cantidad de referencia correspondiente a la explotación que era objeto del contrato fuese puesta a disposición del arrendatario saliente si deseaba continuar con la producción lechera, a condición de que la cantidad de referencia correspondiente a la explotación que retomase o sobre la cual prosiguiese su producción no fuese superior a la cuota que disponía antes de la transferencia o de la expiración del contrato.

Ahora bien, surgía la duda de saber qué ocurriría en el caso de que las autoridades de un Estado miembro no hiciesen uso de las posibilidades que la normativa comunitaria les ofrecía, ¿podría entonces un arrendatario que se encontrase en la situación del Sr. Wachauf solicitar ante un Tribunal nacional una indemnización o la responsabilidad patrimonial del Estado por no dar cumplimiento a las exigencias del Derecho comunitario o solicitar incluso la concesión de cuota invocando esta sentencia? Esta situación se planteó en el asunto Bostock (4), en donde nuevamente nos encontrábamos con unos hechos casi idénticos a los examinados antes. Las grandes diferencias existentes con respecto a aquél residían, primero, en que en el Reino Unido se había dictado una norma con el fin de regular esta cuestión de un modo específico, aunque no se aplicaba con carácter retroactivo a los casos acaecidos desde la fecha del comienzo del régimen de cuotas hasta su entrada en vigor, y, en segundo lugar, no se trataba de enjuiciar aquí la legalidad de la normativa comunitaria con respeto a los derechos fundamentales, sino la de la legislación nacional que no regulaba la cuestión y el alcance de la sentencia Wachauf. El TJCE consideró que no podía entenderse que se hubiera producido una violación de dichos derechos y en especial del derecho de propiedad, al entender que este último no implica «*el derecho a comercializar una ventaja como las cantidades de referencia concedidas en el marco de una organización común de mercados, que no procede ni de bienes propios ni de la actividad profesional del interesado*» (5).

El art. 7.2 del Reglamento 3950/92 ha introducido modificaciones importantes en la normativa, al establecer que «*a falta de acuerdo entre partes, los arrendamientos rústicos que vayan a expirar sin posibilidad de*

(4) Sentencia de 24.3.1994, As C-2/92, *The Queen c/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Dennis Clifford Bostock, R*, 1994, pp. 1-958 y ss. Ver *Agriculture Act 1986 (1986 c 49)*, en *Halsbury's Statutes Service*, vol 1. *Agriculture Pr*. 3, pp. 873 y ss.

(5) *Ibidem* considerando 19.

reconducción en condiciones análogas, o en situaciones que produzcan efectos jurídicos comparables, las cantidades de referencia disponibles de las explotaciones afectadas serán transferidas en todo o en parte a los productores que vayan a explotarlas, con arreglo a las disposiciones adoptadas o por adoptar por parte de los Estados miembros teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes». Hay que poner de relieve que el criterio establecido en la normativa anterior desaparece cobrando ahora protagonismo, si no existe acuerdo entre las partes, la evaluación de los «intereses legítimos de las partes». A falta de jurisprudencia que haya interpretado este precepto, es interesante el comentario que el Abogado General Gulmann le ha dedicado en su informe presentado en el asunto Bostock, al afirmar que *«es posible deducir del nuevo Reglamento una eventual obligación por parte de los Estados miembros, en cierto modo inespecífica, de adoptar disposiciones que tengan en cuenta los intereses legítimos de las partes, incluyendo los arrendatarios»* (6).

Es de esperar que esta opinión tenga su confirmación en el futuro en la jurisprudencia del TJCE, ya que, aparte de ser más coherente con la potenciación del valor económico autónomo que cobra la cuota dentro del esquema del actual Reglamento 3950/92, puede servir para evitar que se produzcan claras injusticias en determinados casos concretos para los arrendatarios que, ante la falta de previsión legal que valore sus intereses legítimos pueden perder todo tipo de compensación de las inversiones realizadas con el fin de dotar de una cuota adecuada a la explotación. Lo cierto es que se trata de una cuestión que sigue produciendo una gran polémica, especialmente en Francia, en donde se negó la posibilidad de asimilar la cuota a una mejora susceptible de indemnización, aunque se ha intentado solucionar este problema considerando como prioritarios a los arrendatarios salientes a la hora de proceder al reparto de las cuotas disponibles en la reserva nacional, lo cual es en cierta medida insatisfactorio en cuanto que se hace depender de un factor aleatorio la posibilidad de indemnizar a estos productores. En los distintos países de la Unión europea en determinados casos este problema se ha tratado de solucionar dando prioridad a los arrendatarios, como es el caso portugués, en donde encuentra una clara explicación por la gran difusión de los arrendamientos en el sector lácteo de aquel país (7). En otros casos, como en Alemania, se ha dado prioridad a los derechos de los arrendadores. Frente a estas soluciones consistentes

(6) Ver Sentencia Bostock citada, p. 964.

(7) Sobre Portugal ver el art. 18 de la Portaria 115/96.

en la idea de inclinar la balanza de un lado u otro existe una tercera vía, más en consonancia con la exigencia de valorar los intereses de las partes establecida en el nuevo art. 7.2 del Reglamento 3.950/92 citado, que viene encarnada en aquellas legislaciones (especialmente la británica) en las cuales se intenta ponderar de una manera más equilibrada los distintos intereses de las partes en cada caso concreto a la hora de saber a quién corresponde la cuota y a quién una indemnización.

En lo que respecta a las transferencias de tierras a las autoridades públicas o con fines no agrícolas, hay que destacar que en el fondo se trata de dos supuestos legales recogidos en el último párrafo del art. 7.1 del Reglamento 3.950/92 perfectamente distinguibles el uno del otro. Por un lado tenemos el caso de la transferencia a las autoridades, y por otro el de la transferencia con fines no agrícolas.

En cuanto al primero hay que reseñar que cuando la Administración pública expropiaba un terreno sobre el cual se asentaba una explotación lechera, la cuota podía quedar en manos del productor siempre que tuviese intención de continuar con la producción lechera y que la cuota de que iba a disponer en el terreno en el que reanudaba su actividad no superase a la que ya poseía antes de la expropiación. Sin embargo, la normativa preveía para estos casos la especialidad de que los Estados miembros podían prever que la cantidad de referencia transmitida pasase en su totalidad a la reserva nacional. En el actual art. 7.1, citado, se destaca que en caso de transferencias de tierras a las autoridades públicas y/o por causa de utilidad pública, los Estados miembros dispondrán que se apliquen las disposiciones necesarias para la salvaguardia de los intereses legítimos de las partes y, en particular, que el productor saliente pueda continuar la producción de leche siempre que tenga intención de hacerlo. El concepto de «transferencia» en este caso debe interpretarse en un sentido amplio y no estricto. Es decir, debería abarcar tanto la expropiación en sentido estricto (transferencia coactiva del terreno a la Administración) como los casos de establecimientos de servidumbres administrativas cuyo efecto venga a ser el mismo que una expropiación al dejar inútil toda o parte de una explotación lechera. El concepto de intereses legítimos debe interpretarse de la misma manera que en el marco de los arrendamientos rústicos, es decir, valorando todos los intereses en juego.

En lo que respecta a la segunda hipótesis: la posibilidad de que el terreno se dedique a otros usos no agrícolas, hay que advertir, aparte de que se aplica el mismo criterio que en el caso anterior, que se

trata de una cuestión que ha sido poco objeto de atención en el Derecho de los Estados miembros, quizás por las escasas dificultades prácticas que plantea. Una vez regulados de un modo especial los casos más conflictivos de finalización de arrendamientos y expropiaciones, parece estar especialmente pensado para aquellos supuestos en los que el propietario, gracias a las previsiones del planeamiento urbanístico, decide cambiar el destino del terreno para aprovechar las oportunidades que le brinda dicho plan, sin perder por ello la posibilidad de continuar ejerciendo la actividad lechera.

3. LOS CRITERIOS DE TRANSFERENCIA DE CUOTA DESVINCULADA DE LA EXPLOTACIÓN DEL ART. 8 DEL REGLAMENTO 3.950/92

Con el paso del tiempo, el principio de vinculación se ha ido «agriando». Las primeras quiebras al mismo se produjeron a nivel de ciertos ordenamientos nacionales [en especial en Irlanda, Reino Unido y Holanda (8)] que trataban de adaptarse a las necesidades de un sector lechero que solicitaba una mayor flexibilidad y un mayor protagonismo de las fuerzas del mercado para afrontar un saneamiento del mismo. Esta situación, claramente incompatible con el principio de vinculación garantizado por el art. 7 del Reglamento 857/84, no sólo no fue perseguida por las instituciones comunitarias, sino que con el tiempo ha acabado por imponerse a nivel europeo. Así, esta materia constituye quizás la más importante novedad de la reforma introducida en 1992, establecida en el art. 8 del Reglamento 3950/92 en donde se autorizan nuevos casos de transferencia desvinculados de la explotación que pasamos a estudiar a continuación.

3.1. El Sistema del «pool de cuotas»

La primera opción de transferencia de cuota desvinculada de la tierra se recoge en el apartado b) del art. 8 del Reglamento (CEE) 3.950/92, el cual establece que los Estados miembros pueden «*determinar, basándose en criterios objetivos, las condiciones con arreglo a las cuales los productores podrán obtener, previo pago y al comienzo de un período de doce meses, la reasignación por la autoridad competente o por el organismo que este designe, de cantidades de referencia que hayan sido definitivamente liberadas por otros productores al final del período de doce meses precedente*

(8) Sobre este particular puede consultarse, Pieri, R y Rama, D (Coordinadores): «Quote latte: vincolo o strumento di gestione? (La situazione nei paesi dell'Unione Europea)». Ed. UNALAT y Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1996, pp. 27 y ss y 85 y ss.

contra el desembolso en una o varias anualidades, de una indemnización igual al pago antes citado». Nos encontramos ante el conocido sistema del «pool» de cuotas. Decimos conocido porque se trata de un método aplicado en Irlanda (9) desde la segunda mitad de la década de los ochenta, es decir, muchos años antes de su aceptación expresa por la normativa comunitaria. Se trata de un mecanismo que pretende introducir una flexibilidad intermedia en el mercado de las transferencias de cuotas entre el rígido principio de vinculación y la existencia de un mercado libre de cuotas desvinculadas totalmente de la explotación. Con base en el mismo, las cuotas que son liberadas por los productores, a cambio de una indemnización prefijada (que normalmente corresponderá con los planes de abandono nacionales que se puedan establecer con base en el apartado a) del art. 8), pasan a ser reasignadas a aquellos productores que están dispuestos a pagar, bien la cuantía de la indemnización (casos belga y luxemburgués), bien un determinado precio que o no puede exceder ciertos límites (precio máximo en Irlanda) o está sometido a un determinado control administrativo (caso portugués). Las virtudes que aporta este sistema son fundamentalmente dos: 1º) las cuotas liberadas pasan a ser gestionadas por un organismo público (casos belga y luxemburgués) o por el mismo sector, bien mediante subastas realizadas bajo control de la Administración (caso portugués), bien a nivel de los compradores de leche [caso irlandés (10)], de tal modo que pueden venderse a ciertas categorías de productores prioritarios (jóvenes ganaderos, productores situados en ciertas zonas desfavorecidas, etc.); y 2º) el sistema no representa coste alguno (aparte de los de mantenimiento del aparato administrativo de gestión del sistema o de control) para las arcas del Estado, ya que en última instancia son los adquirentes particulares los que van a pagar el precio de la cuota. En este sentido, el pool viene a constituirse en una institución que funciona en paralelo a la reserva nacional de la cual toma su naturaleza de banco o reserva de cuotas bajo dirección pública, pero adquiriendo un carácter privatista en lo que se refiere al elemento financiero que sirve de motor para incentivar el pase de las cantidades de referencia de unas manos a otras. Pese a todo, no ha estado exento de críticas que se han dirigido especialmente en

(9) *Sobre su aplicación en Irlanda ver Pieri, R. y Rama, D. (coordinadores): «Quote latte . . . », op. cit, pp. 59 y 60. En la legislación luxemburguesa figura incluso con este nombre. Ver art. 16 del Règlement grand ducal de 14.3.1996 (R. 1996, p. 840).*

(10) *Ibidem. En cuanto al caso belga ver Arrêté royal de 6.10.1996 (Moniteur belge de 22.10.1996, p. 27099 y ss), art. 15 y ss. Sobre la legislación portuguesa ver párrafos 1º a 3º del art. 22 de la Portaria n.º 115/96 de 12.4.1996, Diário da República, I série B, n.º 87 de 12.4.1996, p. 840. citada.*

dos direcciones: 1º) el hecho de que al no prescindirse de ese elemento de intervencionismo en la reasignación de las cuotas liberadas esta política, común con la reserva nacional, puede conllevar el mantenimiento artificial de determinados grupos de productores en el mercado privando de recursos a las explotaciones que podían ser más competitivas; y 2º) la equiparación o el control del precio que debe pagar el productor interesado en la cuota liberada a la indemnización previamente pagada impide funcionar al mercado con total eficiencia.

3.2. Transferencia de tierras destinadas a mejorar el medio ambiente

El apartado c) del art. 8 citado establece que los Estados miembros podrán *«establecer, en los casos de transferencia de tierras destinadas a mejorar el medio ambiente, que la cantidad de referencia disponible de la explotación afectada se ponga a disposición del productor saliente, si éste desea continuar la producción lechera»*. Con este precepto se trata de dar cobertura a todos aquellos casos, cada vez más abundantes a medida en que se desarrolla el Derecho medioambiental, en los cuales los terrenos se ven sujetos o destinados al cumplimiento de determinados fines de protección del medio ambiente (por ejemplo, reforestación, conservación de parques y paisajes naturales, etc.) que son incompatibles con la continuación de la actividad ganadera. Su regulación independiente podría discutirse, ya que resultaría perfectamente posible su inclusión en los casos de transferencia por razones de utilidad pública o interés social (como es la protección del medio ambiente), que hemos examinado antes.

3.3. La transferencia regionalizada o zonificada con fines de mejora estructural

El apartado d) art. 8 prevé que los Estados miembros podrán *«determinar, con arreglo a criterios objetivos, las regiones y las zonas de recogida en el interior de las cuales se autorizan las transferencias definitivas de cantidades de referencia sin la correspondiente transferencia de tierras con objeto de mejorar la estructura de la producción de leche»*. Esta exigencia de que la transferencia se realice dentro del territorio de una región obedece al deseo de garantizar una adecuada ordenación del territorio, evitando el desarraigo de las zonas rurales, garantizando la protección del medio ambiente e impidiendo que la eliminación de un número excesivo de explotaciones haga económicamente imposible la recogida de leche en una determinada región o zona, perjudicándose así a explotaciones que pueden ser rentables como consecuencia de la eliminación del tejido productivo que las rodea.

3.4. La transferencia para favorecer la mejora estructural o la extensificación

Regulado en el apartado e) del art. 8 en donde se afirma que *«los Estados miembros podrán autorizar, previa petición del productor a la autoridad competente o al organismo que éste designe, la transferencia definitiva de cantidades de referencia sin la correspondiente transferencia de tierras o viceversa, cuyo fin sea mejorar la estructura de la producción lechera en la explotación, o de contribuir a hacer extensiva la producción»*. Nos encontramos ante dos supuestos distintos, pero que tienen en común, a diferencia del caso anterior, el que se autoriza la transferencia de cuota desvinculada de la explotación sin fijarse un límite geográfico. El primero, la transferencia para mejorar la estructura de la producción lechera, se ha recogido, por ejemplo, en las legislaciones irlandesa y portuguesa. El segundo constituye un criterio que va en la misma dirección marcada por la reforma realizada en 1992 del mercado de la carne de vacuno y con la filosofía que la Comisión desea mantener e incentivar en la Agenda 2000 para este sector.

4. NORMATIVA ESPAÑOLA

La regulación de las transferencias de cantidades de referencia se encuentra recogida actualmente en el Real Decreto n.º 1.486/1998 al que antes hemos hecho referencia. Dicha norma recoge en buena medida las previsiones contenidas en la reglamentación anterior, aunque se ha aprovechado para introducir ciertas novedades importantes. El Real Decreto de 1998 nace con la pretensión de mejorar la competitividad de unas explotaciones lecheras que se van a tener que acostumbrar a moverse en un mercado cada vez más liberalizado ya no sólo a nivel comunitario, sino también a escala mundial. Aunque desde hace ya varios años se viene haciendo un esfuerzo en esta dirección, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación reconoce que todavía persisten problemas específicos por resolver, en particular, deficiencias de carácter estructural y la constatación del *«elevado coste que supone para los jóvenes el acceso al sector y para los ya instalados el incremento del tamaño de sus explotaciones»*. Con el fin de paliar estos problemas y conseguir un empleo de las cuotas más eficaz, la Administración española ha tratado de introducir ciertas mejoras, al mismo tiempo que ha procedido a una codificación de este tema.

Como novedad más importante, hay que destacar la aplicación en nuestro sector del sistema de pool de cuotas mediante la creación del

«Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas» (11). Dicho Fondo forma parte de la reserva nacional y se nutre de las cuotas liberadas mediante la aplicación de los programas nacionales de abandono voluntario y definitivo de la producción mediante la concesión de una indemnización económica (12). Esas cuotas se redistribuyen a los ganaderos que las soliciten dentro del período siguiente a aquel en el que hubiesen sido liberadas previo pago de una cantidad igual a la cuantía de la indemnización de las cantidades de referencia liberadas. Con el objetivo de asegurar un reparto equitativo y racional de las cuotas disponibles, los ganaderos sólo pueden obtener una cantidad limitada que varía en función de la cuota que tengan asignada el 1 de abril del período en el que se procede a la reasignación (13). Además, el solicitante deberá cumplir determinados requisitos con los que se trata de garantizar dos finalidades básicas: 1^o) conseguir que la cuota se reasigna con el fin de mejorar la eficiencia y rentabilidad de la explotación solicitante, evitando que acabe en manos de un productor que es poco eficiente o que la adquiere con fines puramente especulativos (14); y 2^o) lograr una reasignación coherente con el sistema general de transferencias desvinculadas heredado de la normativa anterior, y recogido en el capítulo VII (15), impidiendo que el Fondo se convirtiese en un mercado de cuotas paralelo que

(11) Ver, Capítulos II a IV, arts. 3 a 18. De este modo se aplican los apartados a) y b) del art.8 del Reglamento 3.950/92.

(12) Normalmente pagada a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, aunque es posible la cofinanciación voluntaria de las CCAA. Para conocer el modelo autonómico de aplicación de la política de precios y mercados, es de gran interés consultar Massot Martí, A: «Hacia un nuevo modelo de aplicación de la política de precios y mercados agrarios en el Estado de las autonomías», en Agricultura y Sociedad, 83 (Mayo-Agosto 1997) (pp. 45-74). La Disposición adicional tercera del Real Decreto 1486/1998 ha previsto para la campaña 1998/1999 la aplicación de un programa de abandono de ámbito nacional (salvo Canarias, Ceuta y Melilla) hasta un límite máximo de 75.000 toneladas, pagándose una indemnización de 50 pta/kg para los productores con una cuota individual superior a 25.000 kg y de 60 pta/kg para los restantes. Las dos terceras partes de las cantidades liberadas se destinarán al Fondo.

(13) Por ejemplo, si la cantidad asignada es inferior a 150.000 kilogramos, sólo puede obtener hasta un máximo del 50% de la misma.

(14) De ahí que se exija que el solicitante demuestre haber comercializado en la campaña anterior al menos el 90% de su cantidad de referencia individual, cumpla las condiciones sanitarias que impone la normativa del sector, no se haya acogido a programas de abandono definitivo comunitarios, nacionales o autonómicos y no haya transferido o cedido cuota durante las últimas cinco campañas. Igualmente, el beneficiario se debe comprometer a no transferir ni ceder temporalmente tanto la parte de cuota propia como la adquirida del Fondo durante cinco periodos.

(15) Por este motivo se requiere que el solicitante esté incluido en alguna de las categorías de productores que tienen derecho a adquirir cuota bajo el régimen de transferencias desvinculadas de la explotación dentro y fuera de cada Comunidad Autónoma. En virtud del art. 34,1 del Real Decreto 1.486/1998, se considera como tales: a) el que tenga la condición de agricultor a título principal, tal como se define en el Real Decreto 204/1996, o la adquiera en virtud de la transferencia; b) el que sea agricultor joven, tal como se define en el mismo Real Decreto y acceda a la producción de leche por primera vez; c) el que se trate de agrupaciones de productores agrarios, sociedades agrarias de transformación, cooperativas de producción, comunidades de bienes y sociedades civiles siempre que dichas entidades asociativas no tengan asignadas ya una cuota; d) el que su explotación esté ubicada en las zonas agrícolas desfavorecidas o en zonas de recogida con problemas específicos; y e) el que se trate de una institución de carácter benéfico o docente.

frustrase los fines de reestructuración buscados con el citado régimen tradicional. La tramitación de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas, las cuales además elaborarán una propuesta de asignación, para lo cual aplicarán los siguientes criterios de prioridad: a) ganaderos que ostenten la condición de agricultor joven. De esta manera se trata de evitar el grave problema al que antes hemos hecho referencia; b) productores que, habiéndolo solicitado, no hayan recibido asignaciones del Fondo en períodos anteriores. Las Comunidades Autónomas podrán establecer otros criterios objetivos de ordenación que complementen a los anteriores. Esta previsión puede permitir que se tengan en cuenta los criterios que tradicionalmente han regido el sistema de autorización de transferencias de cuotas desvinculadas de la explotación, es decir, la búsqueda de la mejora estructural de las explotaciones y de la extensificación. Quizás hubiera sido más conveniente hacer una referencia expresa a estas circunstancias, incluso considerándolas prioritarias sobre el criterio b) antes citado. En todo caso no debe olvidarse que es en última instancia la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación quien asigna la cuota, potestad que no debería quedar en una mera ratificación formal de las propuestas autonómicas y que debería servir para revisar aquellas proposiciones que pudieran romper el equilibrio de intereses (desarrollo regional armónico y de zonas desfavorecidas, por una parte, y eficiencia y racionalismo económico, por otra) que debe presidir el reparto de las cuotas del fondo a la hora de conseguir un sector saneado y con perspectivas de futuro. Por lo demás, hay que decir que la regulación de las transferencias de cuotas que se hace en la sección 1ª del capítulo VII del Real Decreto 1.486/1998 recoge el esquema y contenido que ya conocía nuestro Derecho desde 1994. Es decir, se regulan por un lado las transferencias vinculadas a la explotación (16), y por otro las desvinculadas, distinguiendo entre las realizadas dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y

(16) *Recogiéndose así el principio de vinculación. En el caso de los arrendamientos que llegan a su fin, nuestra normativa precisa que este problema ha de resolverse «teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes, de acuerdo con la normativa vigente», referencia que no puede ser otra que a la LAR. Dentro de este apartado dedicado a las transferencias se regula también como una posible excepción al citado principio, la transmisión de la explotación a las autoridades públicas de una manera muy similar a como lo hace la normativa comunitaria. Como gran novedad introducida por nuestra Administración hay que destacar la advertencia de que cuando la transferencia se deba a expropiaciones en cuya valoración se haya incluido el precio de la cuota, ésta se incorporará a la reserva nacional. Se introduce así la posibilidad de que el objeto de la expropiación sea la propia cuota junto con el terreno, solución acertada y novedosa desde el punto de vista del Derecho comparado que aporta una razón más a favor de la defensa del valor patrimonial autónomo que debe concederse a la cuota en coherencia con las últimas reformas legislativas y que encuentra perfecta acogida en el amplio concepto de expropiación que prevé nuestra Ley de Expropiación Forzosa en cuyo art. 1º se abarca toda privación singular de la propiedad privada, derechos e intereses legítimos.*

las que tienen lugar entre ganaderos de distintas Comunidades Autónomas. En el primer caso, la transferencia debe tener por objeto mejorar la estructura de la producción de leche dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma. Se recoge así el criterio establecido en el apartado d) del art. 8 del Reglamento 3.950/92. Aparte de tener que encontrarse el adquirente en algunas de las circunstancias a las que hemos hecho antes referencia, deben cumplirse determinadas condiciones tendentes a evitar transacciones con fines especulativos o en fraude de ley, garantizando una asignación eficiente y racionalizada (17). En el segundo caso, aparte de estar reservada al mismo colectivo de adquirentes citado en el supuesto anterior, la transmisión, de acuerdo con el apartado e) del art. 8 del citado Reglamento comunitario, tiene que contribuir, bien a hacer extensiva la explotación (en este caso el adquirente acreditará que la explotación mantenga una carga ganadera de ganado vacuno no superior a 2 UGM/ha de superficie forrajera), o bien a mejorar la estructura de la explotación (debiendo el adquirente acreditar la mejora realizada o que se vaya a realizar y que el incremento de producción derivado de la misma justifica la transferencia de cantidad que se solicita. Asimismo, la superficie del adquirente con la mejora deberá disponer de superficies forrajeras y de pastos suficientes o abastecimiento continuado de subproductos agro-industriales para cubrir al menos el 50% de los alimentos fibrosos de la ración de las vacas productoras de leche durante el año) (18).

5. CONCLUSIÓN

En materia de transferencias de cuotas vuelve a repetirse el eterno dilema tantas veces planteado en el mundo económico sobre los

(17) De esta manera, aparte de las tradicionales exigencias y límites de carácter cuantitativo, temporal y de incompatibilidad con otros mecanismos de transmisión, se establece que la transferencia no podrá efectuarse mediante arrendamiento u otras figuras jurídicas afines, y en el caso de que el productor forme parte de agrupaciones de productores agrarios, de SAT, de cooperativas, etc., cuya cuota pertenezca a la entidad asociativa, y decida dejar de formar parte de ella, no podrá transferir la cuota que le corresponda sin la correspondiente transmisión de explotación hasta que hayan transcurrido cinco años desde la separación, salvo que realice la transferencia a favor de la propia entidad a la que pertenecía.

(18) El régimen de la transferencia de cuota entre distintas Comunidades Autónomas está en nuestro Ordenamiento Jurídico, como en otros muchos Estados miembros, sometido en virtud del art. 35 del Real Decreto 1.486/1998 a un régimen de autorización administrativa por parte de la Dirección General de Ganadería del Ministerio con el fin de controlar el cumplimiento de los requisitos legales. Por consiguiente, la autorización o denegación de transmisión es un acto administrativo reglado y sometido a las normas establecidas por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común. Con base en el Real Decreto de 5.8.1994, n.º 1.775/1994, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre adecuación de determinados procedimientos administrativos a la citada Ley, el plazo para dictar resolución sobre las solicitudes de autorización de transferencia se ha fijado en doce meses, transcurridos los cuales se entiende el silencio administrativo como estimatorio. Las transmisiones desvinculadas dentro de la misma Comunidad Autónoma y las vinculadas se ven sometidas a un régimen de simple comunicación a la Administración autonómica y central de los datos de la operación con el fin de que a nivel administrativo quede constancia de la misma.

límites del intervencionismo estatal. La liberalización del movimiento de cuotas tiene la ventaja de que, en principio, se alcanza una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, al concentrarse la cuota en manos de las explotaciones que tienen más posibilidades de desarrollar una actividad rentable, eliminándose aquellas explotaciones que no resultan económicamente viables. Sin embargo, este ajuste no está exento de problemas. En primer lugar, ciertos ganaderos con explotaciones rentables se han visto ante la situación de que con el mercado libre el precio de la cuota ha experimentado una tendencia a una elevación, con lo cual sólo han podido acceder a la misma las empresas con fuerte disponibilidad financiera, ya que normalmente las entidades bancarias raramente conceden préstamos a los ganaderos de leche para la adquisición de cuota, lo cual se explica si se tiene en cuenta la desconfianza natural que genera una actividad económica como la agropecuaria, caracterizada por unos márgenes de beneficio ajustados y una gran incertidumbre. En segundo lugar, se ha observado (especialmente en el Reino Unido) la aparición de intermediarios en las operaciones de compraventa, que ha motivado que parte de los ingresos por la cuota fuesen a parar a manos fuera del sector ganadero, protestándose ante los poderes públicos, máxime si se tiene en cuenta que los vendedores de cuotas suelen ser personas en edad de jubilación que esperan obtener con la venta de su cuota una especie de complemento a su pensión. Finalmente, «la mano invisible del mercado» en ocasiones es «ciega», careciendo de sensibilidad social y regional. Por ello, la distribución de la cuota en estas condiciones constituye un impedimento grave a la instalación de jóvenes agricultores y a la conservación del tejido rural en determinadas regiones, con los consiguientes problemas de carácter medioambiental y de mantenimiento de las actividades de recogida y tratamiento de la leche (19). La alternativa consistente en impedir este mercado libre manteniendo la ortodoxia del principio de vinculación y la idea de que las cuotas retenidas han de nutrir la reserva nacional con el fin de ser reasignadas gratuitamente a ciertos productores prioritarios, alivia indudablemente los problemas antes citados, pero, como ya hemos tenido ocasión de destacar más arriba, presenta el grave inconveniente de carecer de un criterio de eficien-

(19) *Estos problemas se deberán evitar en nuestro sector con la aplicación del criterio prioritario del Fondo de reasignación a los ganaderos jóvenes y de la novedad introducida en el art. 35,3 actual con respecto al sistema anterior de prohibir las transferencias desvinculadas de cuota entre distintas Comunidades Autónomas cuando el balance entre cantidades adquiridas y transferidas por productores cuya explotación se encuentre ubicada en zonas desfavorecidas y de montaña, y regiones con problemas específicos de insularidad suponga una salida de cuotas superior al límite del 1,5% del total de cantidades atribuidas a esas zonas.*

cia económica que lleva a mantener en funcionamiento explotaciones que claramente deberían desaparecer, con lo que su viabilidad a largo plazo queda en entredicho.