

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información

Sumario

Página

I *Comunicaciones*

Tribunal de Cuentas

94/C 12/01

Informe especial nº 4/93 sobre la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera acompañado de la respuesta de la Comisión

1

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL nº 4/93

sobre

la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera
acompañado de la respuesta de la Comisión

*(94/C 12/01)**(Observaciones presentadas en virtud del apartado 4 del artículo 206bis del Tratado CEE)*

ÍNDICE	Parágrafos
1. INTRODUCCION	
En busca del equilibrio en el mercado de los productos lácteos	1.1
Trabajos anteriores del Tribunal de Cuentas	1.2 — 1.3
Objetivos de la fiscalización del Tribunal de Cuentas	1.4 — 1.5
2. MERCADO DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS	
La leche y su utilización	2.1 — 2.4
Producción mundial y tendencia de los precios mundiales	2.5 — 2.8
Evolución de la producción de leche en la Comunidad	2.9 — 2.16
Evolución del consumo de leche y de productos lácteos	2.17 — 2.20
Evolución de las exportaciones y de las importaciones	2.21 — 2.24
Ayuda alimentaria	2.25
Desequilibrio del mercado de la leche y de los productos lácteos	2.26 — 2.39
Porcentaje de autoabastecimiento comunitario según los distintos productos lácteos	2.27 — 2.30
Evolución de las existencias de mantequilla y de leche desnatada en polvo	2.31
Falta de mercados solventes para la exportación	2.32
Desequilibrio constante	2.33 — 2.39
3. ORGANIZACION COMUN DE MERCADOS DEL SECTOR DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS	3.1
Objetivos	3.2 — 3.3
Medios y mecanismos	3.4 — 3.12
Precios de intervención	3.5
Medidas de intervención	3.6
Medidas de comercialización	3.7 — 3.10
Sistema de intercambios	3.11 — 3.12
Medidas destinadas al control de la producción lechera	3.13 — 3.24
La tasa lineal o tasa de corresponsabilidad	3.14 — 3.16

Las restantes medidas destinadas a restablecer el equilibrio en el mercado de la leche y de los productos lácteos	3.17 — 3.19
El régimen de cuotas	3.20 — 3.24
Gastos e ingresos presupuestarios del sector de la leche	3.25 — 3.30
Evolución de los gastos presupuestarios	3.26 — 3.28
Evolución de los ingresos presupuestarios	3.29
Imputación presupuestaria de determinados ingresos en el sector de la leche	3.30
4. APLICACION DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DE LA PRODUCCION LECHERA	4.1
Evolución de la producción y de las cuotas	4.2 — 4.5
La no aplicación del régimen en ciertos Estados miembros	4.6
Acciones sobre los precios	4.7
Flexibilización del régimen de cuotas	4.8 — 4.50
Flexibilización del régimen comunitario en favor de sistemas adaptados a las necesidades nacionales	4.9 — 4.15
Complejidad de la reglamentación e interpretaciones dispares de la misma	4.10 — 4.11
Adaptaciones del régimen a las necesidades nacionales de los Estados miembros	4.12 — 4.15
Dilución del efecto disuasorio de la tasa suplementaria	4.16 — 4.50
Persistencia del mecanismo general de compensación y repercusión de la tasa suplementaria en los productores individuales	4.17 — 4.21
Transferencia de cantidades de referencia de las ventas directas a las entregas	4.22 — 4.26
Retrasos en la recaudación de los ingresos procedentes de la tasa suplementaria	4.27 — 4.29
Corrección insuficiente del exceso del contenido de referencia en materia grasa	4.30 — 4.34
Movilidad de la cuota	4.35 — 4.50
Las medidas de control	4.51 — 4.55
Criterios de gestión y seguimiento de las diferentes medidas en la Comisión	4.51 — 4.53
Medidas de control en los Estados miembros	4.54 — 4.55
Ayudas específicas y sistema de cuota	4.56 — 4.57
Incidencia del sistema de cuota en la estructura de las explotaciones	4.58 — 4.63
Balance presupuestario	4.64 — 4.65
5. CONCLUSION	
La reducción de la producción lechera y su insuficiencia	5.1 — 5.6
Debilitamiento de la responsabilidad del productor	5.7 — 5.13
La compensación nacional	5.8 — 5.9
Transferencias nacionales entre entregas y ventas directas	5.10
Disuasión insuficiente del ajuste de las entregas o ventas directas en función del contenido en materia grasa	5.11 — 5.12
Ventaja financiera para los operadores económicos : retraso en el pago de la tasa suplementaria	5.13
Aplicaciones dispares	5.14 — 5.15
Complejidad de las medidas	5.16
Riesgos e imprevistos de las restricciones a la producción	5.17 — 5.18
Sistema de cuota y estructuras de explotación	5.19 — 5.21

ANEXOS		Páginas
I	Cuadro nº 1 — Gastos e ingresos presupuestarios de la organización común de mercados del sector de la leche y de los productos lácteos	31
II	Cuadro nº 2 — Indemnización por abandono definitivo de la producción lechera	32
III	Cuadro nº 3 — Balance de las transferencias definitivas de cantidades globales garantizadas en concepto de ventas directas a las garantizadas en concepto de entregas	33
IV	Cuadro nº 4 — Balance por Estado miembro — Entregas de leche y cantidades globales garantizadas	34
V	Gráfico nº 1 — Entregas de leche y cantidades globales garantizadas (en millones de toneladas)	35
VI	Gráfico nº 2 — Producción lechera comunitaria (en millones de toneladas)	36
VII	Cuadro nº 5 — Distribución de la reserva comunitaria entre los Estados miembros (apartado 4 del art. 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68)	37
VIII	Cuadro nº 6 — Evolución de los precios	38
IX	Cuadro nº 7 — Autoconsumo en la explotación	39
X	Gráfico nº 3 — Consumo de mantequilla en la Comunidad (en millones de toneladas)	40
XI	Gráfico nº 4 — Consumo de leche desnatada en polvo en la Comunidad (en millones de toneladas)	41
XII	Gráfico nº 5 — Consumo de queso en la Comunidad (en millones de toneladas)	42
XIII	Gráfico nº 6 — Existencias públicas de mantequilla en la Comunidad (en millones de toneladas)	43
XIV	Gráfico nº 7 — Existencias de leche desnatada en la Comunidad (en millones de toneladas)	44
XV	Gráfico nº 8 — Ayuda alimentaria (en Mio ECU)	45
XVI	Gráfico nº 9 — Evolución de la cabaña de vacas lecheras (en millones)	46
XVII	Gráfico nº 10 — Evolución del rendimiento de las vacas lecheras (en toneladas por vaca)	47
XVIII	Cuadro nº 8 — Parte de la producción agrícola correspondiente a la producción lechera en %	48
XIX	Cuadro nº 9 — Contenido en materia grasa de la leche de vaca	49
XX	Cuadro nº 10 — Situación de los retrasos en los pagos a 15 de octubre de 1991	50
XXI	Gráfico nº 11 — Las OCM — Pagos (en % de los pagos FEOGA-Garantía)	51
XXII	Dilución de la tasa	52
XXIII	Transferencias de cuotas entre entregas y ventas directas — aplicación del procedimiento del artículo 6 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo de 31 de marzo de 1984	53
XXIV	Ayudas específicas: indemnización por abandono definitivo e indemnización a la suspensión temporal de la producción lechera	54
XXV	Programas nacionales de rescate de cuotas y de reestructuración de la producción lechera	57
XXVI	Aplicación en los Estados miembros del artículo 4 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo	58
	Respuesta de la Comisión	59

1. INTRODUCCIÓN

En busca del equilibrio en el mercado de los productos lácteos

1.1. La situación del mercado de productos lácteos en la Comunidad se caracteriza por una tendencia al desequilibrio entre la oferta y la demanda que produce excedentes estructurales. Para comercializar estos excedentes es necesario recurrir a distintas ayudas y subvenciones comunitarias cuya financiación exige unos medios presupuestarios importantes. En 1977, la Comunidad estableció una relación más directa entre la producción lechera y su coste de comercialización mediante la introducción de una tasa lineal, también denominada tasa de corresponsabilidad. Este gravamen proporcional a la producción, que no constituye un recurso propio en el sentido del artículo 201 del Tratado como las cotizaciones previstas en la organización común de mercados en el sector azucarero, se creó para responsabilizar a los productores de sus excedentes y en la práctica corresponde, por su integración en el sistema de intervenciones previstas en la organización común de los mercados en el sector de la leche y los productos lácteos, a una disminución de los precios netos abonados a los productores. En 1984, el Consejo observó que pese a la aplicación de la tasa de corresponsabilidad, la cantidad recogida de leche aumentaba a un ritmo que a partir de ese momento resultaba insostenible. Para evitar recurrir a medidas que tendrían unas consecuencias muy negativas en los ingresos de los productores, como una reducción importante de los precios de intervención u otras medidas con un efecto equivalente, el Consejo decidió poner un freno a la producción de leche mediante la introducción del sistema de cuotas ⁽¹⁾ que caso de rebasarse darían lugar a la aplicación de una sanción sustancial: la tasa suplementaria.

Trabajos anteriores del Tribunal de Cuentas

1.2. En su Informe Especial nº 2/87 sobre el sistema de cuota y tasa suplementaria, aprobado el 15 de julio de 1987 ⁽²⁾, el Tribunal observaba que el objetivo de mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda no se había cumplido, debido, por una parte, al nivel demasiado elevado de las cuotas establecidas inicialmente y, por otra, al debilitamiento del efecto disuasivo de la tasa, debido a la

⁽¹⁾ El Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90 de 1.4.1984, p. 10) establece una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche recogidas o vendidas directamente para su consumo que excedan un umbral de garantía o cantidad de referencia. Este régimen se denomina normalmente sistema de cuota.

⁽²⁾ DO C 266 de 5.10.1987.

conjunción de las modificaciones que a continuación se describen y la consiguiente atenuación de la carga de la tasa (véase apartado 4.18). El propio sistema daba lugar a grandes desigualdades entre los productores, agravadas a su vez por los distintos incumplimientos de los Estados miembros.

1.3. Posteriormente, en su Informe Anual sobre el ejercicio 1988 (apartados 5.33 a 5.38) ⁽³⁾, el Tribunal puso de manifiesto las prácticas destinadas a corregir posteriormente las normas sobre cuotas para así regularizar los incumplimientos observados en determinados Estados miembros. Esto tuvo consecuencias financieras negativas para el presupuesto comunitario y dio lugar a un trato desigual a los productores y a los Estados miembros.

Objetivos de la fiscalización del Tribunal de Cuentas

1.4. Considerando el desarrollo de la situación, ya detallado en parte en el Informe Especial de 1987 del Tribunal, y puesto que desde comienzos del ejercicio 1990 el mercado de productos lácteos, que es una de las organizaciones comunes de mercado (OCM) más importantes, sufre de nuevo un desequilibrio preocupante, el Tribunal ha efectuado una nueva fiscalización con el fin de apreciar en qué medida el sistema revisado de control de la producción de leche está capacitado para alcanzar los objetivos fijados. Se ha examinado el sistema no solamente desde el punto de vista de la eficacia sino también de la eficiencia y de la economía. También se han estudiado las consecuencias que se derivan de la aplicación de un sistema de contingentes en la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. El examen se ha centrado en la aplicación de numerosas medidas reglamentarias.

1.5. Las observaciones del Tribunal de Cuentas se basan en sus investigaciones en la Comisión y en los once Estados miembros adscritos al sistema del control de la producción de leche, ya que en el Acta de Adhesión de Portugal la aplicación de la organización común de mercados de la leche y de los productos lácteos se aplazó hasta el 1 de enero de 1991. Dichas observaciones se refieren al equilibrio entre la oferta y la demanda en el sector de la leche, a los sistemas utilizados para aplicar las medidas y a la evolución de la reglamentación en un sentido que hace el sistema más complejo y difícil de controlar.

⁽³⁾ Informe Anual sobre el ejercicio 1988 acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 312 de 12 de diciembre de 1989, p. 64).

2. MERCADO DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

La leche y su utilización

2.1. La leche contiene un número importante de componentes cuya proporción puede variar considerablemente según la raza y la edad del animal que la produzca y según la cantidad y la calidad de los alimentos que este animal ingiera. En el caso de la leche de vaca, cuya densidad es de 1,03kg/l, los principales componentes, aparte del agua, son la materia grasa (de 30 a 48 g/l o del 2,9 % al 4,7 %), la lactosa (de 47 a 54 g/l) y proteínas como la caseína (de 27 a 33 g/l) y la albúmina (de 4 a 6 g/l). La proporción de estos componentes en la leche tiene una influencia directa en la rentabilidad de las industrias lecheras, ya que en la mayoría de los países el precio de la leche que se abona al productor depende de determinados criterios de calidad tales como la riqueza en materias grasas, el contenido de proteínas, la acidez, etc.

2.2. La leche puede utilizarse en la propia explotación o bien comercializarse. En el caso de utilización en la explotación, la leche se puede destinar al consumo animal, al consumo humano o a la transformación en quesos o mantequilla caseros.

2.3. La leche comercializada, con excepción de pequeñas cantidades de leche cruda vendida directamente al consumidor final, se somete a tratamientos o a transformaciones industriales. Cuando dichos tratamientos utilizan simultáneamente todos los componentes sólidos de la leche, con excepción de una parte variable de la materia grasa, los productos finales principales son la leche pasteurizada, la leche esterilizada, la leche U.H.T, la leche concentrada y la leche en polvo.

2.4. Los componentes de la leche pueden utilizarse separadamente mediante un proceso de desnatado o de coagulación. Mediante el desnatado, se separa por una parte la nata que se bate para producir la mantequilla y el suero de mantequilla, y, por otra parte, la leche desnatada que puede descomponerse en caseínas, sueros de leche y en leche desnatada en polvo; la leche cuajada, que sirve para la fabricación de quesos se obtiene mediante coagulación.

Producción mundial y tendencia de los precios mundiales

2.5. La Comunidad y la ex-U.R.S.S. son los dos principales productores mundiales de leche. En 1990 la producción comunitaria se elevó a 109 millones de toneladas y representaba el 22 % de la producción mundial, que en el mismo año, tras una década de

crecimiento débil pero constante, alcanzó el nivel récord de 476 millones de toneladas. Al examinar las grandes zonas geográficas se observa que durante los años 80 la producción de leche aumentó en el tercer mundo y en la ex-U.R.S.S. (109 millones de toneladas en 1990, el 22 % de la producción mundial), mientras que en Norteamérica (85 millones de toneladas en 1990, el 18 % de la producción mundial) y en Oceanía (14,5 millones de toneladas en 1990, el 3 % de la producción mundial) se estabilizó y en Europa, principalmente en los países comunitarios, disminuyó.

2.6. La información sobre las operaciones efectuadas en el mercado mundial permite observar una tendencia caracterizada por un descenso de los precios de mercado durante la primera parte de los años 80. En 1987 se produjo un cambio en la tendencia con una neta recuperación de los precios que continuó en 1988 y en 1989.

2.7. Los años 1990 y 1991 se caracterizaron por una cierta estabilización de los precios mundiales de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo, que, no obstante, permanecieron a niveles bastante superiores a los anteriores a 1988.

2.8. A pesar de que los precios de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo en los mercados mundiales se hayan duplicado prácticamente desde 1986, su nivel sigue siendo sensiblemente inferior al de los precios comunitarios de intervención. En el caso de la mantequilla, el precio de intervención (véase apartado 3.5) corresponde casi al triple de los precios mundiales.

Evolución de la producción de leche en la Comunidad

2.9. La leche, que en 1991 representaba un 15,8 % del valor de la producción agraria final de la Comunidad, es con mucho el producto agrario más importante. Un millón y medio de productores agrarios comunitarios producen leche.

2.10. Dentro de la Comunidad su importancia varía considerablemente de un país a otro: en los Estados miembros del norte, la producción del sector lechero corresponde aproximadamente a una quinta parte de la producción agraria final, que tiene sus índices máximos en Irlanda (31,7 % en 1991) y en Luxemburgo (47,3 % en 1991), mientras que en los Estados miembros mediterráneos la parte correspondiente a este sector desciende por debajo del 15 % (véase el anexo XVIII).

2.11. Los principales productores entre los Estados miembros son, en 1990, Francia y Alemania con una producción de 26,5 millones de toneladas y 23,6 millones de toneladas respectivamente (sin incluir la producción lechera de la antigua R.D.A estimada en 4,9 millones de toneladas), es decir, el 46 % de la producción lechera comunitaria.

2.12. La producción de leche de la Comunidad, calculada incluyendo los 12 países, pasó de 118,8 millones de toneladas en 1983 a 109,0 millones de toneladas en 1990, lo que equivale a una reducción del 8,2 % durante el período en el que estuvo en vigor el sistema destinado a controlar la producción lechera (véase el anexo VI). Esta reducción puede observarse en la mayor parte de los Estados miembros. La disminución de la producción lechera ha sido escasa en Irlanda y Luxemburgo. Estos dos países han recibido desde el principio una cuota suplementaria deducida de la reserva comunitaria debido a la importancia que reviste la producción lechera en estos dos Estados miembros (véase el anexo VII). Es difícil apreciar la variación de la producción en Italia y en Grecia ⁽¹⁾, donde la aplicación incompleta del sistema ha hecho desaparecer su carácter disuasivo y, por lo tanto, su eficacia. En España el Tribunal no ha podido comprobar la evolución real de la producción lechera que, según las estadísticas enviadas a la Comisión, no habría sobrepasado la cantidad global garantizada. Al no contar con las declaraciones previstas ⁽²⁾, el Tribunal no ha podido, durante la fiscalización efectuada en 1991 y comienzos de 1992, obtener de las autoridades españolas los elementos que le habrían permitido asegurarse de que la producción lechera no sobrepasa dicha cantidad global garantizada.

2.13. Dejando aparte las reducidas cantidades de leche que se consumen dentro de la explotación agrícola, la producción de leche y de productos lácteos se entrega a una empresa lechera (aproximadamente el 90,5 % de la producción) o se vende directamente al consumo (aproximadamente el 3 %). Por consiguiente, las entregas representan el principal destino de la producción de leche y constituyen el conjunto sobre el que se dispone de datos más fiables. Según las estadísticas disponibles, la proporción de entregas con relación al total de la producción de leche ha disminuido entre 1983 y 1990, pasando en la Comunidad de los 12 del 92,1 % al 90,5 %.

2.14. En los Estados miembros con mayor producción, las ventas directas constituyen un porcentaje poco

importante de la misma. Cuando existen datos estadísticos disponibles, lo que no siempre es el caso, se observa que las ventas directas muestran una tendencia a la baja más o menos rápida según los Estados miembros. Si se toman como base de referencia las cantidades globales garantizadas contempladas en el Reglamento (CEE) nº 857/84 de los Estados miembros que no han declarado sus ventas directas, se puede estimar que entre 1985 y 1990 dichas ventas directas han disminuido del 3,5 % al 2,8 % de la producción de leche comunitaria sin incluir Portugal.

2.15. El autoconsumo de leche que se efectúa en la propia explotación no está recogido en las estadísticas. Podemos sin embargo calcularlo a partir del porcentaje de entregas y ventas directas en relación a la producción total. Puesto que este porcentaje ha descendido del 94,8 % en 1985 al 93,4 % en 1990, el autoconsumo ha aumentado proporcionalmente con relación a la producción total. Este autoconsumo también habría aumentado en términos absolutos, pasando de 5 970 000 a 7 089 000 toneladas (véase el anexo IX). Este aumento es particularmente elevado en Alemania y en los Países Bajos, mientras que en los Estados miembros que no han aplicado el sistema de cuotas (España, Grecia, Italia), el autoconsumo en las explotaciones ha permanecido al mismo nivel que antes de la introducción del sistema de cuotas.

2.16. De las cifras reflejadas en el cuadro del anexo IX, estimadas del modo descrito anteriormente, se desprende que el autoconsumo destinado a la alimentación humana aumentó en un 20 % (+ 0,114 millones de toneladas), mientras que el número de explotaciones disminuyó un 10 % entre 1985 y 1987. Esta tendencia, que con toda probabilidad se ha mantenido después de 1987, es difícil de conciliar con la tendencia de los productores agrícolas a utilizar más los productos lácteos acondicionados. Dichas divergencias bien podrían deberse a una infradeclaración de las ventas directas. La falta de estadísticas específicas sobre las ventas directas en determinados Estados miembros impide realizar una valoración más completa de este fenómeno.

Evolución del consumo de leche y de productos lácteos

2.17. Sólo aproximadamente una cuarta parte de la producción lechera se consume como productos frescos (leche para consumo directo, nata, yogurt, etc). El resto se transforma en productos que pueden conservarse y almacenarse más fácilmente: mantequilla (36 %), queso (23 %), leche en polvo (5 %) y leche condensada (2 %).

2.18. El consumo de leche y de productos lácteos en la Comunidad viene disminuyendo desde 1987. De hecho, ha

⁽¹⁾ Grecia, que no es autosuficiente en productos lácteos solicitó un aumento de la cantidad global garantizada de aproximadamente un 20 %, ya que sus autoridades creyeron que la producción lechera alcanzaría el nivel de dicha cantidad. — Pregunta escrita nº 1084/91 del Sr. Filippos Pierros a la Comisión (DO C nº 311 de 2.12.1991, página 23).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 — artículos 15 y 16 (DO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

pasado de aproximadamente 95 millones a 91 millones de toneladas en 1990, mientras que la producción comercializada continúa situándose en 1990 en 102 millones de toneladas aproximadamente. El desequilibrio entre producción y consumo es aún más preocupante en la medida en que el consumo incluye importantes ventas subvencionadas de mantequilla y de leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal.

2.19. En la CEE, el consumo por habitante de productos lácteos en general, expresados en su equivalente en leche entera, se sitúa actualmente alrededor de 310 kg por año, mientras que hace diez años solamente se alcanzaban 300 kg ⁽¹⁾. En términos generales, el consumo de productos lácteos ha aumentado en los países mediterráneos, donde el consumo de productos lácteos sigue siendo menor, y ha disminuido en aquellos Estados miembros en los que éste era más elevado, principalmente en Irlanda, Dinamarca y Reino Unido.

2.20. Esta evolución del consumo está influida no solamente por los precios relativos de la leche y de los productos lácteos con relación a los productos sustitutivos de los mismos, sino también por el cambio en las costumbres de los consumidores y por la oferta de productos sustitutivos de la leche. En un examen detallado de esta evolución se observa un ligero aumento del consumo de leche y de productos frescos (+10 % entre 1983 y 1990), un incremento más importante del consumo de queso (+19,5 % entre 1983 y 1990 — véase el anexo XII) y un importante descenso del consumo de leche desnatada en polvo (-50 % entre 1983 y 1990 — véase el anexo XI). Pese a las medidas comunitarias destinadas a fomentar el consumo de mantequilla, principal producto lácteo, la tendencia a la baja se ha acelerado durante los últimos años (-12,7 % entre 1987 y 1990 — véase el anexo X). La evolución negativa del consumo de mantequilla se puede atribuir en gran medida a una modificación de las costumbres de los consumidores que se orientan cada vez más hacia los productos competidores, como la margarina, mantequillas con menor contenido de materia grasa y las mezclas de materias grasas lácteas y no lácteas. Estos nuevos productos que compiten con determinados productos lácteos aparecen continuamente en el mercado; su participación en el mercado es de momento bastante limitada pero tiende a aumentar en una medida difícil de prever.

Evolución de las exportaciones y de las importaciones

2.21. Las exportaciones expresadas en equivalente de leche, después de haber alcanzado un nivel máximo de 16,5 millones de toneladas en 1988, de los que aproximadamente 7 millones de toneladas de equivalente de leche fueron exportadas a la ex-URSS en forma de mantequilla, volvieron a descender en 1990 a 12,8 millones de toneladas.

⁽¹⁾ La contradicción aparente entre el consumo global en declive (véase el apartado 2.18) y el consumo por habitante en aumento se debe a las variaciones demográficas de la población de la Comunidad.

2.22. Durante el período que siguió a la introducción del sistema de cuota, la parte correspondiente a la Comunidad en el comercio mundial pasó del 42,9 % en 1985 al 48,1 % en 1990 de un total relativamente estable situado entre 27 y 30 millones de toneladas.

2.23. En 1990, las importaciones de productos lácteos en la Comunidad se pueden estimar en más de 4 millones de toneladas. Las importaciones de mantequilla (88 728 toneladas en 1990, es decir, aproximadamente 1,6 millones de toneladas de equivalente de leche) tuvieron como destino casi exclusivo el Reino Unido (62 159 toneladas en 1990). Por lo que respecta al queso, dos terceras partes de las importaciones, que suponen 113 106 toneladas (más de un millón de toneladas de equivalente de leche) se distribuyen entre Italia (36 787 toneladas), el Reino Unido (20 062 toneladas) y Alemania (17 956 toneladas) en 1990.

2.24. Aunque hasta la fecha algunos flujos tradicionales de importaciones de productos lácteos a la Comunidad, fundamentalmente las importaciones de mantequilla al Reino Unido, han continuado frente a las de productos comunitarios a raíz de algunos acuerdos internacionales, el total de importaciones procedentes de países terceros sólo representa una parte mínima del consumo comunitario de productos lácteos (aproximadamente un 4 %).

Ayuda alimentaria

2.25. Una parte de las exportaciones comunitarias (aproximadamente el 10 %) corresponde a acciones de ayuda alimentaria. Dicha ayuda a los países en vías de desarrollo, generalmente los más desfavorecidos, se elevó en 1990 a 8 885 toneladas de butteroil y a 74 647 toneladas de leche desnatada en polvo. Esta ayuda tiende a disminuir desde 1982. De hecho, los programas de ayuda alimentaria de la Comunidad han pasado de 150 000 toneladas de leche desnatada en polvo (aproximadamente 1,6 millones de toneladas de equivalente de leche) y de 45 000 toneladas de butteroil (aproximadamente 1,1 millones de toneladas de equivalente de leche), a 94 100 toneladas de leche desnatada en polvo (aproximadamente 1 millón de toneladas de equivalente en leche) y 18 000 toneladas de butteroil en 1990 (aproximadamente 0,5 millón de toneladas de equivalente de leche). En total, las exportaciones en concepto de ayuda alimentaria han pasado de aproximadamente 2,6 millones de toneladas a cerca de 1,4 millones de toneladas de equivalente de leche (véase también el apartado 3.10). Los gastos presupuestarios empleados en financiar dicha ayuda alimentaria han pasado de 378,8 Mio ECU en 1984 a 103,3 Mio ECU en 1990 (véase el anexo XV).

Desequilibrio del mercado de la leche y de los productos lácteos

2.26. Para evaluar la situación del mercado en lo que respecta a su equilibrio es necesario examinar distintos elementos de apreciación: el porcentaje de autoabastecimiento comunitario de productos lácteos, la evolución de las existencias comunitarias y la evolución de las exportaciones de productos lácteos, incluida la ayuda alimentaria.

Porcentaje de autoabastecimiento comunitario según los distintos productos lácteos

2.27. En lo que respecta a los tres principales productos lácteos comercializados en el ámbito internacional, la mantequilla, leche desnatada en polvo y el queso, la Comunidad ha sobrepasado ampliamente su nivel de autoabastecimiento.

2.28. Durante el período 1983-1990, la producción de mantequilla disminuyó considerablemente. En 1983 la producción de mantequilla sobrepasaba el consumo en un 50 %. Debido sobre todo a las medidas especiales adoptadas para fomentar el consumo de mantequilla y a la disminución de la producción, la diferencia entre la producción y el consumo de mantequilla se redujo en 1990 al 19 %.

2.29. En el caso de la leche desnatada en polvo, cuyo consumo sigue estando subvencionado en gran medida, el desequilibrio ha aumentado a pesar de que la producción se ha reducido considerablemente. En 1990, dicha producción era superior en un 53 % al consumo comunitario, mientras que hasta 1988 se había mantenido un equilibrio mayor entre el consumo y la producción.

2.30. En el sector del queso la situación es menos grave, ya que gracias al importante aumento del consumo, éste permanece solamente entre un 6 % y un 8 % por debajo de la producción.

Evolución de las existencias de mantequilla y de leche desnatada en polvo

2.31. En junio de 1991, las existencias de mantequilla y de leche desnatada en polvo alcanzaron un nivel equivalente a 3 y 6 meses de consumo respectivamente. Este nivel en las existencias no es excesivamente preocupante. En cambio, la rapidez con que pueden acumularse las existencias es un

reflejo del desequilibrio que existe en los mercados de la leche y de los productos lácteos e indica la dependencia que tiene el mercado comunitario de las exportaciones que se pueden efectuar en un momento dado, como se puede observar en la evolución de las existencias de mantequilla y de leche desnatada en polvo durante el año 1990. Estas existencias, que entre 1987 y 1989 habían disminuido considerablemente hasta estabilizarse en un nivel de varios millones de toneladas, comenzaron de nuevo a aumentar rápidamente a partir del segundo trimestre de 1990, alcanzando 450 000 t en el caso de la mantequilla y 498 000 t en el de la leche desnatada en polvo al 30 de junio de 1991 (véanse los anexos XIII y XIV). Este aumento de las existencias se debe por una parte a la diferencia excesiva (18 millones de toneladas en 1990) entre la producción (109 millones de toneladas en 1990) y el consumo (91 millones de toneladas) y, por otra parte, a la disminución de las exportaciones, particularmente en 1991 ⁽¹⁾. A la inversa, las existencias sólo disminuyen lentamente, pese a que su comercialización dentro de la Comunidad se ve favorecida por importantes subvenciones.

Falta de mercados solventes para la exportación

2.32. Es difícil incrementar las exportaciones a países terceros, debido a distintas razones, principalmente porque éstas ya representan casi la mitad del comercio mundial de productos lácteos. En otras partes del mundo donde podría existir una demanda saneada, especialmente en Asia, las poblaciones consumen tradicionalmente menos productos lácteos que en los países industrializados occidentales. Los productos lácteos exportados, fundamentalmente en concepto de ayuda alimentaria, a menudo se utilizan para reconstituir en el país importador productos lácteos denominados frescos como la leche entera, los yogures o los quesos frescos. Ahora bien, en los países en vías de desarrollo más desfavorecidos, que son los que más se benefician de la ayuda alimentaria, ni el poder adquisitivo de las poblaciones locales ni los recursos públicos permiten a las pequeñas empresas de reelaboración de productos lácteos equilibrar sus cuentas.

Desequilibrio constante

2.33. Desde 1984, en los considerandos de los distintos reglamentos del Consejo ⁽²⁾ se encuentra habitualmente una descripción de los objetivos que deben alcanzar las medidas destinadas al control de la producción de leche.

⁽¹⁾ La disminución de las exportaciones se debe principalmente a la guerra del Golfo.

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento de base (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90 del 1.4.84, p. 10).

2.34. El Consejo observa, por ejemplo, en 1984 que la situación del mercado de productos lácteos en la Comunidad se caracteriza por la existencia de excedentes estructurales resultantes de un desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos lácteos. A continuación observa que, pese a la aplicación de la tasa de corresponsabilidad, establecida por el Reglamento (CEE) nº 1079/77, el aumento de la recogida de leche prosigue a un ritmo tal que la comercialización de las cantidades suplementarias ocasiona unas cargas financieras y unas dificultades de mercado que plantean dudas sobre el futuro de la política común ⁽¹⁾. En el momento de la introducción del sistema de cuotas, el Consejo considera que, después de examinar atentamente las distintas soluciones posibles para restablecer el equilibrio del sector lácteo, parece que, pese a las dificultades administrativas que puede ocasionar su aplicación, el método a la vez más eficaz y que ejerce el efecto menos brutal sobre la renta de los productores consiste en establecer, ... , una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche recogida que sobrepasen un umbral de garantía ⁽²⁾.

2.35. Dos años después, en 1986, el Consejo observa ⁽³⁾ que teniendo en cuenta la evolución del mercado, el nivel de las cantidades globales garantizadas era superior al nivel que se debía considerar deseable para alcanzar una situación de equilibrio entre la oferta y la demanda y que, por consiguiente, habría que reducir las cantidades globales garantizadas en un 3 %.

2.36. Otros dos años después, en 1988, el Consejo vuelve a observar ⁽⁴⁾ que los resultados obtenidos con la aplicación de dicho sistema volvían a ser insuficientes para que al final del período de aplicación del sistema de cuotas, cuya duración se había fijado en 5 años, se pudiera alcanzar el objetivo de adaptar la oferta a la demanda y que por consiguiente era necesario ampliar la duración de dicho sistema a ocho períodos de doce meses.

2.37. En junio de 1991, el Consejo sigue considerando que el mercado de la leche y de los productos lácteos se

caracteriza por una situación excedentaria persistente y que, debido a la absoluta necesidad de obtener un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda, es necesario reducir las cantidades globales garantizadas ⁽⁵⁾.

2.38. De ese modo, a lo largo de todo el período de aplicación de las medidas destinadas al control de la producción lechera y principalmente del sistema de cuotas, se ha reafirmado el mismo objetivo de lograr un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda en el sector lácteo.

2.39. Las observaciones del Consejo anteriormente citadas muestran que el legislador comunitario, que debe tomar medidas para limitar los gastos derivados del aumento de los excedentes en el mercado de la leche, ha optado por introducir el sistema de cuotas en lugar de reducir los precios de apoyo en dicho mercado, que estimularían producciones a menudo difíciles de vender. Al mantener los precios a niveles que tienen más en cuenta las exigencias sociales vinculadas al mantenimiento de los ingresos que las realidades del mercado, la Comunidad se ha alejado del principio de asignación de recursos según el rendimiento económico, ya que los productores se atribuyen la posibilidad de producir una determinada cantidad de leche exenta de tasa que genera una renta económica independientemente de sus aptitudes respectivas.

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

3.1. La organización común de mercados (OCM) del sector de la leche y de los productos lácteos fue instituida, al mismo tiempo que la mayor parte de las otras organizaciones comunes de mercados, por el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968. Actualmente, esta organización común de mercado incluye la leche fresca, la leche concentrada y la leche en polvo, así como la nata, la mantequilla y determinados tipos de queso. Indirectamente, todos los productos lácteos se benefician del sistema de intervención aplicado a la mantequilla y la leche desnatada en polvo.

Objetivos

3.2. La organización común de mercados está destinada a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 del

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — tercer considerando (DO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — cuarto considerando (DO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 1335/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — segundo considerando (DO L 119 de 8.5.86, p. 19).

⁽⁴⁾ Reglamento (CEE) nº 1109/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — primer considerando (DO L 110 de 29.4.88, p. 27).

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 1630/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — segundo considerando (DO L 150 de 15 de junio de 1991, p. 19).

Tratado. Para realizar dichos objetivos, la reglamentación comunitaria prevé un sistema único de intercambios en las fronteras exteriores y unas medidas de intervención sobre el mercado que los organismos de intervención deberán adoptar en los Estados miembros. Dichas medidas deben armonizarse para no dificultar la libre circulación en el interior de la Comunidad de los productos incluidos en la citada organización.

3.3. Por lo tanto, mediante la gestión de la organización común de mercados, la Comisión debe estabilizar los mismos y garantizar unos ingresos equitativos a los productores de leche gracias al mantenimiento del precio de mercado de la leche a un nivel indicativo fijado para cada campaña lechera, pero uniforme en toda la Comunidad. También debe velar por que se garanticen unos precios razonables a los consumidores.

Medios y mecanismos

3.4. La Comisión consigue mantener el precio de la leche entera al nivel deseado mediante la estabilización de los precios, fundamentalmente de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo. La opción de concentrar la intervención en estos dos productos se debe básicamente al hecho de que los excedentes eventuales de leche se transforman en mantequilla y en leche desnatada en polvo debido a la facilidad de almacenamiento de éstas.

Precios de intervención

3.5. Los medios aplicados para gestionar la organización común de mercados incluyen «principalmente la fijación anual de un precio indicativo ⁽¹⁾ para la leche, de precios de umbral ⁽²⁾ determinados para los productos lácteos piloto

(1) El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13) precisa que se fijará cada año para la Comunidad, un precio indicativo para la leche con un contenido del 3,7 % en materia grasa, entregada a la industria láctea, para la campaña lechera que empiece al año siguiente. Este precio indicativo es «el precio que se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores».

(2) El Consejo, que basa sus decisiones en las propuestas de la Comisión, establece cada año para la campaña lechera siguiente los precios de umbral para determinados productos. Estos precios se fijan de tal manera que, considerando la protección necesaria de la industria de transformación de la Comunidad, los precios de los productos lácteos importados se sitúan a un nivel correspondiente al precio indicativo de la leche.

distribuidos en grupos... y de un precio de intervención ⁽³⁾ para la mantequilla» ⁽⁴⁾, la leche desnatada en polvo y determinados quesos.

Medidas de intervención

3.6. Las medidas de intervención tienen como fin garantizar el precio indicativo común franco industria láctea para la leche. Para ello era necesario prever, además de las intervenciones para la mantequilla y la nata fresca, otras medidas de intervención comunitarias que tiendan a mantener la valoración de las proteínas de la leche y a sostener los precios de aquellos productos que desempeñan un papel particularmente importante en la determinación de los precios de la producción lechera ⁽⁴⁾. Las medidas de intervención se plasman concretamente en la compra a un precio previamente determinado por los organismos de intervención de los excedentes de mantequilla y de leche desnatada en polvo, así como de queso, principalmente el Grana Padano y el Parmigiano Reggiano, que se entregan cuando estos excedentes ocasionan una baja significativa de los precios de mercado. Los excedentes adquiridos se almacenan en depósitos públicos. También se conceden ayudas destinadas al almacenamiento privado de estos productos para poder hacer frente a los excedentes de la temporada.

Medidas de comercialización

3.7. Desde 1974 la Comunidad ha tomado medidas con vistas a sanear el desequilibrio del mercado. Para absorber los excedentes de producción y con el fin de estimular la demanda interior, concede ayudas a la utilización de leche desnatada en polvo, de materias grasas butíricas (por ejemplo, ayudas a la compra de mantequilla por parte de las instituciones y colectividades sin fin lucrativo, mantequilla para repostería, ...) y subsidios a la leche consumida en centros escolares.

3.8. Por otra parte, los exportadores reciben restituciones por sus ventas en el mercado mundial. Los excedentes de producción, que tienden a acumularse indefinidamente, contribuyen a hundir los precios del mercado mundial y, debido al consiguiente aumento de las restituciones, incrementan el gasto presupuestario de la Comunidad.

(3) Los precios de intervención se fijan para la mantequilla, la leche desnatada en polvo y determinados quesos. El organismo de intervención tiene la obligación de comprar las cantidades que respondan a determinados criterios de calidad ofrecidas a este precio siempre y cuando las compras no se suspendan. En este caso, en lo que respecta a la mantequilla, es aplicable un sistema de compra por adjudicación. Las compras de leche desnatada en polvo se limitan al período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de agosto y a una cantidad de 106 000 t. Más allá de ese límite, las compras se pueden suspender y el apoyo de mercados se efectúa por medio de otras medidas.

(4) Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 — segundo considerando — (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

3.9. La ayuda alimentaria en forma de butteroil ⁽¹⁾ (aceite de mantequilla con un mínimo de 99,8 % de materias grasas de leche) y de leche desnatada en polvo se ha considerado también, al menos al principio, como una medida de comercialización de los excedentes de la producción, ya que los hábitos de consumo se pueden modificar y los países beneficiarios en vías de desarrollo pueden transformarse en mercados solventes.

3.10. Pese a estas medidas, en el pasado ha sido necesario periódicamente efectuar ventas de liquidación de existencias a precios inferiores a los de intervención (por ejemplo, la venta de 307 000 toneladas de mantequilla a la ex-URSS en 1988).

Sistema de intercambios

3.11. La realización de un mercado único comunitario de leche y productos lácteos implica, además de un sistema único de precios y de medidas de intervención, el establecimiento de un sistema único de intercambios en las fronteras exteriores de dicho mercado. Este sistema de intercambios debe añadirse al sistema de intervención y cuenta con un sistema de gravamen a la importación y de restituciones a la exportación. La finalidad de dicho sistema de intercambios reglamentado es estabilizar el mercado comunitario evitando principalmente que las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial no repercutan en los precios aplicados en el interior de la Comunidad ⁽²⁾.

3.12. Los precios comunitarios se sitúan muy por encima de los precios mundiales, y las exportaciones sólo son posibles gracias a las restituciones abonadas a los exportadores. Los gastos de restituciones a la exportación han pasado de 1 943,4 Mio ECU en 1984 a 1 945,8 Mio ECU en 1990, con un nivel máximo de 3 082,4 Mio ECU en 1988.

Medidas destinadas al control de la producción lechera

3.13. Gracias a la experiencia, los responsables de tomar decisiones en el ámbito comunitario han llegado a la convicción de que el mercado de la leche y de los productos lácteos ya no podría volver a alcanzar su equilibrio actuando únicamente sobre la demanda sin ocuparse de la oferta. No obstante, han considerado que no se puede aplicar una reducción directa de los precios que equilibre el

mercado sin reducir de manera brutal las rentas de los agricultores. Por ello, en una primera fase, han introducido la tasa lineal, denominada también tasa de corresponsabilidad, para llegar finalmente al sistema de cuotas.

La tasa lineal o tasa de corresponsabilidad

3.14. Al ser el precio neto percibido por el productor el factor que más profundamente influye en la oferta, en 1977 se creó la tasa de corresponsabilidad ⁽³⁾. En ese momento el Consejo, que al comienzo de cada campaña fija el precio indicativo de la leche para la próxima campaña, estimó que era conveniente establecer un vínculo más directo entre la producción y las posibilidades de comercialización de los productos lácteos, mediante la introducción durante un período de varios años (cuya duración exacta nunca se determinó) de una tasa que gravara de manera uniforme a toda la leche entregada a industrias lácteas así como determinadas ventas de productos lácteos en la explotación. Los productores se veían así obligados a asumir en parte la responsabilidad financiera de sus excedentes.

3.15. La tasa de corresponsabilidad, fijada en septiembre de 1977 en un 1,5 % del precio indicativo de la leche, experimentó sucesivos aumentos hasta alcanzar el 3 % en la campaña 1984/85. A partir del 1 de abril de 1989, a consecuencia de las ventas de mantequilla a la ex-URSS, la introducción del régimen de cuotas y la coyuntura favorable de los precios practicados en los mercados de exportación, las reservas de lácteos comunitarios se hicieron casi inexistentes, por lo que el Consejo redujo el nivel de base al 1,5 %. Esta tasa no se aplica a los productores portugueses ni a los productores de las regiones de montaña o de zonas desfavorecidas ⁽⁴⁾.

3.16. En 1984, el Consejo comprobó ⁽⁵⁾ que al cabo de los años la tasa de corresponsabilidad había ido perdiendo eficacia y no había podido evitar que el desequilibrio del mercado de la leche y de los productos lácteos se acentuara a comienzos de los años 80. La eficacia de la tasa de corresponsabilidad se ha cuestionado de forma definitiva puesto que se ha suprimido con la reforma de la política agrícola común.

⁽¹⁾ Las exigencias sobre la composición y la calidad del butteroil se describen en la comunicación de la Comisión sobre las características de los productos que se entregarán en concepto de ayuda alimentaria comunitaria (DO C 114 de 29 de abril de 1991, apartado I.E.1., p. 6).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo de 27 de junio de 1968 — sexto considerando — (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — (DO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

⁽⁴⁾ Reglamento (CEE) nº 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — artículo 1, apartados 2 y 3 (DO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — cuarto considerando (DO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

Las restantes medidas destinadas a restablecer el equilibrio en el mercado de la leche y de los productos lácteos

3.17. La introducción de la tasa de corresponsabilidad estuvo acompañada por unas «medidas específicas que favorezcan la ampliación de los mercados y la salida de excedentes en el mercado de la Comunidad y en el mercado mundial» (1). El producto de la tasa lineal se integra en el régimen de las intervenciones y sirve para financiar acciones de mercado para mejorar la calidad de la leche y para subvencionar la venta de leche a las escuelas. En el Informe Especial nº 1/86 del Tribunal se examinó la aplicación de estas medidas (2).

3.18. A estas medidas el Consejo añadió otras destinadas igualmente a la reducción de la oferta, tales como las ayudas a la reducción del número de vacas lecheras, las primas por no-comercialización de leche o la prima por reconversión del ganado (3).

3.19. Por otra parte, el régimen de compras de intervención en forma de «ventanilla abierta» (sin limitación) se modificó igualmente, por una parte limitando las compras de intervención durante un determinado período del año (4) y, por otra, autorizando la suspensión de las compras de intervención si la situación del mercado lo justificaba. Durante este período de suspensión de las compras de intervención, se puede mantener la estabilidad del mercado recurriendo a la técnica de las licitaciones permanentes abiertas (5) o al restablecimiento de las compras cuando los precios del mercado se sitúen, durante un período representativo, por debajo de un umbral inferior (por ejemplo, al 92 % del precio de intervención).

El régimen de cuotas

3.20. Por último, cuando el Consejo fijó los precios para la campaña 1984/85, introdujo otro régimen conocido

(1) Reglamento (CEE) nº 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

(2) Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre las acciones de contratación para la ampliación de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos financiados con el producto de la exacción de corresponsabilidad (DO C 127 de 26.5.1986).

(3) Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 (DO L 131, de 26.5.1977, p. 1).

(4) Reglamento (CEE) nº 773/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 78 de 20.3.1987, p. 1)
Reglamento (CEE) nº 777/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 por el que se modifica el régimen de compras de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo (DO L 78 de 20.3.1987, p. 10)

(5) Reglamento (CEE) nº 777/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 por el que se modifica el régimen de compras de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo (DO L 78 de 20.3.1987, p. 10).

comúnmente como «régimen de cuotas lecheras» destinado también a controlar la producción lechera y que constituye actualmente la medida principal de limitación de la oferta. Este régimen prevé el establecimiento de una cantidad de referencia individual, cuyo exceso se combina de jure con una «penalización» económica, la tasa suplementaria. Este sistema, que se estableció inicialmente para un período de cinco años, se prorrogó en 1988 (6) hasta el 31 de marzo de 1992. En 1992, con la reforma de la PAC, el Consejo ha mantenido el régimen de cuotas lecheras durante un período de ocho años.

3.21. El régimen de cuotas distingue las «entregas» a las industrias lácteas y a otros tipos de empresa industrial o comercial, que supone la principal salida de la leche, de las «ventas directas» a los consumidores de leche o de productos lácteos caseros. En el caso de las entregas, los Estados miembros pueden escoger (véase el anexo XXVI) entre dos fórmulas para la aplicación de la tasa suplementaria: la fórmula A, en la que la tasa afecta a todo productor que sobrepase su cantidad anual de referencia, y la fórmula B, en la que la tasa se recauda de los compradores (industria láctea u otro tipo de empresa) que después repercute dicha tasa a los productores que hayan causado el exceso. Los productores que hayan sobrepasado su cantidad anual de referencia específica de «ventas directas» están obligados al pago de la tasa al organismo competente. El Tribunal opina que, teniendo en cuenta la experiencia adquirida desde hace 8 años en los Estados miembros, la Comisión debería determinar cuál de las dos fórmulas, la A o la B, es más adecuada, especialmente en lo que respecta a la buena gestión financiera, para alcanzar el objetivo del régimen de cuotas, es decir, el control de la producción lechera. En diciembre de 1992, con el nuevo sistema, el Consejo adoptó la recomendación de la Comisión de 1991 sobre una fórmula única.

3.22. En las campañas que van de 1984/85 a la de 1988/89, la cantidad total garantizada de las entregas a las industrias lácteas se fijó en principio en la cantidad de leche entregada durante 1981, aumentada en un 1%. La cantidad total garantizada de las entregas en la Comunidad de los diez se establecía así en 99,5 millones de toneladas, salvo para la campaña 1984/85 en la que se había previsto un período transitorio con una cuota de 99,9 millones de toneladas para facilitar la adaptación del sector.

3.23. El rebasamiento de la cantidad de referencia individual se «penaliza» con una tasa comunitaria a cargo de los productores, denominada «tasa suplementaria».

(6) Reglamento (CEE) nº 1109/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, que modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 110 de 29.4.1988, p. 27).

Esta tasa, establecida con efectos a partir del 1 de abril de 1984 ⁽¹⁾, grava fuertemente las cantidades comercializadas que sobrepasen la cuota. En efecto, el importe de la tasa debería, en principio, anular el ingreso correspondiente a toda la leche entregada a las industrias lácteas o vendidas directamente por el productor que sobrepasen la cantidad de referencia individual previamente asignada.

3.24. La penalización económica sobre las cantidades de leche entregadas por los productores que sobrepasarán su cuota se fijó en un principio, por kilo en exceso, en un 75 % del precio indicativo de la leche ⁽²⁾ para las entregas de leche acogidas a la fórmula A y las ventas directas, y en un 100 % para las de la fórmula B (véase el apartado 3.21). Desde 1987 dicha penalización es idéntica para las dos modalidades de entrega (un 100 %, y luego en 1990 un 115 %). La penalización económica (75 % del precio indicativo) no ha cambiado para las ventas directas (véase el anexo VIII). Así por ejemplo, en la campaña 1990/91 el precio indicativo de la leche se fijó en 268,1 ecu por tonelada. Cuando se excede la cuota específica de las ventas directas, la tasa suplementaria es de $268,1 \times 75 \% = 201,1$ ecus por tonelada, mientras que en el caso de las dos modalidades de entrega, la penalización económica que ha de pagarse en caso de rebasamiento es de $268,1 \times 115 \% = 308,3$ ecus por tonelada. En su comunicación de julio de 1991 al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la evolución y el futuro de la política agrícola común, la Comisión recomendó que en caso de exceder la cantidad de referencia individual, la penalización a los productores que tuvieran una cuota de « ventas directas » sea la misma que la que deban pagar los otros productores.

Gastos e ingresos presupuestarios del sector de la leche

3.25. El sector de la leche ha sido hasta 1989 inclusive el sector más costoso (alrededor de un 20 % de los gastos del FEOGA-Garantía) de todos los sectores de la política agrícola común. Sólo a partir de 1990 los pagos correspondientes a la OCM de las materias grasas y de las proteaginosas superan a los del mercado de los productos lácteos (véase el anexo XXI).

⁽¹⁾ El Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, completado por el Reglamento (CEE) nº 856/84, de 31 de marzo de 1984 crea pues, comenzando el 1 de abril de 1984, una « tasa suplementaria » a cargo de los productores de leche que sobrepasen su cantidad anual de referencia previamente asignada.

⁽²⁾ El Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, artículo 3 (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13) precisa que cada año se fijará un precio indicativo para la leche, antes del 1 de agosto para la campaña lechera que empiece el año siguiente. Este precio indicativo será « el precio de la leche que se procurará asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores en el curso de la campaña lechera, según las perspectivas del mercado de la Comunidad y de los mercados exteriores ».

Evolución de los gastos presupuestarios

3.26. Mientras que los gastos totales del FEOGA-Garantía se han duplicado entre 1983 y 1991 para alcanzar en 1991 31 527,8 Mio ECU, los pagos efectuados en el marco de la OCM del sector de la leche y de los productos lácteos desde la introducción del régimen de cuotas, se han mantenido más o menos al mismo nivel. Sin embargo, de 1983 a 1984 los gastos aumentaron en 1 371,9 Mio ECU (+ 27,8 %). Este exceso de gastos se explica por un aumento de 611,4 Mio ECU en los gastos de almacenamiento y de 616,6 Mio ECU en las restituciones a la exportación (véase el anexo I), que refleja los problemas del mercado en esa época.

3.27. Los gastos totales del sector de la leche en 1991 se elevaron, antes de compensarlos con la tasa lineal y la tasa suplementaria, a 6 786,3 Mio ECU, con un aumento de alrededor de 700 Mio ECU respecto al ejercicio precedente, pero al mismo nivel que los de los ejercicios 1988 y 1989 que se habían caracterizado por unas restituciones a la exportación especialmente elevadas (véase el anexo I). Los gastos actuales son sin embargo similares al nivel nominal registrado en 1984, es decir en el momento de la introducción del régimen de cuotas. Sin embargo, hay que subrayar que a partir del ejercicio 1989 se viene contabilizando fuera del capítulo 20, « Leche y productos lácteos », un gasto de cierta importancia, los reembolsos a los Estados miembros de las medidas de comercialización de la mantequilla de las reservas públicas (3 200 Mio ECU a reembolsar en 4 años); en 1991 este gasto se elevó a 797,4 Mio ECU.

3.28. Al examinar los diversos tipos de gastos correspondientes a esta OCM, se comprueba que los gastos de intervención han disminuido progresivamente, de 2 729,7 Mio ECU en 1983 a 2 133,9 Mio ECU en 1991. Los gastos de comercialización varían entre 400 y 900 Mio ECU por año a los que también hay que añadir los 4 tramos anuales de unos 800 Mio ECU para reembolsar, a partir de 1989, a los Estados miembros la prefinanciación realizada en 1987 y 1988 de los gastos de comercialización de las reservas públicas de mantequilla. Los costes originados por las medidas destinadas al control de la producción lechera, especialmente en forma de primas por abandono definitivo o por interrupción temporal de la producción lechera, se elevaron a 688,3 Mio ECU en 1991.

Evolución de los ingresos presupuestarios

3.29. En cuanto a los ingresos, la tasa lineal, que supone la partida principal, ha disminuido de 527,4 Mio ECU en 1983 a 292,0 Mio ECU en 1991. La tasa suplementaria ha

sufrido fluctuaciones bastante importantes, producidas por una parte por los diferentes rebasamientos de cuota, y por otra, por las diversas compensaciones en la misma línea presupuestaria, examinadas en el apartado 3.30 del presente informe, junto con los gastos previstos en el Reglamento (CEE) nº 857/84 para financiar la compra de las cuotas de reestructuración de la producción lechera; sobre todo, en 1985 la tasa se tradujo en un gasto debido a que se reembolsó a Alemania la tasa abonada indebidamente al FEOGA en 1984. El total de la tasa de corresponsabilidad y de la tasa suplementaria sólo supone alrededor de un 5,9 % del total de los gastos del sector de la leche, prescindiendo de las medidas específicas de ayuda a la reducción de la producción.

Imputación presupuestaria de determinados ingresos en el sector de la leche

3.30. La tasa suplementaria, al igual que la tasa de corresponsabilidad, no es un recurso propio comunitario en el sentido del artículo 201 del Tratado. Se considera gasto negativo en el capítulo 20, «Leche y productos lácteos», del título 2 de la parte B del Presupuesto. El Tribunal se limita a recordar su crítica, ya expresada, de la utilización que se hace del método de gastos negativos, mediante el asiento en el Presupuesto de ciertos ingresos para compensar gastos (véase también el último Informe Anual sobre el ejercicio 1990, apartados 3.21 — 3.22) ⁽¹⁾. La práctica de incluir partidas negativas en el presupuesto de gastos es contraria al principio presupuestario de universalidad, reconocido en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento Financiero en los siguientes términos: «los ingresos y los gastos se consignarán por su importe íntegro en el presupuesto y en las cuentas, sin compensación entre sí». ⁽²⁾

4. APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN LECHERA

4.1. Desde la aplicación del régimen de cuotas el Consejo ha reducido paulatinamente las cantidades de referencia garantizadas, que inicialmente se habían fijado a un nivel demasiado elevado respecto a la demanda (véase el anexo IV).

Evolución de la producción y de las cuotas

4.2. A título de balance provisional, cabe analizar si el régimen de cuotas, especialmente la parte de las entregas a

las industrias lácteas, su componente más importante, ha conseguido controlar la producción durante las sucesivas campañas lecheras.

4.3. Tras la primera campaña de aplicación de dicho régimen (1984/85) las entregas se han mantenido constantemente por encima de las cantidades totales garantizadas para el conjunto de la Comunidad, pasando de 99,2 millones de toneladas en la primera campaña, a 93,3 millones de toneladas (excluyendo España y Portugal) en la séptima campaña (1990/91). La disminución de la producción se concentró en la cuarta (1987/88) y quinta campañas (1988/89), en las que se redujeron las cuotas coincidiendo con el comienzo de la aplicación de las medidas de abandono definitivo y de interrupción temporal de la producción lechera. Desde entonces, se produce una cuasi-estabilización de la producción comunitaria hasta 1991.

4.4. En lo que respecta a los rebasamientos de las cuotas, la quinta campaña (1988/89), presenta un exceso sobre las cantidades totales garantizadas mucho más importante que en los períodos anteriores o posteriores (véase el gráfico del anexo V).

4.5. En la sexta campaña, 1989/90, las entregas han alcanzado los 98,7 millones de toneladas (incluyendo España), frente a un nivel de cantidades totales disponibles de 97,7 millones de toneladas. Sin embargo hay que destacar que el rebasamiento del límite habría sido del doble si las medidas del «Paquete Nallet» ⁽³⁾ no hubieran provocado un aumento total de una proporción de las cantidades disponibles en los Estados miembros al final de la campaña 1989/90.

La no aplicación del régimen en ciertos Estados miembros

4.6. El Tribunal observa que en los Estados miembros donde se encuentran las grandes regiones de producción de leche, especialmente en el Norte de la Comunidad, las medidas destinadas al control de dicha producción se aplican de forma relativamente estricta. Por el contrario, el régimen de cuotas sólo se aplica de forma fragmentaria en España, Grecia e Italia (véase el apartado 4.55).

Acciones sobre los precios

4.7. Las medidas destinadas a controlar la producción lechera, de las que el régimen de cuotas es la pieza clave, reflejan la voluntad del legislador de conseguir un límite e incluso una reducción cuantitativa de dicha producción sin

(1) Informe Anual relativo al ejercicio 1990, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 324 de 13 de diciembre de 1991, p. 59).

(2) Publicación del texto puesto al día del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (DO C 80 de 25 de marzo de 1991, p. 4).

(3) Véase la nota nº 1 de la página 15.

que por ello tenga que procederse necesariamente a bajar los precios comunitarios. Desde la creación del régimen de cuotas en 1984, los precios indicativos han seguido fijándose para cada campaña a un nivel que ha permanecido básicamente el mismo, de 278,4 ecus por tonelada en las campañas 1985/86 a 1989/90, y de 268,1 ecus por tonelada a partir de la campaña 1991/92. Así pues, de 1984 a 1987, los precios pagados a los productores por la leche han conservado una estabilidad en la mayoría de los Estados miembros. Por el contrario, durante el período 1988-1989 han aumentado sensiblemente en el Benelux, Alemania, Dinamarca e Irlanda. Durante este mismo período, los precios de la leche pagados a los productores alemanes, daneses y luxemburgueses han superado incluso el precio indicativo de la leche. En 1990 y 1991 los precios pagados a los productores volvieron a bajar por debajo del precio indicativo en todos los Estados miembros salvo en Italia (véase el anexo VIII). Los precios pagados a los productores varían de un país a otro, y las diferencias de precio pueden ser bastante importantes: en 1990 se registró en Italia el precio más elevado pagado a los productores con 34,48 ecus/100 kg, mientras que el precio más bajo se registró en Irlanda con 22,14 ecus/100 kg. Estas diferencias de precio se ven afectadas sobre todo por el nivel de autosuficiencia de los Estados miembros en productos lácteos. En general, los precios más bajos pagados a los productores se dan en Irlanda, país excedentario y exportador de productos lácteos, mientras que los precios más elevados pagados a los productores se encuentran en Italia, país deficitario e importador de dichos productos. En lo que respecta a las fluctuaciones al cabo de los años de los precios pagados a los productores, comprobamos que los precios bajan cuando las reservas comunitarias de mantequilla y de leche desnatada en polvo aumentan, y viceversa.

Flexibilización del régimen de cuotas

4.8. El régimen de cuotas ha sufrido ajustes sucesivos para reducir su rigidez, como puede constatarse especialmente en la flexibilización del régimen comunitario en favor de sistemas adaptados a las necesidades nacionales y en la dilución del efecto disuasorio de la tasa suplementaria.

Flexibilización del régimen comunitario en favor de sistemas adaptados a las necesidades nacionales

4.9. Esta flexibilización del régimen de cuotas tiene dos facetas: la complejidad de la reglamentación con sus interpretaciones dispares, y las adaptaciones del régimen de cuotas a las necesidades nacionales.

Complejidad de la reglamentación e interpretaciones dispares de la misma

4.10. La reglamentación comunitaria, de gran complejidad ya en el momento de la publicación del Informe

Especial nº 2/87 del Tribunal, ha sido objeto de complementos y adaptaciones ⁽¹⁾ que hacen más difícil aún la puesta en práctica del control de la producción lechera. En

(1) Desde 1986, se han introducido diversas modificaciones sustanciales al régimen de cuotas. Fijado inicialmente en 1984, el volumen total de las cantidades garantizadas se redujo en 1986, después en 1987 y de nuevo en 1991. En 1986 y 1991, el Consejo estableció, junto con las reducciones de cuotas, un programa de ayudas por abandono definitivo de la producción lechera y, en 1987, un programa de indemnizaciones por interrupción temporal de una parte de las cuotas.

Por el contrario, en 1989 se asignaron cuotas suplementarias por dos conceptos:

- a) por una parte, 600 000 toneladas, a consecuencia de un fallo del Tribunal de Justicia en favor de determinada categoría de productores conocidos con el nombre de «SLOM» (que viene del neerlandés «slachtoffers omschakeling» = «víctimas de la reconversión»), que en el pasado se habían comprometido a no comercializar la leche y los productos lácteos, o a la reconversión del ganado vacuno lechero (ver apartado 4.11) y que cuando se introdujo el régimen de cuotas, habían quedado descartados de la asignación de cuotas individuales;
- b) por otra parte, están los cuatro reglamentos de 11 de diciembre de 1990 conocidos como «Paquete Nallet» que han conseguido aumentar en un 1 %, o en 1 039 886 toneladas, las cantidades totales disponibles de los Estados miembros. Esto resulta de la asignación de cuotas adicionales a ciertos productores «prioritarios» por un importe equivalente al 1 % de las cantidades totales garantizadas de la Comunidad; debe subrayarse que al mismo tiempo, las cantidades totales garantizadas se han reducido, por una parte, en un 1 % y por otra, se han aumentado de nuevo en un 1 %; en efecto, la disminución del porcentaje de interrupción temporal de las cuotas, de un 5,5 % a un 4,5 % que ha acompañado a la reducción definitiva de las cuotas en un 1 %, ha tenido como resultado que las cuotas individuales realmente utilizables han quedado intactas;

En diciembre de 1990 la cantidad total garantizada se aumentó, para el período desde el 1 de abril de 1991 al 31 de marzo de 1992, en 6 599 880 toneladas para tener en cuenta la unificación alemana. En junio de 1991 las cantidades de referencia totales garantizadas de todos los Estados miembros se redujeron linealmente en un 2 % para tener en cuenta la evolución del mercado de la leche; dicha reducción lineal se ha indemnizado durante un período de cinco años a razón de 10 ecus por cada 100 kg y por año, es decir un total de 0,5 ecus por kg. Por otra decisión tomada al mismo tiempo, los productores SLOM reciben, a consecuencia de diversos fallos del Tribunal de Justicia, especialmente en diciembre de 1990, bien el derecho a una cantidad de referencia individual, o bien el derecho a un aumento de la misma. Simultáneamente se introdujo un segundo programa comunitario de abandono definitivo de la producción lechera, cuyo fin es dar cumplimiento a lo fallado por el Tribunal de Justicia sin aumentar la cantidad total garantizada. Este programa tiene pues como objetivo, comprar cantidades de referencia individuales de los productores de leche hasta un 1 % de la cantidad total garantizada, es decir alrededor de 1 millón de toneladas para la Comunidad. Esta cantidad de cuotas se estima necesaria para poder asignar a los productores SLOM antes mencionados las cantidades de referencia individuales suplementarias a las que tienen derecho según los recientes fallos del Tribunal de Justicia. Igualmente, los mecanismos de penalización del rebasamiento de una cantidad de referencia en materias grasas de la leche entregada se han modificado varias veces desde 1986.

efecto, el régimen de cuotas se complica periódicamente con la aplicación de medidas adicionales, como los programas de abandono definitivo de la producción lechera, a menudo adaptados por y para cada Estado miembro (véase el anexo XXIV, apartado 5), o la movilidad de las cuotas mediante todo tipo de transferencias. Así, la diversidad y el número de las medidas comunitarias aplicadas «a la carta» en todas sus variantes por los Estados miembros, es sólo el aspecto más visible del problema, pues estas medidas pueden tanto disminuir las restricciones como aumentarlas (véanse los apartados 4.12 a 4.15).

4.11. El elevado número de recursos entablados es prueba de la importancia de las consecuencias para los productores de leche y también de que la aplicación de los reglamentos permitía un margen suficiente de interpretación como para justificar un procedimiento prejudicial. Sin contar los fallos pronunciados por los tribunales nacionales, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha fallado sobre unos treinta litigios, la mayoría relativos a la asignación de cantidades de referencia individuales. Las decisiones del Tribunal de Justicia respecto a los casos SLOM ⁽¹⁾ (véase el apartado 4.65) han tenido importantes consecuencias en el régimen mencionado, puesto que alrededor de un millón de toneladas han tenido que reservarse posteriormente para los productores SLOM. El 29 de enero de 1992, aún estaban pendientes ante el Tribunal de Justicia 102 recursos entablados por personas físicas o jurídicas. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha concedido a los productores SLOM el derecho a percibir compensaciones por daños y perjuicios. Efectivamente, su sentencia de 19 de mayo de 1992 sobre las causas mancomunadas C-104/89 y C-37/90 condena a la Comunidad a reparar el daño sufrido por los productores SLOM por el hecho de que éstos carecieron de cantidad de referencia desde la introducción del sistema de cuotas en 1984. Se han dirigido unas 800 demandas de daños y perjuicios a la Comisión ⁽²⁾.

Adaptaciones del régimen a las necesidades nacionales de los Estados miembros

4.12. Aunque los principios son relativamente sencillos, su aplicación concreta se ha hecho cada vez más compleja. Para la asignación inicial de las cuotas individuales, los reglamentos comunitarios ⁽³⁾ han fijado por una parte unos

períodos de referencia y por otra, establecido el límite de las cuotas individuales por Estado miembro en forma de una cantidad total garantizada (una para las entregas, que se deduce directamente del reglamento de base, y otra para las ventas directas) ⁽⁴⁾.

4.13. Las disposiciones se han modificado varias veces: las primeras, entre 1984 y 1986, para ampliar la facultad de adaptación y de modulación de las cuotas por los Estados miembros en beneficio de determinados tipos de productores; las segundas, en muchas ocasiones desde 1984, para reducir o aumentar las cantidades globales garantizadas de los Estados miembros, a las que hay que añadir una cantidad de reserva administrada por la Comunidad (véase el anexo VII).

4.14. Desde el principio, y después en las más variadas formas, se han integrado en el Reglamento (CEE) nº 857/84 ya mencionado las medidas que autorizaban a los Estados miembros a realizar programas nacionales de fomento del abandono de la producción lechera y de redistribución de cuotas a agricultores clasificados como prioritarios. Los Estados miembros han hecho un uso muy diverso de estas posibilidades de compra y redistribución de cuotas (véase el anexo XXV). Pueden rescatar cuotas concediendo a los productores que se comprometan a abandonar una parte o la totalidad de su producción lechera una indemnización pagadera en uno o varios plazos. Las cantidades de referencia así liberadas se añaden, en su caso, a la reserva nacional para efectuar una redistribución según los criterios establecidos a tal fin.

4.15. El concepto de Estado miembro deudor se convirtió en una realidad cuando entraron en vigor las disposiciones que permiten a los Estados miembros compensar, en distintas formas, los excesos y las infrautilizaciones de los productores individuales respecto a sus cuotas «entregas», y abonar al presupuesto comunitario, por los dos primeros períodos de aplicación del régimen de cuotas, sólo la tasa correspondiente al único exceso de la cantidad de referencia nacional garantizada. Por otra parte, se concedió a los Estados miembros la posibilidad de destinar la tasa suplementaria recaudada a la financiación de los programas nacionales de abandono de la producción lechera, o bien a la reestructuración de la misma cuando no se exceda, en términos globales, el límite de cantidades de dicho Estado miembro ⁽⁵⁾. Estas disposiciones refuerzan la prioridad concedida a la responsabilidad nacional. Su consecuencia es que la distribución geográfica de la

(1) SLOM = Slachtoffers omschakeling.

(2) Inmediatamente después del fallo del Tribunal de Justicia, el Consejo había evaluado entre 200 y 500 Mio ECU los daños a pagar a los productores SLOM. En agosto de 1992, los servicios de la Comisión estiman que el importe de estos daños es del orden de 100 Mio ECU.

(3) Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13).
Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa suplementaria (DO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

(4) Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, anexo (DO L 90 de 1 de abril de 1984, p. 13).

(5) Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, art. 9, apartado 4 (DO L 90 de 1 de abril de 1984, p. 13).

producción lechera tiende a localizarse en vez de extenderse por las regiones en las que se comprueba que tiene más justificación económica. Así pues, la especialización regional sólo podrá tener lugar, e el mejor de los casos, dentro de los Estados miembros.

Dilución del efecto disuasorio de la tasa suplementaria

4.16. El Tribunal ha comprobado que la dilución del efecto disuasorio de la tasa suplementaria se debe a la persistencia del mecanismo general de compensación y a la repercusión de la tasa suplementaria en los productores individuales, en las transferencias de cantidades de referencia entre ventas directas y entregas, en los retrasos de recaudación de la tasa, en la insuficiente corrección en caso de exceso del contenido en materia grasa y en la movilidad de las cuotas.

Persistencia del mecanismo general de compensación y repercusión de la tasa suplementaria en los productores individuales

4.17. La disposición sobre el mecanismo de compensación ⁽¹⁾, introducida de forma provisional en 1985 y que autorizaba a los Estados miembros a asignar las cantidades de referencia no utilizadas de los productores o compradores a los productores o compradores de la misma región y, en su caso, de otras regiones, se ha prorrogado en varias ocasiones. Inicialmente limitado a la primera campaña (1984/85) por causa de las dificultades de adaptación de los productores a los nuevos reglamentos sobre las cuotas, el mecanismo llamado del « artículo 4 bis » se prorrogó a la segunda campaña desde 1985; a las tres siguientes en 1987 ⁽²⁾, y, en 1988 ⁽³⁾, hasta la expiración del régimen (1992). Esta disposición adquirió así un carácter permanen-

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 por el que se establecen las normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 68 de 8.3.1985, p. 1).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 774/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 78 de 20.3.1987, p. 3).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 1110/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 110 de 29.4.1988, p. 28).

te y estructural « por su flexibilidad, teniendo en cuenta determinadas situaciones » ⁽⁴⁾. Se aplica bien a las entregas bien a las ventas directas, y puede modularse en función de determinados criterios (situación particular de diversos tipos de deudores, o de determinadas regiones). El mecanismo del artículo 4 bis así prorrogado en todas las ocasiones por el Consejo, repercute en el objetivo inicial de control de la producción lechera. En un plano general, la redacción del texto tal como se enmendó en 1987 ⁽²⁾ y después en 1989 ⁽⁵⁾, permitió y permite a los Estados miembros limitar la tasa suplementaria pagadera por los productores únicamente al exceso de la cantidad global garantizada, es decir, de la cuota nacional. Esto se aparta completamente del concepto de cuota individual, o sea, del propósito inicial de las cuotas, que consistía en responsabilizar a los productores de leche penalizándoles con la tasa suplementaria en caso de exceso. Ahora bien, al permitir la compensación de los excesos con las infrautilizaciones de cuotas, se ha debilitado la efectividad de la tasa suplementaria.

4.18. En su Informe Especial nº 2/87 sobre el sistema de cuota y tasa suplementaria, el Tribunal demostró que la aplicación combinada del principio de la compensación nacional de las cuotas (véase el apartado 4.17) y de la fórmula B (cuota del comprador) había producido una marcada atenuación del efecto disuasorio de la tasa suplementaria en caso de rebasamiento. En efecto, de la práctica de estos mecanismos resultaba una « dilución » de la tasa (véase el anexo XXII) que se traducía en una reducción del porcentaje efectivo de la tasación final pagadera por los productores que hubieran excedido su cuota.

4.19. Concretamente, la aplicación que se hace del artículo 4 bis varía notablemente de un Estado a otro (véase el anexo XXVI). En la mayoría de los Estados miembros, el productor sólo conoce su cuota definitiva al final de la campaña lechera. Ciertos Estados miembros han introducido sistemas de previsión de las compensaciones potenciales que se distribuyen al final de la campaña. Es el caso especialmente de Dinamarca, que ha creado un sistema de previsión de este tipo, con el fin de reducir al mínimo el riesgo de exceso de la cantidad de referencia individual aumentada por la compensación. En los Estados miembros en los que la compensación se lleva a cabo de acuerdo con un sistema que favorece a ciertos productores prioritarios, éstos se sienten alentados a sobrepasar su cantidad de referencia individual, fijada al principio de la campaña, añadiéndole de antemano la compensación que recibirán al final de la campaña lechera.

⁽⁴⁾ Reglamento (CEE) nº 1110/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84, segundo considerando (DO L 110 de 29.4.1988, p. 28).

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 84 de 29.3.1989, p. 2).

4.20. El efecto de dilución se corrigió en parte por la modificación de la fórmula de cálculo de la tasa introducida en 1987 ⁽¹⁾ y aplicable a partir de la campaña 1986/87. Se trata, en el caso de la fórmula B, de poner en práctica el sistema denominado « danés », es decir, repartir las cantidades de referencia de los productores no utilizadas dentro de las industrias lácteas (compradores) proporcionalmente a las cuotas de los productores que hayan sobrepasado la cantidad de referencia. Por lo tanto, sólo los productores que hayan registrado los excesos relativos más importantes respecto a su cuota pagan la tasa. Además, ya se establecieron ciertos correctivos en el mismo reglamento, y después en 1988 ⁽²⁾ para aplicar una tasa más elevada a los excesos mayores.

4.21. En Italia y en Bélgica, en una de las primeras campañas, la tasa suplementaria perdió su efecto disuasorio para los productores de leche puesto que el propio Estado miembro, tras largas vacilaciones, abonó esta tasa de su presupuesto nacional. Además, los Estados miembros no han repercutido las correcciones efectuadas en el procedimiento de liquidación de las cuentas relativas a la tasa suplementaria en los productores.

Transferencia de cantidades de referencia de las ventas directas a las entregas

4.22. Además de sus cuotas « entregas », los Estados miembros han repartido entre los productores las cuotas « ventas directas », atribuidas en virtud de los reglamentos comunitarios. Como se ha indicado anteriormente, su magnitud es limitada en relación con las entregas (alrededor de un 3 % de la producción lechera); además, los importes reales de las ventas directas no se conocen bien y no están suficientemente controlados. La reglamentación comunitaria prevé que se puedan realizar transferencias entre los dos tipos de cuotas, de dos formas:

a) en virtud de una disposición establecida en 1985 ⁽³⁾ (Reglamento (CEE) nº 804/68, art. 5 quater) la Comisión puede, a petición de los Estados miembros, « adaptar » las cuotas nacionales de las entregas por una parte, y de las ventas directas por otra, sobre la base de datos objetivos y para tener en cuenta las modificaciones estructurales que afectan a estos dos tipos de comercialización de la leche por los productores; desde 1985 se han aplicado diversos reglamentos

de adaptación, realizándose transferencias netas de cantidades disponibles de las ventas directas a las entregas. Estas transferencias sucesivas revelan claramente, al menos en parte, la largueza del nivel en que se habían fijado al principio las cuotas de ventas directas, así como de su tendencia a la baja;

b) según una disposición establecida también en 1985 (Reglamento (CEE) nº 857/84, art. 6 bis) ⁽⁴⁾, los productores individuales que dispongan de dos cantidades de referencia (entregas y ventas directas), por decisión de las instancias nacionales competentes y para hacer frente a una modificación de sus necesidades de comercialización, obtienen un aumento de una de las dos cantidades de referencia dentro de un período de doce meses y una disminución de la otra en la misma proporción. El texto prevé una imputación de los correspondientes movimientos a la reserva nacional que los Estados deben constituir dentro de cada una de las grandes categorías. La interpretación de este procedimiento varía mucho de un Estado miembro a otro, pero se suelen servir de él como medio de reducir al mínimo el exceso de su cantidad total garantizada de entregas. Con esto también se reduce la efectividad de las cuotas individuales.

4.23. El caso de Grecia ilustra perfectamente la incertidumbre que caracteriza el volumen de ventas directas asignado al principio como cuota específica. Para la campaña 1984/85, la cantidad global garantizada de entregas se fijó en 472 000 toneladas y la cantidad específica de ventas directas en 116 000 toneladas. La Comisión transfirió en varias etapas, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias ⁽⁵⁾, 110 000 toneladas de la cantidad total garantizada específica de las ventas directas a la cantidad total garantizada de entregas. Así, para la campaña 1991/92, las dos cantidades globales garantizadas son respectivamente, teniendo en cuenta las reducciones practicadas entretanto, de 525 985 toneladas y 4 528 toneladas. La Comisión ha realizado estas transferencias con muchas vacilaciones, especialmente en la última que se aprobó ⁽⁶⁾.

4.24. El caso de España es análogo al de Grecia. La cantidad total garantizada de ventas directas pasó de

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 773/87 del Consejo, de 17 de marzo de 1987 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 78 de 20.3.1987, p. 1).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 744/88 del Consejo de 21 de marzo de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 78 de 23.3.1988, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 1298/85 del Consejo, de 23 de mayo de 1985 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 137 de 27.5.1985, p. 137).

Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, art. 5 quater, apartado 7, párrafo 2 (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

⁽⁴⁾ Reglamento (CEE) nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 68 de 8.3.1985, p. 68).

Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos, art. 6 bis (DO L 90 de 1 de abril de 1984, p. 13).

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, art. 5 quater, apartado 7 (DO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

⁽⁶⁾ Reglamento (CEE) nº 3296/89 de la Comisión, de 31 de octubre de 1989 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2033/85 de la Comisión, de 23 de julio de 1985, por el que se adaptan las cantidades globales garantizadas de leche y productos lácteos previstas en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo y en el artículo 6 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo (DO L 320 de 1.11.1989, p. 45).

750 000 toneladas en 1986 a 527 500 toneladas en 1989. Estas transferencias han permitido compensar en su mayor parte las reducciones impuestas por los reglamentos comunitarios a las cantidades globales garantizadas de entregas. Las decisiones de transferencia se tomaron en un contexto de incertidumbre, dado que las autoridades españolas no asignaron a los productores de leche cantidades de referencia individuales de ventas directas. Las estadísticas disponibles destacan que, para la campaña 1989/90, las ventas directas rebasaron en unas 27 000 toneladas la cantidad global garantizada por este concepto ⁽¹⁾. Sin embargo, España todavía no ha percibido ninguna tasa suplementaria en el momento de la fiscalización, en 1992. A fin de cuentas, no puede responsabilizarse a los productores de leche que practican la venta directa de ningún exceso nacional hasta que no se les asignen cantidades de referencia individuales de ventas directas, pero las autoridades españolas todavía no han hecho nada en este sentido.

4.25. El balance de las transferencias establecidas por la Comisión (véase el anexo III) demuestra que la mayoría de los Estados miembros han utilizado el procedimiento descrito en el apartado 4.22 a).

4.26. El artículo 6 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 es un medio cada vez más utilizado para limitar la repercusión de la tasa suplementaria de la leche. Se intenta que los Estados miembros recurran a él más que al procedimiento inevitablemente complejo y restrictivo de las transferencias definitivas mencionadas en el apartado 4.22 a); además, los productores y los compradores tienen todo el interés en utilizar el sistema de transferencias provisionales más que el de las definitivas, que implica para ellos el riesgo de verse privados de una parte de sus cuotas globales en beneficio de la reserva nacional, que a continuación vuelve a distribuirse entre los productores prioritarios. De este modo, el campo de aplicación del «6 bis» supera ampliamente el campo para el que se creó. La aplicación del artículo 6 bis en los Estados miembros figura en el anexo XXIII.

Retrasos en la recaudación de los ingresos procedentes de la tasa suplementaria

4.27. De acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la Comunidad ⁽²⁾, los compradores y los vendedores

⁽¹⁾ Las declaraciones más recientes de las autoridades españolas indican que el rebasamiento podría ser más importante.

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68, art. 15, apartado 4 y art. 16, apartado 2 (DO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

directos deben, en un plazo de tres meses a partir del final de cada período de doce meses, abonar al organismo competente del Estado miembro el importe de la tasa suplementaria que deban pagar, en su caso.

4.28. Salvo raras excepciones, los compradores no han realizado ningún abono en los plazos previstos. En determinados Estados miembros los compradores pagan parte de la tasa suplementaria con un retraso de varios años. Aunque los compradores sean deudores respecto a los organismos competentes de los Estados miembros, éstos no efectúan la recaudación en los plazos previstos recurriendo a los medios a su disposición. Los compradores, en general, se niegan a pagar mientras no perciban los importes que les deben los productores en cuestión. Ningún Estado miembro ha establecido sanciones penales ni administrativas específicas cuando ni el comprador ni el productor pagan sus deudas en los plazos previstos. La creación, como ocurre en el Reglamento (CEE) nº 1432/88 de la Comisión por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales (art. 4, apartado 4) ⁽³⁾, de penalizaciones a cargo del productor por retraso, y en su caso, del comprador, permitiría seguramente un pago de la tasa suplementaria en los plazos establecidos y reforzaría el efecto disuasorio de la tasa.

4.29. La Comisión ha ejercido presiones sobre los organismos nacionales competentes deduciendo de los anticipos a los Estados miembros la mayor parte de los ingresos que estos últimos deberían haber recaudado en concepto de tasa suplementaria. Italia y Alemania han puesto en duda este derecho de la Comisión y la han citado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La sentencia del Tribunal de Justicia pronunciado el 17 de octubre de 1991 (causas C-342/89 y C-346/89) confirma que la Comisión puede, en las circunstancias invocadas, reducir los anticipos a los Estados miembros. El cuadro del anexo XX resume la situación de los retrasos de pago al 15 de octubre de 1991.

Corrección insuficiente del exceso del contenido de referencia en materia grasa

4.30. La Comisión determina «las características de la leche y, en particular, el contenido en materia grasa, consideradas como representativas, a fin de establecer las

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 1432/88 de la Comisión por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales (DO L 131 de 27.5.1988, p. 37).

cantidades de leche suministradas o compradas ⁽¹⁾». En caso de que el contenido de referencia en materia grasa ⁽²⁾ se sobrepase en una campaña determinada, se incrementa la cantidad de leche entregada aplicando una fórmula ya establecida. Debido a este incremento, puede ocurrir que se sobrepasen las tasas o que aumente el exceso existente. Como consecuencia, es posible que el interesado deba abonar un importe de tasa adicional o que aumente el importe que ya adeudaba. Por consiguiente, la tasa suplementaria no es una medida únicamente cuantitativa, si no también cualitativa, ya que supone asimismo la tasación de los excesos del contenido de referencia en materia grasa.

4.31. A pesar de las numerosas modificaciones de que ha sido objeto, esta disposición ha resultado difícil de aplicar ⁽³⁾. Resumiendo, se puede afirmar que el artículo en cuestión es cada vez más estricto en su formulación y más preciso en las modalidades de descuento, pero al mismo tiempo menos severo en sus consecuencias. Cabe destacar lo siguiente:

- a) se ha eliminado la cláusula que anteriormente eximía del incremento al productor cuando éste podía demostrar que la diferencia observada era consecuencia normal de las condiciones de producción;
- b) a partir de ahora, cuando se excede el contenido de referencia en materia grasa, la corrección se aplica a partir de 0,1 gramos de diferencia, y no de un gramo por litro de leche, como anteriormente, pero, en contrapartida, la sanción supone un incremento proporcional de las entregas a razón del 1,8 % por gramo suplementario de materia grasa, en lugar del 2,6 % que se aplicaba anteriormente, por lo que la sanción disminuye aproximadamente en un 30 %;
- c) la consideración, a partir de 1989, de una diferencia negativa con respecto al contenido medio de referencia permite compensar a los productores que suministran a un mismo comprador las diferencias en relación con el contenido en materia grasa del año considerado como representativo.

(1) Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo de 31 de marzo de 1984 (apartado c del artículo 11) (DO L 90 de 1 de abril de 1984, p. 13).

(2) El artículo 9 del Reglamento de aplicación nº 1371/84, de 16 de mayo de 1984, modificado por el artículo 12 del Reglamento de aplicación nº 1546/88, de 3 de junio de 1988 (que abroga el anterior) determina, por una parte, las modalidades de establecimiento de un contenido de referencia en materia grasa para la leche entregada, siendo este período de referencia en principio 1985/86, y, por otra parte, las consecuencias del aumento del contenido en una campaña posterior.

(3) Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión, de 20 de abril de 1989 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1546/88 — quinto considerando — (DO L 110 de 21.4.89, p. 27).

4.32. Este hecho equivale a instaurar la noción de contenido medio nacional en materia grasa, y, en consecuencia, debido al juego de la compensación, a partir de ahora los eventuales excesos del contenido de referencia en materia grasa repercutirán menos en los productores individuales. Por consiguiente, esta modificación reduce la responsabilidad de los productores de leche responsables del exceso de producción.

4.33. El examen de la aplicación del dispositivo «materia grasa» a partir de la primera campaña que puede considerarse «normal» después de las experiencias críticas de los primeros años, es decir, 1987/88, puso de manifiesto la importancia de las dificultades observadas:

- a) en Francia, las instancias competentes no pusieron en marcha el dispositivo hasta la campaña 1989/90, alegando las discusiones mantenidas con la Comisión para obtener cambios en el reglamento y las dificultades para determinar la referencia de los compradores. Es cierto que resulta especialmente complicado aplicar el dispositivo, pero esto no justifica que no se declaren los excesos reales del contenido de referencia en materia grasa durante el período considerado, conocidos al menos por la agencia de intervención en la campaña 1988/89, y que contribuyen a limitar una vez más la eficacia de la tasa suplementaria;
- b) en Italia, por el momento, todavía no existe el dispositivo materia grasa. En cualquier caso, desde el punto de vista práctico, su aplicación causaría problemas, pues algunos compradores no toman en cuenta los criterios de calidad de la leche;
- c) en el resto de los Estados miembros, salvo en España y en Grecia, el contenido en materia grasa de la leche se medía en el momento de la entrega a las centrales lecheras. Por consiguiente, el sistema vigente se prestaba mejor a la aplicación de los reglamentos, aunque esto no significa que no existieran dificultades de aplicación.

4.34. La tendencia al aumento del contenido en materia grasa desde la introducción del sistema de cuota pone igualmente en duda el efecto disuasorio del incremento de las cantidades de leche entregadas en caso de sobrepasar el contenido de referencia en materia grasa. Efectivamente, en numerosos Estados miembros, la sanción de la tasa suplementaria se aplica estrictamente cuando el contenido en materia grasa excede el porcentaje de referencia. En el conjunto de la Comunidad, el exceso total de las cantidades globales garantizadas está causado en la mitad de los casos por el incremento del contenido en materia grasa. En efecto, paralelamente a la disminución del volumen de la producción lechera, se observa un aumento del contenido en materia grasa que, en el período comprendido entre 1983 y 1990, ha pasado del 3,86 % al 4,01 % del peso de la leche (véase el anexo XIX). No obstante, esta mejora de la calidad de la leche, por lo demás intencionada, supone una

producción suplementaria de mantequilla de alrededor de 178 000 toneladas, es decir, el 10 % de la producción total de mantequilla, o 2/3 de los excedentes de la mantequilla producida en 1990 y sometida a la intervención. Sin tener en cuenta la producción correspondiente de leche desnatada en polvo, este aumento del contenido en materia grasa equivale a alrededor de 4 millones de toneladas de leche suplementaria ⁽¹⁾, cuando la producción total en 1990 fue de 109 millones de toneladas.

Movilidad de la cuota

4.35. El conjunto de las disposiciones relativas a las diversas modalidades de transferencia de cuotas entre productores individuales ha tendido a debilitar la eficacia del sistema de cuota.

4.36. La movilidad de las cuotas está reglamentada en las transferencias definitivas o en el arriendo y cesión temporal, pero no tanto en la redistribución, principalmente si es a través de los programas nacionales de reestructuración. En virtud del principio que establece que una transferencia de cantidades de referencia no se puede realizar independientemente de una transferencia de tierras ⁽²⁾, la compra y la venta de cuotas individuales sin tierra está prohibida, pero los reglamentos comunitarios no establecen sanciones para los infractores.

4.37. Cuando se estableció el sistema de cuota ⁽³⁾, se aprobaron las disposiciones que rigen las transferencias de cuotas en caso de venta, alquiler o transmisión por herencia de la totalidad de una explotación o de una parte de la misma.

4.38. Según el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión « las cesiones temporales ... se registran... a más tardar el 31 de julio de cada período de 12 meses del régimen de tasa suplementaria ». En el cuarto período (1987/88) el plazo se retrasó al 31 de diciembre de 1987, y, en el séptimo período (1990/91), el Reglamento (CEE) nº 2333/90 de la Comisión aplaza la fecha tope al 30 de septiembre de 1990.

⁽¹⁾ Según la equivalencia que debe utilizarse para el cálculo de la tasa aplicable a la entrega de mantequilla: 1 kg de mantequilla = 22,5 Kg. de leche. Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 — art. 11 (DO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 — noveno considerando (DO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) nº 857/84, completado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión de 16 de mayo de 1984 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 132 de 18.5.1984, p. 11).

4.39. En el Reino Unido y en los Países Bajos se utiliza impropriadamente el régimen de cesiones temporales, también llamado leasing. Un determinado número de productores que han paralizado su producción de leche arriendan cada año su cuota a otro productor. Esta práctica de las cesiones temporales, contra la que la Comisión emprendió un procedimiento de infracción en abril de 1992, contribuye a mantener en activo a productores que en realidad ya no producen leche, sino que se limitan a explotar la renta creada por el sistema de cuota.

4.40. En virtud del Reglamento (CEE) nº 763/89 del Consejo, éste puede limitar, en caso de necesidad, las cesiones temporales, según el procedimiento de voto previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado ⁽⁴⁾. En aplicación de este procedimiento ⁽⁵⁾ se han prohibido las cesiones temporales a los productores SLOM ⁽⁶⁾. En efecto, el Consejo consideró que las cuotas SLOM deben someterse a ciertas restricciones para que no se destinen a procurar un beneficio indebido a sus atributarios, sino que, por el contrario, cubran la producción real de los productores SLOM.

4.41. En cuanto a la redistribución de cuotas liberadas a raíz de un programa comunitario de reestructuración de la producción lechera, limitada a 500 000 t y a cuatro Estados miembros (España, Francia, Irlanda e Italia), el Reglamento (CEE) nº 1183/90 adopta criterios, modulables por los Estados miembros, para la atribución de cantidades de referencia individuales suplementarias.

4.42. En virtud de la obligación de unir las transferencias de cuotas a las transferencias de tierras, las administraciones nacionales competentes deben realizar un seguimiento de todas las transferencias de cuotas para la gestión del sistema de cuota.

4.43. No obstante, en determinados Estados miembros, las transferencias de cuotas se realizan por vía indirecta:

- a) en los Países Bajos, las tierras a las que se ha incorporado la transferencia de cuotas en el momento

⁽⁴⁾ « A propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular. »

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo de 20 de marzo de 1989 por el que se modifica el Reglamento nº 857/84 sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos. (DO L 84 de 29.3.1989, p. 2).

⁽⁶⁾ Véase la nota nº 1 de la página 16.

de la transacción pueden ser sometidas a retrocesión o reventa sin cuota solamente un año después de su adquisición. La diferencia de precios entre tierras con cuota y sin cuota constituye una buena estimación del valor intrínseco de la cuota. Así, los productores de leche pagaron en el pasado, por litro de cuota y según las regiones, hasta seis veces el precio que recibían por litro en sus entregas de leche a las centrales lecheras. Aunque en el contrato de la transacción el valor de la cuota se indica por separado, el productor de leche puede incluso amortizar fiscalmente el precio de adquisición de las cuotas en un período de cinco años;

- b) en el Reino Unido, el procedimiento de transferencia de las cuotas sin tierra es semejante. En una primera fase, basta con arrendar o vender una parte de una explotación con una cantidad de referencia individual incorporada. Una vez transcurrido un plazo mínimo de diez meses, es posible realizar la retrocesión sin cuota de las tierras vendidas de esta manera al vendedor o al arrendatario, siempre que las tierras no hayan sido utilizadas para la producción lechera durante este período.

4.44. Con el fin de evitar que las transferencias de cuotas entre productores se realicen sin transferencia de tierras, determinados Estados miembros (Alemania, Irlanda, Luxemburgo, pero no los Países Bajos) han establecido, en caso de arrendamiento o de venta de tierras, cesiones gratuitas de cuotas a la reserva nacional. Durante los primeros años de aplicación del sistema de cuota, determinados Estados miembros recaudaron en beneficio de la reserva nacional una parte sustancial de la cuota objeto de la transacción (en Alemania y en Luxemburgo hasta un 80 %; en Bélgica hasta un 90 %). En Irlanda, hasta un 25 % de la cuota transferida se cede gratuitamente a la reserva nacional en caso de arrendamiento y, hasta la campaña de 1989/90, en caso de venta.

4.45. Con el fin de evitar que la producción lechera se concentre en superficies agrícolas muy reducidas, o lo que es lo mismo, que las transferencias de cuotas se realicen sin tierra, numerosos Estados miembros han establecido una cantidad de referencia individual transferible máxima por hectárea (5 000 kg/ha en Alemania y en Luxemburgo, 20 000 litros/ha en Bélgica). Otros Estados miembros, para reducir el número de transferencias de cuotas, han decidido no transferir cuotas en las transferencias de tierras que no sobrepasen una superficie mínima establecida, como por ejemplo 5 hectáreas en Luxemburgo. En determinados Estados miembros, las transferencias de cuotas, en caso de arrendamiento, solamente pueden realizarse una vez al año, y en otros, (por ejemplo en Irlanda), pueden realizarse varias veces al año, pero en fechas fijas.

4.46. La variedad de las disposiciones administrativas adoptadas por los diferentes Estados miembros que aplican

efectivamente el sistema de cuota demuestra que las administraciones nacionales han intentado, por una parte, protegerse contra una inflación de actas administrativas y, por otra, ayudar a los productores de leche a reducir al máximo la incidencia de la cuota propiamente dicha y de la tasa suplementaria que se exige en caso de exceso.

4.47. En la mayoría de los casos, la redistribución a partir de una reserva nacional favorece a los productores más débiles de cada Estado miembro mediante la atribución de cantidades de referencia individuales suplementarias. La imposición de mínimos a las transferencias perjudica a los pequeños productores, mientras que la imposición de máximos retarda la reestructuración en favor de los explotadores más productivos.

4.48. En cuanto a las cesiones temporales, las medidas de aplicación varían en los diferentes Estados miembros:

- a) en el Reino Unido, todo productor puede arrendar a otro productor su cantidad de referencia individual, salvo 5 000 litros, que debe mantener, durante un período que no se prolongue más allá del final de la campaña lechera;
- b) en los Países Bajos, las cantidades de referencia individuales, que únicamente puede ofrecer el productor a su comprador en cesión temporal durante un período de 12 meses, están limitadas por un mínimo (10 000 kg) y por un máximo (75 000 kg) absolutos;
- c) en Bélgica, las cesiones temporales se permiten en la medida en que las cantidades de referencia individuales atribuidas en concepto de las entregas se intercambien entre los productores que entregan a un mismo comprador siempre que las cantidades cedidas no sobrepasen los 35 000 litros para los productores que cuentan con una cantidad de referencia individual inferior a 300 000 litros;
- d) en Irlanda, el porcentaje de las cesiones temporales está limitado en función de la cantidad de referencia individual del productor, que solamente puede ofrecer la cesión temporal a su comprador;
- e) en Alemania, sólo se permitieron las cesiones temporales a partir de la campaña lechera 1990/91;
- f) en Dinamarca y en Luxemburgo no se aplica la facilidad que ofrece la cesión temporal;

- g) en el resto de los Estados miembros no puede realizarse la cesión temporal debido a la falta de disposiciones nacionales de aplicación.

4.49. En las campañas que comiencen el 1 de abril, las cesiones temporales deberán registrarse a más tardar el 31 de julio ⁽¹⁾. En determinados casos, por derogación, las cesiones temporales se registraron definitivamente hasta el mes de diciembre, es decir, 3 meses antes del final de la campaña lechera.

4.50. Las cesiones temporales ayudan a los explotadores a planificar adecuadamente su producción lechera anual. Se entiende por explotadores tanto el productor que cede su cantidad de referencia individual como quien la adquiere temporalmente. Cuando, por el contrario, las cesiones temporales no se permiten, las cantidades de referencia no utilizadas se redistribuyen según el procedimiento de la compensación a posteriori (véase el apartado 4.17 y siguientes). En ese caso, los productores saben de antemano que van a beneficiarse gratuitamente al final de la campaña de un suplemento de cuota que se les distribuirá en concepto de compensación a posteriori. De este modo, la ventaja es doble: de un lado, una parte del exceso especulativo de la cuota individual inicial no soporta la tasa suplementaria prevista por el sistema y, de otro, ese exceso resulta muy rentable, al estar cubierto por una cuota gratuita asignada como compensación a posteriori. En cambio, la cesión temporal a priori y pagada por el productor exige una mejor planificación de la producción. En efecto, cuando no existe compensación a posteriori todo excedente está penalizado financieramente. Además, a la rentabilidad de la producción suplementaria hay que restarle el coste de arrendamiento (coste de la renta económica de la cuota) abonado por la cuota que se adquiere temporalmente. Por consiguiente, la cesión temporal a priori responsabiliza más a los productores que cumplen las normas del sistema y reprime a los especuladores de la compensación a posteriori.

Las medidas de control

Criterios de gestión y seguimiento de las diferentes medidas en la Comisión

4.51. Los reglamentos comunitarios obligan a los Estados miembros a transmitir a la Comisión toda una serie de datos sobre las medidas nacionales adoptadas para la aplicación del sistema en los Estados miembros, así como las cifras resultantes de la aplicación de la cuota y, más específicamente, de determinadas disposiciones reglamentarias.

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

4.52. El examen de los expedientes remitidos a la Comisión reveló que los Estados miembros no transmiten sistemáticamente ni en los plazos previstos los reglamentos nacionales de aplicación ni las modificaciones que han introducido en los mismos. Como consecuencia, con demasiada frecuencia, la Comisión no tiene conocimiento de estos reglamentos hasta el momento de la liquidación de las cuentas, es decir, dos años después del inicio de su aplicación. En estas circunstancias, la Comisión no puede realizar una supervisión completa y eficaz de la gestión del sistema en los Estados miembros.

4.53. La Comisión ha confeccionado un formulario destinado a los Estados miembros para obtener datos sobre las entregas y las ventas directas de cada campaña que acaba de finalizar, tal y como dispone principalmente el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 1546/88. En muchos casos, la Comisión recibe estas comunicaciones mucho después del plazo establecido de tres meses a partir del final de la campaña; en la campaña 1990/91, solamente nueve Estados miembros remitieron el formulario antes del final de 1991. Además, algunos estaban incompletos. Por lo general, los casos de aplicación del artículo 6bis del reglamento mencionado y la lista de las agrupaciones de compradores y/o productores no se transmiten a la Comisión, como tampoco se transmiten los datos semestrales de las entregas y ventas directas (guiones primero y tercero del apartado 3 del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 1546/88). Queda por último el problema de las ventas directas, ya que solamente cinco Estados miembros notificaron a qué cantidad ascendían. Esta situación confirma las dificultades que encuentran los Estados miembros para controlar este aspecto del sistema, que los productores pueden eludir fácilmente.

Medidas de control en los Estados miembros

4.54. En virtud del Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión «los Estados miembros adoptarán las medidas complementarias necesarias:

- a) para garantizar la percepción de la tasa, en particular las medidas de control y las que garanticen la información de los interesados en lo referente a las sanciones penales o administrativas a las que se exponen en caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento;
- b) para reglamentar y controlar los casos de abandono total o parcial de la producción lechera de conformidad con la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 857/84, en caso de aplicación de dicha disposición.»

4.55. En determinados Estados miembros (España, Grecia, Italia), a ningún productor se le han asignado todavía cantidades de referencia individuales (véase el apartado 4.24), y la ausencia de control o la falta de rigor en la vigilancia y control llevados a cabo por los organismos competentes de estos Estados miembros anulan la eficacia del sistema de cuota. Los sistemas realmente aplicados por los Estados miembros para velar por el respeto de los reglamentos sobre la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos difieren tanto en su concepción como en su eficacia:

a) en Alemania, la dispersión de las competencias hace que el control sea sumamente difícil. En efecto, en los controles sobre el terreno, los organismos de control no realizan una verificación sistemática de las diferentes fuentes de información. Con los datos facilitados por los diferentes organismos, el Tribunal no ha podido reconstituir los importes exactos de las entregas de leche a los compradores en Alemania. Esta dificultad se debe a las finalidades diversas de los datos recogidos en momentos diferentes.

Los controladores nacionales tampoco controlan la materialidad, es decir, no comparan los factores de producción con los productos acabados, considerando los coeficientes de transformación, para verificar si, en las condiciones normales de producción, los productos acabados corresponden efectivamente a la leche recogida. Las inspecciones realizadas a los vendedores directos resultan con frecuencia difíciles debido a las insuficiencias de los registros contables. Los controladores nacionales inspeccionan a los beneficiarios de la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera para comprobar si cumplen las obligaciones reglamentarias previstas;

b) en Francia, las entregas a las centrales lecheras no se examinan con detenimiento suficiente, sobre todo en el aspecto de la contabilidad de materia o en los cotejos físicos, claramente esenciales para controlar la cantidad real de leche recogida, sobre todo cuando las centrales lecheras forman parte de una estructura económica compleja (como por ejemplo, las empresas con filiales en uno o varios Estados miembros). El sistema de gestión y de control de las ventas directas no garantiza suficientemente la buena gestión financiera en relación con las normas comunitarias. Los controles realizados de la indemnización por el abandono definitivo de la producción lechera arrojan un balance nacional incompleto. En algunos casos, determinados departamentos no efectúan controles y, en otros, no responden a las preguntas del Ministerio de Agricultura francés sobre los controles. En el ámbito local, uno de cada tres departamentos visitados por el Tribunal presenta una situación manifiestamente insuficiente;

c) en Dinamarca y el Reino Unido, por lo general, los controles se realizan, formalizan, planifican y presentan de manera correcta en todos los aspectos del sistema. Se efectúa un control riguroso de las cantidades de leche vendidas y una recaudación de la tasa suplementaria completa y rápida;

d) en España, los controles llevados a cabo por los servicios del SENPA ⁽¹⁾ sobre los beneficiarios de la indemnización por abandono definitivo de la producción láctea o sobre los beneficiarios de la indemnización por la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia individuales, no son suficientemente eficaces. Prueba de ello es que en 110 controles sobre el terreno realizados por los servicios del SENPA, solamente se han encontrado dos casos de irregularidades, mientras que, de los cinco casos verificados por el Tribunal, solamente uno cumplía en el momento del control las condiciones de concesión de la indemnización;

e) en Irlanda, se ha organizado una red de inspectores regionales y locales que se encargan de controlar todos los aspectos de la producción láctea. Estos inspectores controlan la calidad de la leche, las cantidades de leche entregada a los compradores, las transferencias en todas sus formas, las cantidades de referencia individuales, los beneficiarios de la indemnización por abandono de la producción lechera y las actividades de los vendedores directos. En el examen del sistema de control se ha descubierto que algunos vendedores directos están poco controlados y sobre todo con importantes retrasos;

f) en Bélgica, por lo que se refiere a la metodología del control, debería prestarse especial atención a la apreciación de la transparencia global de la gestión de la cuota y de las entregas; los controladores deberían dedicarse más a emitir juicios sobre la fiabilidad de las cifras que verifican. Primeramente, los controladores que examinan las cuentas de una gran central lechera, especialmente cuando ésta forma parte de una estructura económica compleja, deberían recibir una formación especializada y, en segundo lugar, no puede respetarse la frecuencia de los controles por falta de personal;

g) en los Países Bajos, el control del sistema de cuota es por lo general satisfactorio, con la excepción de los vendedores directos a los que se asigna una cantidad de referencia específica inferior a 25 000 kg. En realidad nunca se controla a estos vendedores;

h) en Luxemburgo, son los mismos gestores quienes controlan a los compradores y a los vendedores

(1) SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios.

directos. sin embargo, en estos controles no se tiene en cuenta la materialidad, es decir, no se comparan los factores de producción con los productos acabados para verificar si, en las condiciones normales de producción, los productos acabados se corresponden realmente con los factores de producción según los coeficientes de transformación;

- i) en Italia y en Grecia, no existe control de los excesos de las cantidades de referencia individuales, ya que, durante los controles sobre el terreno realizados en 1991, los productores todavía no estaban sujetos a cuotas.

Ayudas específicas y sistema de cuota

4.56. Con el fin de facilitar la reducción de la producción de leche, la aplicación del sistema de cuota se completó a partir de 1986 con dos medidas específicas: la indemnización por abandono definitivo y una indemnización por suspensión temporal de la producción lechera, cuya descripción figura en el anexo XXIV.

4.57. Por lo que se refiere al programa de ayudas a la suspensión temporal, el dispositivo, tal y como fue concebido, hace posible que un productor que sobrepasa la cuota pague la tasa suplementaria adeudada si el Estado miembro al que pertenece la sobrepasa aunque al mismo tiempo perciba la indemnización por suspensión temporal de las entregas. Si bien la estructura jurídica de los reglamentos comunitarios lo permite, no es lógico que un mismo productor individual pueda estar sujeto a una sanción pecuniaria y, acumulativamente, cumpla las condiciones de acceso a una indemnización. No obstante, el Tribunal ha observado este hecho en los Estados miembros que visitó durante el examen de las cuentas individuales de las centrales lecheras. Asimismo, ha observado que la indemnización ha servido para ayudar a determinados productores excedentarios a liquidar la tasa a la que estaban sujetos. Por lo tanto, es evidente que también en este caso la eficacia del sistema de cuota queda mermada, ya que en la práctica la sanción financiera real se reduce sensiblemente en muchos casos.

Incidencia del sistema de cuota en la estructura de las explotaciones

4.58. Contrariamente a los temores expresados por el Consejo en el sentido de que el control del crecimiento de la

recogida de la producción lechera podría entorpecer las adaptaciones estructurales necesarias⁽¹⁾, el sistema de cuota de la leche, que en la mayoría de los Estados miembros se ha complementado con programas nacionales de abandono y de reestructuración de la producción lechera, no ha frenado el progreso de las empresas individuales del sector.

4.59. En efecto, el rendimiento de las vacas lecheras aumentó aproximadamente en un 10 %, pasando de 4 285 kg de leche por vaca y por año en 1984 a 4 719 kg en 1990 (véase el anexo XVII). Hay que señalar que el mayor incremento del rendimiento se ha producido en los Estados miembros que anteriormente ya habían registrado rendimientos altos, como por ejemplo Dinamarca (6 162 kg por vaca), los Países Bajos (5 998 kg por vaca) y Francia (4 885 kg por vaca). Además, estos Estados miembros siempre han sido los principales exportadores de productos lácteos de la Comunidad.

4.60. Por otra parte, el Tribunal observa una mejora en la calidad de la leche, cuyo contenido en materia grasa ha aumentado desde que empezó a aplicarse el sistema (véase el apartado 4.34).

4.61. Con la aplicación del sistema de cuota también se han acelerado las modificaciones estructurales en el sector de la producción lechera: de 1 621 261 explotaciones en 1983 se ha pasado a 1 241 627 en 1987 (EUR-10), lo que supone un descenso del 23,4 % en 4 años, frente al 14,7 % entre 1979 y 1983. Esta disminución del número de explotaciones se debe principalmente a la aplicación del programa comunitario de ayuda al abandono definitivo de la producción lechera, y a los numerosos programas nacionales de reestructuración paralelos a la aplicación del sistema comunitario para el control de la producción lechera.

4.62. Hay que destacar que este proceso, que hasta 1985 supuso una disminución del número de explotaciones lecheras de menos de 30 vacas y un aumento de las explotaciones con más de 30 vacas, entre 1985 y 1987 registró una disminución de todos los tipos de explotaciones, incluidas las de más de 100 vacas (10 %). La mayoría de los Estados miembros con una producción lechera importante aprobaron un reglamento de cesión de cuotas a la reserva nacional que perjudicaba a las grandes explotaciones, lo que contribuyó a la disminución del número de grandes explotaciones. En efecto, cuando se

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos — undécimo considerando (DO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

realizan transferencias de cantidades de referencia individuales (venta o arriendo de tierras), las grandes explotaciones deben ceder a una reserva nacional una parte de las cantidades de referencia individuales adquiridas o arrendadas mayor que la parte cedida por los pequeños productores (véase el apartado 4.44). Por otra parte, las grandes explotaciones no pueden beneficiarse de cuotas suplementarias a cargo de la reserva nacional.

4.63. La ayuda al abandono establecida en 1986 fue para la mayoría de los Estados miembros un programa de finalidad social que permitió a muchos pequeños productores de avanzada edad, algunos ya retirados, obtener un complemento a su pensión. En Irlanda, muchos pequeños productores, incluso algunos de avanzada edad, beneficiarios de la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, han cambiado de actividad para dedicarse, con algunas vacas lecheras, a la cría de ganado vacuno, y acumulan a su indemnización la prima a la vaca lactante y, cuando es el caso, la prima al vacuno macho.

Balance presupuestario

4.64. En general, el sistema de cuota, en combinación con los programas de ayuda al abandono definitivo y a la suspensión temporal de la producción lechera, ha ocasionado desde 1984 un gasto suplementario de 2 784,5 Mio ECU del presupuesto comunitario y ha proporcionado en concepto de cuota suplementaria 920,3 Mio ECU adicionales. Sin contar los gastos comprometidos por los Estados miembros ni los costes no identificados en el presupuesto comunitario, la reducción de la producción lechera anual en unos 8 millones de toneladas costó hasta 1991 1 803,8 Mio ECU, es decir, alrededor de 225 ecus por tonelada, frente a los 268,1 ecus por tonelada en que se fijó el precio indicativo para la campaña 1991/92. No obstante, es necesario incrementar el coste final de esta reducción del coste de las ayudas que se han de pagar hasta 1993. Si además se tiene en cuenta la corrección por el aumento del contenido medio en materia grasa, la reducción de la producción sólo ha sido de 4,2 millones de toneladas (sin tener en cuenta la producción correspondiente de leche desnatada en polvo), y el coste de las ayudas por tonelada de leche no producida es el doble. Hay que recordar que la reducción de la producción de leche, principalmente mediante la reducción del número de vacas lecheras, contribuyó a los excedentes de producción que se han producido en los mercados de la carne de vacuno. En éstos los gastos de intervención han aumentado considerablemente durante los últimos años.

4.65. Los ingresos procedentes de la cuota suplementaria alcanzaron su nivel más alto en 1989, con 466,5 Mio ECU, a raíz de un exceso importante de las cantidades globales disponibles para la quinta campaña (1988/89). En 1991 descendieron a 60,4 Mio ECU. Esta evolución a la baja de la tasa suplementaria, que se produce al mismo tiempo que

un aumento de alrededor de 500 000 t de las entregas en relación con la campaña 1988/89 se debe principalmente a los siguientes factores:

- a) el aumento de la cantidad global comunitaria de 502 200 t en favor de los productores que asumieron un compromiso en virtud del Reglamento (CEE) nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero. Estos mismos productores, que en principio no tenían derecho a la atribución de cuotas individuales, lo obtuvieron del Tribunal de Justicia en 1988. Por consiguiente, las modificaciones introducidas por el Reglamento (CEE) nº 764/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989 ⁽¹⁾ y por el Reglamento (CEE) nº 1639/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991 ⁽²⁾, en beneficio de los productores más conocidos como «SLOM» (Supplementary Levy On Milk: tasa suplementaria sobre la leche) consiguen de este modo incrementar las cuotas aplicables en la Comunidad. La anulación por parte del Tribunal de Justicia (sentencias de 11 de diciembre de 1990) de algunas disposiciones restrictivas de este reglamento ha incrementado aún más las cuotas individuales de los interesados;
- b) los efectos de los reglamentos del «Paquete Nallet», que se traducen en un aumento total de la cantidad global garantizada realmente disponible ⁽³⁾ de alrededor de 1,0 millones de toneladas;
- c) la concesión a Alemania en 1990 de una «disminución» de 113,7 Mio ECU en concepto de los gastos efectuados en el marco de un programa de rescate de las cantidades de referencia a raíz de la liquidación de las cuentas del ejercicio 1987 (véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1990, apartados 3.23 a 3.24) ⁽⁴⁾.

5. CONCLUSIÓN

La reducción de la producción lechera y su insuficiencia

5.1. El consumo de leche y de productos lácteos tiende a disminuir en la Comunidad desde 1987. En 1990, era de

⁽¹⁾ DO L 84 de 29.03.1989, p. 2.

⁽²⁾ DO L 150 de 15.06.1991, p. 35.

⁽³⁾ Se entiende por cantidad disponible la cantidad global comunitaria después de restar las cantidades suspendidas temporalmente.

⁽⁴⁾ Informe Anual sobre el ejercicio 1990, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 324 de 13 de diciembre de 1991, p. 59).

unos 91 millones de toneladas, mientras la producción comercializada seguía siendo de unos 102 millones de toneladas. Este desequilibrio entre producción y consumo es aún más inquietante si se tiene en cuenta que el consumo incluye importantes ventas subvencionadas de mantequilla y de leche desnatada en polvo. En efecto, más del 20 % de la producción se comercializa dentro de la Comunidad gracias a un conjunto de medidas de apoyo a la mantequilla y sobre todo a la leche en polvo, y alrededor del 10 % se exporta con la ayuda de restituciones. Las exportaciones comunitarias, que representan cerca del 50 % del mercado mundial, no son fáciles de mantener, y obligan a la Comunidad a seguir fijando elevados tipos de restituciones. Puesto que las importaciones son marginales y las exportaciones no ofrecen ninguna perspectiva de aumentar a corto plazo las posibilidades de comercialización suplementaria, hay que reconocer que la producción lechera excedentaria de la Comunidad no consigue encontrar nuevos mercados solventes fuera de su territorio.

5.2. No obstante, se puede afirmar que, desde 1984, la producción lechera ha evolucionado hacia el equilibrio deseado entre la producción y el consumo de productos lácteos. En efecto, el sistema de cuota, complementado por una fuerte sanción en caso de exceso en forma de cuota suplementaria, y por medidas de fomento del abandono de la producción lechera, ha conseguido una reducción de la misma del 8,2 % entre 1983 y 1990 (véase el apartado 2.12). De todos modos, esta reducción es en realidad menos eficaz de lo que parece respecto a los costes presupuestarios, ya que el contenido en materia grasa de la leche ha aumentado en la Comunidad aproximadamente en un 4 % (véase el apartado 4.34).

5.3. Las cuotas, que un principio se fijaron a un nivel demasiado elevado, se han ido reduciendo posteriormente en numerosas ocasiones. Estas reducciones sucesivas se acompañaron con medidas que ocasionaron gastos presupuestarios suplementarios: programas comunitarios de ayuda al abandono definitivo, aplicados de manera muy diferente según los Estados miembros, o programas de ayuda a la suspensión temporal de la producción lechera, además de una parte de la tasa suplementaria que determinados Estados miembros reinvirtieron en programas nacionales de rescate de cantidades de referencia individuales (véase el anexo XXV). Las reducciones practicadas de este modo se neutralizaron en parte mediante aumentos de las cuotas decididos por el Consejo a raíz de sentencias del Tribunal de Justicia en favor de los productores SLOM y en el marco de las medidas denominadas «paquete Nallet» (1).

5.4. La ayuda comunitaria al abandono, establecida en 1986, funcionó en la mayoría de los Estados miembros

como un programa de finalidad social que ha permitido a numerosos pequeños productores veteranos, algunos ya retirados, conseguir un complemento a su pensión.

5.5. Estas ayudas, imputadas al presupuesto comunitario desde 1987, ascienden a 2 096,2 millones de ecus. Puesto que el programa de estas ayudas se desarrolla durante un período de 7 años, hay que sumarle los gastos que se han de pagar hasta 1993. El importe de las primas pagadas para la reducción de la producción lechera oscilaba, según los programas, entre 45 y 100 ecus por tonelada de producción lechera suprimida (2). Desde 1984, la cuota suplementaria ha proporcionado al presupuesto comunitario 920,3 millones de ecus.

5.6. A pesar de la disminución del desequilibrio del mercado, la reducción de la producción lechera resulta insuficiente. Por este motivo, el Tribunal considera que debería continuarse con la reducción de las cantidades globales garantizadas, aún cuando las cantidades de mantequilla y de leche en polvo de las existencias públicas sean limitadas (véase el apartado 2.31 y siguientes), dando la impresión de que existe un equilibrio aproximativo en el mercado. Esta reducción podría ser menos importante si se rectificara la flexibilidad del sistema de cuota y la no aplicación o la mala aplicación del mismo en determinados Estados miembros

Debilitamiento de la responsabilidad del productor

5.7. Los reglamentos comunitarios que velan por el control de la producción lechera han tendido a debilitar la responsabilidad directa de los productores individuales en los casos en los que se sobrepasa la cantidad de referencia individual y, por contra, a incrementar la responsabilidad nacional de los Estados miembros que, por no hacer pagar la cuota suplementaria a la mayoría de los productores que sobrepasan su cuota, se ven obligados a velar por el respeto de su cantidad global garantizada. El mecanismo de compensación, las transferencias de cantidades globales garantizadas en concepto de las ventas directas a las cantidades garantizadas en concepto de las entregas, y el contenido medio de referencia en materia grasa son los ejemplos más representativos de este problema.

La compensación nacional

5.8. El mecanismo de compensación, aplicado inicialmente solo para la campaña 1984/85, concede a un Estado

(2) Primas al abandono definitivo de la producción lechera:
 — aplicación del Reglamento (CEE) nº 857/84 (art. 4, bis 1º): 45 ECU/t
 — aplicación del Reglamento (CEE) nº 1336/86: 60 ECU/t
 — aplicación del Reglamento (CEE) nº 1637/91
 suspensión temporal: 75 ECU/t
 reducción de las cantidades de referencia: 100 ECU/t.

(1) Véase la nota nº 1 de la página 15.

miembro el derecho a agotar, según sus prioridades, su cantidad global garantizada. Este mecanismo, que se ha mantenido durante todo el período del sistema de cuota, permite despenalizar, al menos en parte, a los productores que han sobrepasado su cantidad de referencia individual y atenúa la fuerza de la sanción al imponerla en forma de tasa suplementaria (véase el apartado 4.17). Esta dilución de la sanción se acentúa cuando la misma producción percibe una indemnización por la suspensión temporal de una parte de su cantidad de referencia individual (véase el apartado 4.57). El Tribunal considera que en los casos en que se sobrepase la cuota individual, no se concederá la cantidad equivalente al exceso de las primas o indemnizaciones que se abonan al productor de leche en compensación por la reducción de su producción.

5.9. El Tribunal considera que, aunque no se suprima el mecanismo de compensación, podría reemplazarse por la aplicación de un sistema más liberal de cesiones temporales de cuotas a priori en todos los Estados miembros, pues la compensación al final de la campaña incita a numerosos productores a sobrepasar la cuota individual que se les atribuyó al principio de la campaña (véase el apartado 4.50).

Transferencias nacionales entre entregas y ventas directas

5.10. Las ventas directas constituyen un punto muy débil del sistema de cuota en todos los Estados miembros. Mal conocidas desde el principio, siempre que ha sido posible han servido para amortiguar el impacto de la tasa suplementaria (véase el apartado 4.22), tanto en el ámbito individual como nacional. En efecto, cuando la cantidad global garantizada en concepto de las ventas directas no se agota, algunos Estados miembros transfieren su saldo a la cantidad global garantizada en concepto de las entregas, con el fin de reducir al mínimo la tasa suplementaria y, en demasiados casos, sin que los productores afectados presenten una solicitud formal (véase el anexo XXIII). Dada la importancia relativamente escasa de las ventas directas en la producción láctea (véase el apartado 2.13), en general, los Estados miembros no se han ocupado debidamente de su seguimiento, principalmente porque con frecuencia los controles que deben realizarse son difíciles de llevar a cabo. Aunque el sistema de cuota lleva aplicándose ya ocho años, las ventas directas todavía no se recogen por vía declaratoria en todos los Estados miembros. El Tribunal considera que la Comisión debería velar por la buena aplicación por parte de los Estados miembros de los controles para garantizar que se respeten las cuotas individuales en concepto de las ventas directas, y que, asimismo, debe negar las transferencias cuando dichos controles se hayan efectuado de manera indebida, como muy tarde durante el procedimiento de liquidación de las cuentas.

Disuasión insuficiente del ajuste de las entregas o ventas directas en función del contenido en materia grasa

5.11. La sanción impuesta en caso de que se exceda el contenido de referencia en materia grasa carece de fuerza de disuasión. El Tribunal ha observado que, en muchos Estados miembros, el exceso de las cantidades globales garantizadas se debe a los ajustes cuantitativos calculados en función del exceso del contenido de referencia en materia grasa. En términos de equivalente leche, el aumento del contenido en materia grasa equivale, según las fórmulas aprobadas por la Comisión, a una producción de mantequilla de 178 000 toneladas, es decir, dos terceras partes de los excedentes de mantequilla producidos en 1990. De este modo, la reducción cuantitativa de la producción lechera desde 1984, para determinados productos lácteos vendidos a los consumidores finales, como por ejemplo la mantequilla, queda neutralizada en gran medida por el aumento del contenido en materia grasa, pues éste se transforma principalmente en mantequilla que, finalmente, acaba recargando las existencias comunitarias.

5.12. El Tribunal considera que convendría reforzar la sanción que se impone a los productores de leche cuando sobrepasan el contenido de referencia en materias grasas con el fin de limitar sustancialmente la consiguiente producción excedentaria de mantequilla.

Ventaja financiera para los operadores económicos: retraso en el pago de la tasa suplementaria

5.13. En casi todos los Estados miembros se han incrementado los retrasos en la recaudación de la tasa suplementaria. La mayoría de los Estados miembros no han aplicado procedimientos adecuados de recaudación como los que utilizan para la percepción de los impuestos de carácter nacional (véase el apartado 4.27). Puesto que los retrasos en el pago no se sancionan con intereses de demora, a los productores sujetos a la tasa suplementaria les interesa retrasar el pago durante el mayor tiempo posible. Por lo tanto, es indispensable que la Comunidad establezca intereses de demora calculados sobre todo el período de retraso, tal y como se hace con la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales.

Aplicaciones dispares

5.14. Los Estados miembros aprovechan la flexibilidad de los reglamentos comunitarios para aplicar las medidas orientadas a la regulación de la producción lechera

empleando modalidades diferentes. Como consecuencia de las variaciones nacionales en la aplicación de las medidas, los productores de leche reciben un trato diferente en el mismo programa comunitario o en la misma medida comunitaria dependiendo del Estado miembro al que pertenezcan. Por otra parte, la multitud de variaciones de aplicación complica singularmente la gestión, la evaluación, la vigilancia y el control de los programas y medidas comunitarias sin garantizar un mejor resultado. En algunos casos, las diferentes aplicaciones nacionales sirven para eludir los objetivos comunitarios, y no para cumplirlos. En determinados Estados miembros, el retraso en la aplicación del sistema, la ausencia de control o la falta de rigor en la vigilancia y el control a cargo de los organismos nacionales competentes restan toda su eficacia al sistema de cuota. Estos Estados miembros, en la práctica, permiten el aumento de la producción nacional e incluso presentan a la Comunidad solicitudes de incremento de su cantidad global garantizada invocando el déficit de la producción nacional para satisfacer las necesidades del consumo interior⁽¹⁾. Corresponde a la Comisión realizar un seguimiento más riguroso de las modalidades de aplicación y proponer, en caso necesario, ajustes reglamentarios, para evitar que los objetivos comunitarios se vean amenazados.

5.15. Mientras en los Estados miembros con una producción lechera importante se aplica el sistema de cuota, aunque con cierta flexibilidad, por el contrario, en otros países miembros (España, Grecia e Italia), sólo se aplica de forma fragmentaria. Con la excepción de la condena que el Tribunal de Justicia impuso a Italia (causa C/394/85) en 1987, antes de 1992 la Comisión no emprendió todas las iniciativas necesarias para lograr la aplicación correcta del sistema de cuota en España, Grecia e Italia. Tras ocho años de aplicación, es indispensable que la Comisión adopte finalmente todas las medidas necesarias para que el sistema comunitario de cuota se aplique plenamente en todos los Estados miembros.

Complejidad de las medidas

5.16. La multitud de medidas comunitarias aplicadas « a la carta » en todas sus variantes por los Estados miembros no es más que una consecuencia visible de la complejidad de las medidas orientadas a regular la producción lechera. Los numerosos recursos judiciales presentados en los Tribunales nacionales y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dan testimonio de las dificultades de aplicación en los Estados miembros (véase el apartado 4.11). La Comisión debería consolidar el acervo reglamen-

tario simplificando las normas de gestión, principalmente en el campo de las transferencias de cuotas.

Riesgos e imprevistos de las restricciones a la producción

5.17. Tal y como el Tribunal ha observado anteriormente, determinados objetivos de la política agrícola común (desarrollo racional de la producción agraria y precios razonables para el consumidor) tampoco se han cumplido en la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. Desde que se introdujo el sistema de cuota, la organización común de mercados se dedicó a establecer una organización más o menos coordinada de los mercados nacionales en los Estados miembros. En efecto, la especialización regional dentro de la Comunidad, cuyo objetivo principal es garantizar el desarrollo racional de la producción y orientarla hacia las regiones más propicias, ha sido bloqueada por la atribución de cantidades globales garantizadas a cada Estado miembro. Como consecuencia, se ha producido una suboptimación de los recursos en el ámbito comunitario, debida a las normas aplicables a las transferencias de cuotas, que excluyen principalmente las transferencias entre agricultores de diferentes Estados miembros. Asimismo, esta suboptimación de los recursos se ha acentuado con la concesión de cuotas generosas, principalmente a Portugal, donde las condiciones naturales son menos favorables para la producción lechera que en otras regiones situadas más al norte de la Comunidad, pero también por la aplicación defectuosa o incluso ineficaz del sistema de cuota en España, Italia y en Grecia (véase el apartado 4.6). El Tribunal considera que debería estudiarse la creación de un mercado regulado de las transferencias de cuotas así como la posibilidad de autorizar transferencias de cuotas entre agricultores de Estados miembros diferentes.

5.18. El sistema de cuota, sistema económico más restrictivo que la tasa de corresponsabilidad (véase el apartado 3.14), cuyo porcentaje nunca ha alcanzado el nivel necesario para influir de manera sensible en el comportamiento de los productores de leche, presenta también otros inconvenientes inherentes a todo sistema de fijación de cupos. En efecto, todo sistema de fijación de cupos tiende a perpetuarse debido a la situación de renta económica que procura a los productores beneficiarios y que protege a éstos de las presiones del mercado para mejorar su rentabilidad. En consecuencia, las estructuras de producción tienden a paralizarse. Para prevenir estos inconvenientes, se han establecido programas de reestructuración de la producción lechera en casi todos los Estados miembros. Otro inconveniente de los regímenes de fijación de cupos lo constituye el fenómeno siguiente: cuando un problema de producción excedentaria se resuelve en un producto, tiende a trasladarse a otro producto. La capacidad de producción disponible debido a la disminución de la producción lechera puede utilizarse para otro producto agrícola. Esta posibilidad se refleja en los problemas actuales dentro del sector de la carne de vacuno,

(1) Véase la nota nº 1 de la página 6.

tal como el Tribunal observó en su Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto del ejercicio 1991 (1).

Sistema de cuota y estructuras de explotación

5.19. En determinados Estados miembros, la reestructuración de la producción lechera ha estado fuertemente influida en favor de los pequeños y medianos productores gracias a un conjunto de programas nacionales de rescate de cuotas y de reestructuración de las explotaciones lecheras. En otros Estados, la reestructuración se ha realizado a través de un mercado de cuotas que no está explícitamente prohibido por los reglamentos comunitarios, pero que favorece a los productores con rendimientos más altos (véase el apartado 4.14).

5.20. Las sanciones impuestas a los productores de leche en el momento de las transferencias de cuotas constituyen una característica esencial de las políticas de reestructuración de los Estados miembros. En efecto, cuando se compra una cuota vinculada a la compra de un terreno agrícola, los productores deben ceder gratuitamente a la reserva nacional, de su propio bolsillo, una parte de la cantidad de referencia individual correspondiente al terreno agrícola objeto de la transacción. En determinados Estados miembros estas sanciones de la cesión son prohibitivas para el desarrollo de los grandes productores (véase el apartado 4.44).

5.21. Con el fin de evitar evoluciones estructurales que puedan tener a largo plazo efectos desfavorables en la OCM, la Comisión debería examinar la posibilidad de introducir un régimen uniforme para todos los Estados miembros.

El presente proyecto de informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 26 de mayo de 1993.

Por el Tribunal de Cuentas

André MIDDELHOEK

Presidente

(1) DO L 330 de 15.12.1992.

ANEXO I

Cuadro nº 1 — Gastos e ingresos presupuestarios de la organización común de mercados del sector de la leche y de los productos lácteos

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Restituciones a la exportación ⁽¹⁾	1 326,8	1 943,4	2 028,2	2 154,9	2 427,2	3 082,4	2 922,3	1 945,8	2 249,0
Costes de almacenamiento	1 099,0	1 710,4	1 972,8	1 497,6	1 027,1	1 095,9	1 445,4	1 878,0	1 081,2
Ayudas compensatorias de los precios	2 281,4	2 475,1	2 440,1	2 356,7	2 235,4	2 052,4	1 661,3	1 637,3	1 970,5
Total costes de comercialización	4 707,2	6 128,9	6 441,1	6 009,2	5 689,7	6 230,7	6 029,0	5 461,1	6 168,2
Indemnización por abandono					71,0	200,0	212,2	173,5	255,4
Indemnización de suspensión						394,8	563,6	481,1	432,9
Otros gastos	216,3	166,5	129,5	113,7	23,0				
Gastos totales	4 923,5	6 295,4	6 570,6	6 122,9	5 783,7	6 825,5	6 804,8	6 115,7	6 786,3

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Tasa lineal	527,4	699,7	639,4	551,6	447,6	487,3	423,7	313,7	292,0
Tasa suplementaria		49,5	2,1	165,5	153,7	48,3	466,5	34,7	60,4
Total tasas	527,4	749,2	637,3	717,1	601,3	535,6	890,2	348,4	352,4

(porcentaje)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Tasas/costes de comercialización	11,2	12,2	9,9	11,9	10,6	8,6	14,8	6,4	6,6
Tasas/gastos totales	10,7	11,9	9,7	11,7	10,4	7,8	13,1	5,7	5,2

Fuente: Cuentas de Gestión

⁽¹⁾ incluida la ayuda alimentaria

ANEXO II

Cuadro nº 2 — Indemnización por abandono definitivo de la producción lechera
(Reglamento (CEE) nº 1336/86 — segundo párrafo del apartado 1 del artículo 2)

Estado miembro	1987		1988		1989		1990		1991	
	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	Importe máximo pagadero	(²)	(¹)	(²)
	Importe máximo pagadero	Gasto	Importe máximo pagadero	Gasto	Importe máximo pagadero	Gasto	Gasto	Gasto	Importe máximo pagadero	Gasto
Bélgica	2,889	2,906	7,944	7,423	6,498	6,088	6,498	6,163	6,498	6,136
Dinamarca	3,906	4,287	10,743	10,621	8,789	10,285	8,789	9,674	8,789	9,514
Alemania	18,842	21,871	51,817	60,469	42,395	49,042	42,395	50,058	(³) 42,395	134,161
España	0,466		1,283	12,701	1,049	14,076	1,049	11,207	1,049	10,808
Grecia	4,320		11,880		9,720		9,720	—	9,720	0,591
Francia	21,206	22,427	58,318	60,559	47,714	49,092	47,714	50,352	47,714	50,016
Irlanda	4,237	4,116	11,651	9,966	9,533	10,085	9,533	12,588	9,533	10,121
Italia	7,931		21,811		17,845		17,845	—	17,845	—
Luxemburgo	0,213	0,234	0,285	0,639	0,179	0,520	0,179	0,536	0,179	0,534
Países Bajos	9,659	3,757	26,563	4,668	21,733	45,277	21,733	8,670	21,733	7,910
Reino Unido	12,580	11,360	34,595	32,959	28,305	27,727	28,305	24,237	28,305	25,630
Total	86,250	70,958	236,889	200,005	193,762	212,192	193,762	173,485	193,762	255,421

(¹) Esta columna indica el importe máximo que se puede abonar a los beneficiarios durante el ejercicio.

El tipo de cambio entre el ECU y la moneda nacional es el tipo de cambio verde.

(²) Esta columna indica el importe de los gastos efectuados durante el ejercicio. El tipo de cambio entre el ECU y la moneda nacional es el tipo presupuestario.

(³) De acuerdo con el Anexo VI del Reglamento (CEE) nº 3577/90, Alemania está autorizada a abonar a los productores de la antigua República Democrática de Alemania una indemnización por un importe máximo de 42 ECU por 100 kg. pagaderos en un solo plazo.

Fuente: Reglamento (CEE) nº 776/87; Reglamento (CEE) nº 1336/86; Reglamento (CEE) nº 3577/90 — Informes financieros FEOGA.

ANEXO III

Cuadro nº 3 — Balance de las transferencias definitivas de cantidades globales garantizadas en concepto de ventas directas a las garantizadas en concepto de entregas

(en miles de toneladas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Bélgica	25	30	50	4,34	2,851			112,191
Dinamarca								
Alemania		175		33				208,000
Grecia			70			40		110,000
España			50			150		200,000
Francia		169	140	100				409,000
Irlanda								
Italia	475						350	825,000
Luxemburgo								
Países Bajos		50						50,000
Reino Unido		2,574						2,574
Total	500	426,574	310	137,34	2,851	190	350	1 916,765
Entregas	99 917	99 471,6	104 431,6	98 731,6	96 105,7	97 676,6	97 514,7	

* A modo de comparación, la última línea indica las cantidades globales garantizadas de las entregas en miles de toneladas

Fuente: Comisión.

ANEXO IV

Cuadro nº 4 — Balance por Estado miembro — Entregas de leche y cantidades globales garantizadas

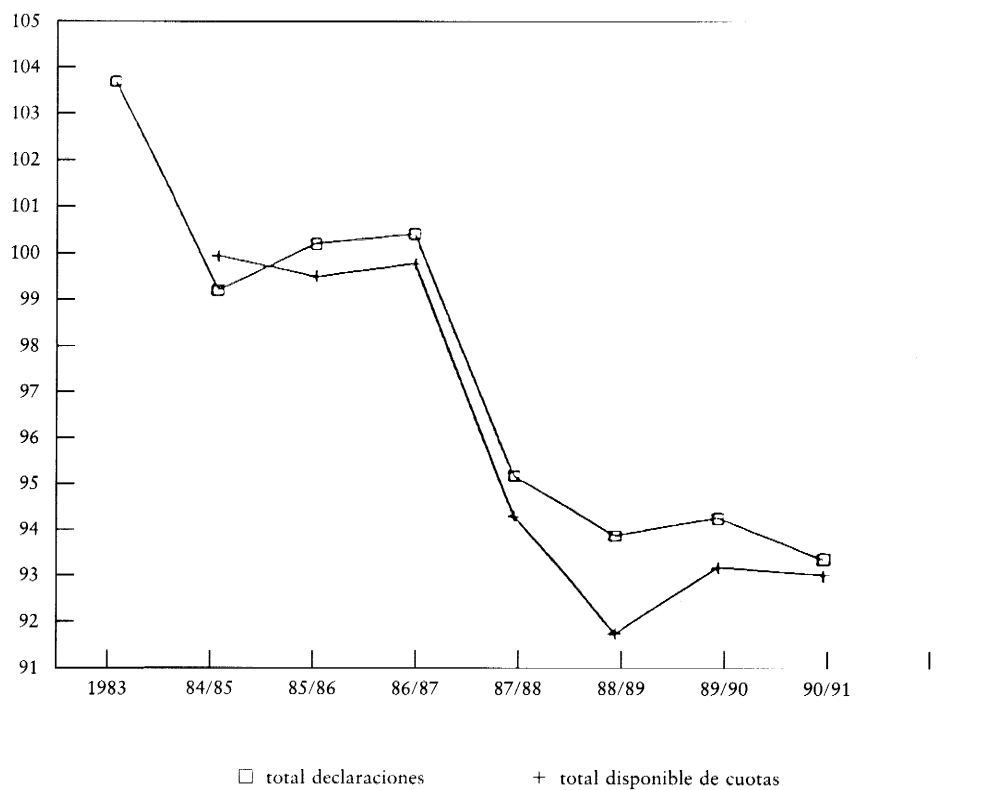
(*1000t)

		1983	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
B	Dec	3 263	3 071,3	3 223	3 256	3 153,3	3 141,4	3 155,4	3 167,4
	Cta	—	3 163	3 161	3 211	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9
DK	Dec	5 226,8	4 912,3	4 884	4 881,8	4 603,1	4 514,2	4 551	4 546,5
	Cta	—	4 932	4 882	4 882	4 589,1	4 467	4 523,9	4 523,9
D	Dec	25 175,8	23 466	23 719	23 981	21 807,4	21 950,7	22 073,8	21 871,3
	Cta	—	23 487	23 423	23 423	22 050,6	21 465	21 834,3	21 834,3
EL	Dec	433,8	440	450	460	490	496	545,9	562
	Cta	—	472	467	537	504,8	491,4	536,7	536,7
ES	Dec	—	—	—	4 639	4 467,9	4 353,9	4 504	4 503,5
	Cta	—	—	—	4 650	4 522	4 354,8	4 551,3	4 551,3
FR	Dec	26 050	25 541,9	25 699,5	25 612	24 632,7	24 042,6	24 123,3	24 011
	Cta	—	25 585	25 494	25 634	24 196	23 555,1	23 865,1	23 865,1
IRL	Dec	5 341,1	5 584,5	5 586,5	5 533	5 280,4	5 173,7	5 286,8	5 288,7
	Cta	—	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9
I	Dec	8 223,4	8 485,6	8 652	8 759,6	8 868,1	8 617,7	8 543,3	8 233,8
	Cta	—	8 798	8 798	8 798	8 600,6	8 373,1	8 300	8 488,2
L	Dec	281,1	291,1	294,2	290,8	279,7	273,5	275,9	280,6
	Cta	—	293	290	290	274,1	267,5	270,8	270,8
NL	Dec	12 881,1	12 195	12 259	12 274	11 398	11 211	11 203	11 209
	Cta	—	12 052	11 979	11 979	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7
UK	Dec	16 800,5	15 305,0	15 405,6	15 505	14 629	14 254	14 461	14 481
	Cta	—	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1
EUR 10 Total dec		103 676,6	99 293,4	100 172,9	100 553,2	95 141,7	93 674,8	94 219,4	93 651,3
EUR 11 Total dec			99 293,4	100 172,9	105 192	99 609,6	98 028,3	98 723,4	98 154,8
EUR 10 Total cuota			99 917	98 471,6	99 731,6	94 239	91 751	93 125,4	93 313,6
EUR 11 Total cuota			99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,0	96 105,7	97 676,7	97 864,9

Nota Los compradores y productores que efectúen ventas directas tienen la obligación de enviar al término de cada campaña lechera a los organismos competentes de los Estados miembros unas declaraciones en las que se indiquen las cantidades de leche o de equivalente de leche entregadas o vendidas. Dec: declaraciones ajustadas según el contenido en materia grasa. Cta: cuota o cantidad global garantizada disponible finalmente para cada Estado miembro.

ANEXO V

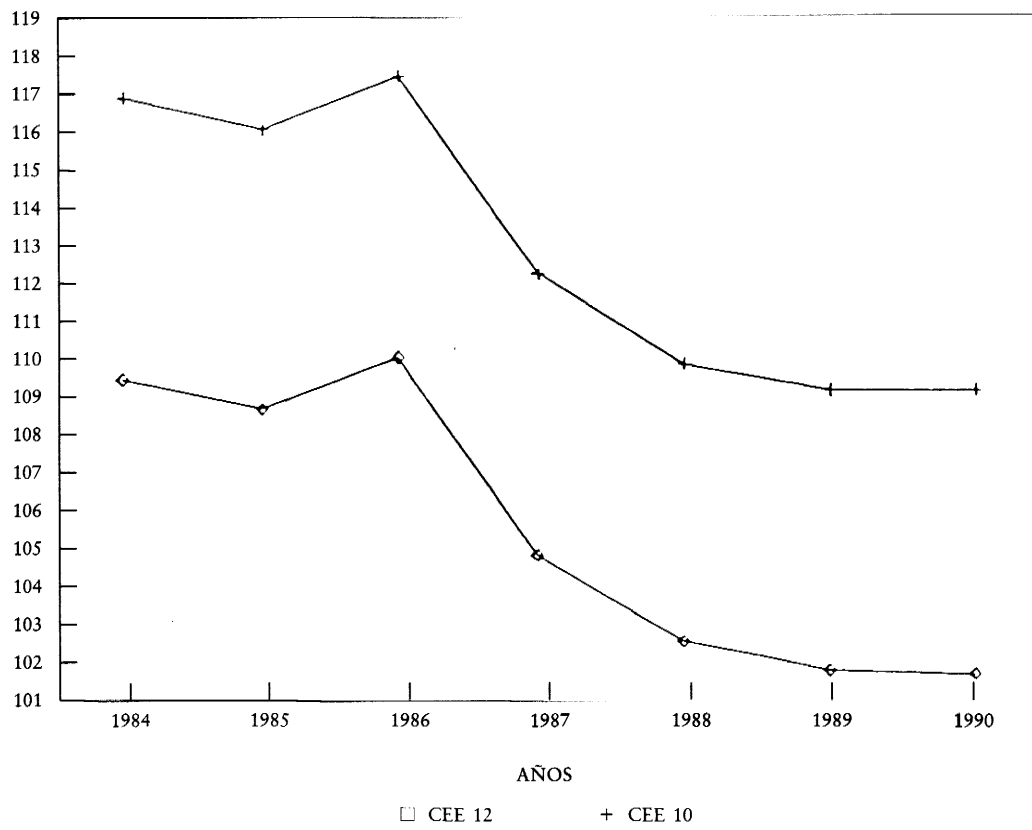
Gráfico nº 1 — Entregas de leche y cantidades globales garantizadas (en millones de toneladas)



Fuente: Eurostat-Cronos.

ANEXO VI

Gráfico nº 2 — Producción lechera comunitaria (en millones de toneladas)



Fuente: Eurostat-Cronos.

ANEXO VII

Cuadro nº 5 — Distribución de la reserva comunitaria entre los Estados miembros
 (apartado 4 del art. 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68, modificado por el Reglamento (CEE) nº 856/84)

(en toneladas)

QUOTA	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Bélgica								
Dinamarca								
Alemania								
Grecia								
España					50 000	50 000	50 000	50 000
Francia								
Irlanda	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000
Italia								
Luxemburgo	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Países Bajos								
Portugal								
Reino Unido	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Total	393 000	393 000	393 000	393 000	443 000	443 000	443 000	443 000

Distribución:

Reglamento (CEE) nº 1371/84 de la Comisión de 16 de mayo de 1984 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68

Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68

Reglamento (CEE) nº 1033/89 de la Comisión de 20 de abril de 1989 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68

Reglamento (CEE) nº 2061/91 de la Comisión de 12 de julio de 1991 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión de 3 de junio de 1988 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68

ANEXO VIII

Cuadro nº 6 — Evolución de los precios

Campana	ECU/100 kg (tipo de cambio verde)							
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Precio indicativo de la leche (3,7 % M.G.)	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	26,81	26,81
Precio de intervención								
Mantequilla	319,70	313,2	313,2	313,2	313,2	300,80	292,78	292,78
Leche desnatada en polvo	165,88	174,04	174,04	174,04	174,04	174,04	172,43	172,43
Queso Grana Padano 30-60 días	381,75	388,93	388,93	388,93	388,93	388,93	379,67	379,67
Queso Grana Padano 6 meses	472,75	480,33	480,33	480,33	480,33	480,33	470,43	470,43
Parmigiano Reggiano 6 meses	521,61	529,19	529,19	529,19	529,19	529,19	519,21	519,21
Precios de umbral								
Mantequilla (M.G. = 82 %)	358,09	351,0	351,0	351,0	351,0	343,5	328,43	328,43
Leche desnatada en polvo (M.G. < 1,5 %)	186,42	195,57	195,57	195,57	195,57	198,93	193,76	193,76
Tasa								
Fórmula A	20,57	20,88	20,88	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Fórmula B	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Ventas directas	20,57	20,88	20,88	20,88	20,88	20,88	20,11	20,11

ANEXO IX

Cuadro nº 7 — Autoconsumo en la explotación

(Mio t)

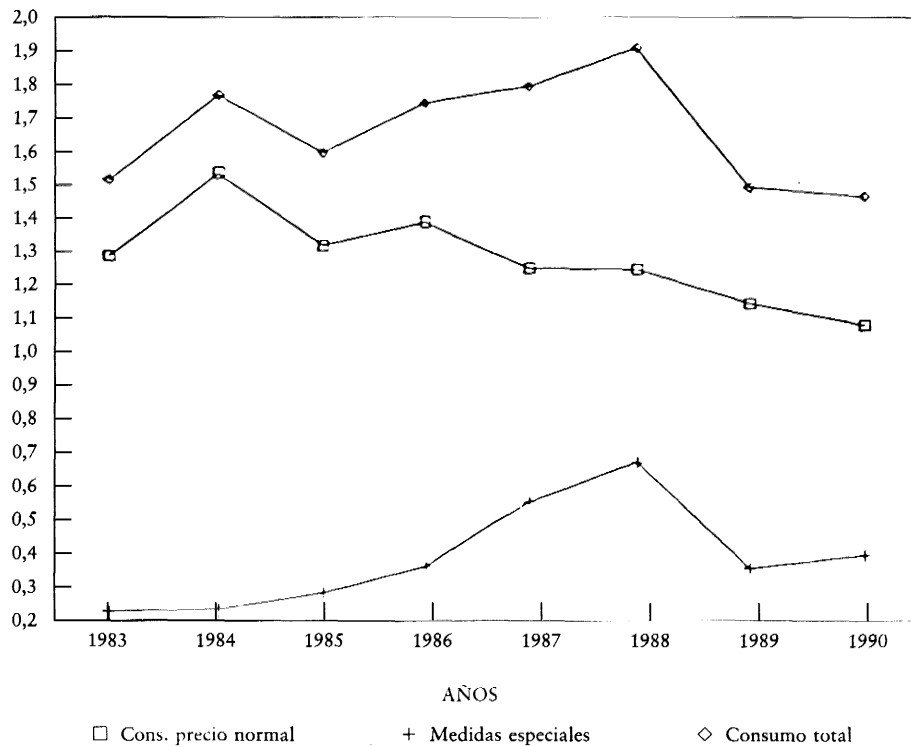
EUR 11	1985	1990
Producción total	114,810	107,410
Entregas	104,794	97,211
Relación Entregas / Producción total	91,3 %	90,6 %
Ventas directas *	3,962	3,000
Relación ventas directas / Producción total	3,5 %	2,8 %
Autoconsumo / Producción total	5,2 %	6,6 %
Autoconsumo	5,970	7,089
correspondiente a alimentación animal	5,425	6,430

* Al no disponer de declaración, la cuota, también denominada cantidad de referencia individual, ha servido de base para efectuar los cálculos.

Nota: Los compradores y los productores que efectúen ventas directas tienen la obligación (véanse los artículos 15 y 16 del Reglamento CEE nº 1546/88) de presentar a los organismos competentes de los Estados miembros al término de cada campaña lechera, una declaración que indique las cantidades de leche o de equivalente de leche entregadas o vendidas.

ANEXO X

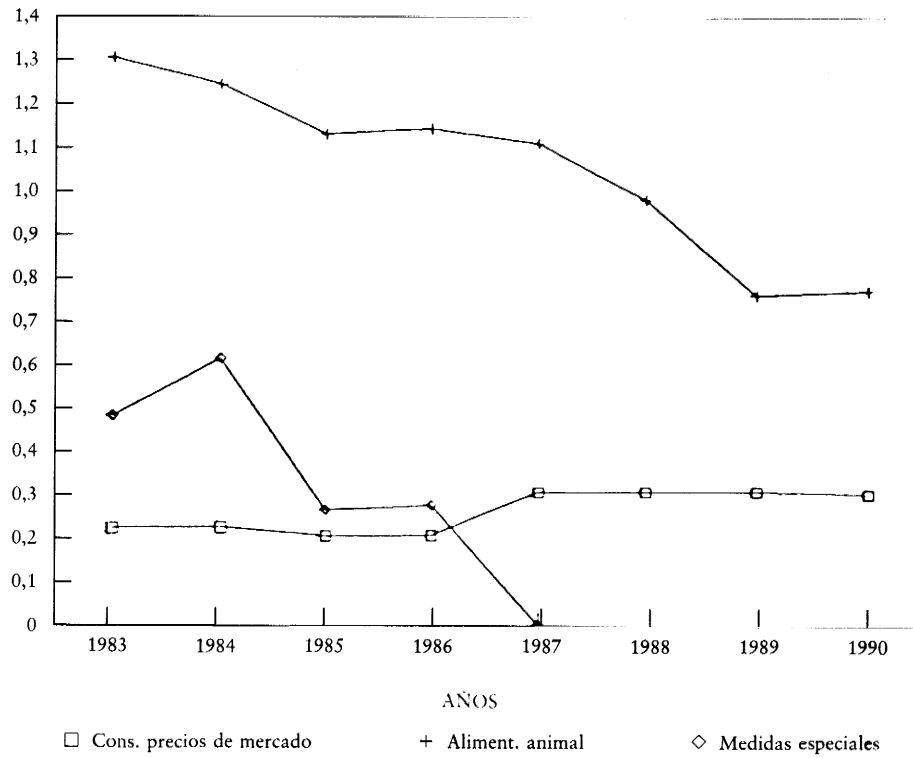
Gráfico nº 3 — Consumo de mantequilla en la Comunidad (en millones de toneladas)



Fuente: Comisión.

ANEXO XI

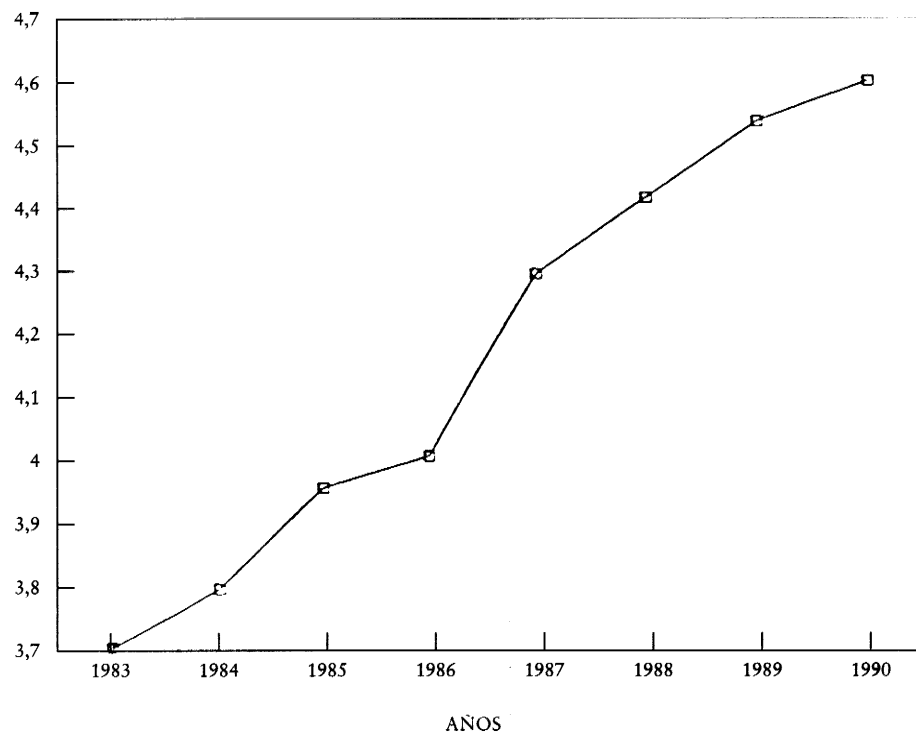
Gráfico nº 4 — Consumo de leche desnatada en polvo en la Comunidad (en millones de toneladas)



Fuente: Comisión.

ANEXO XII

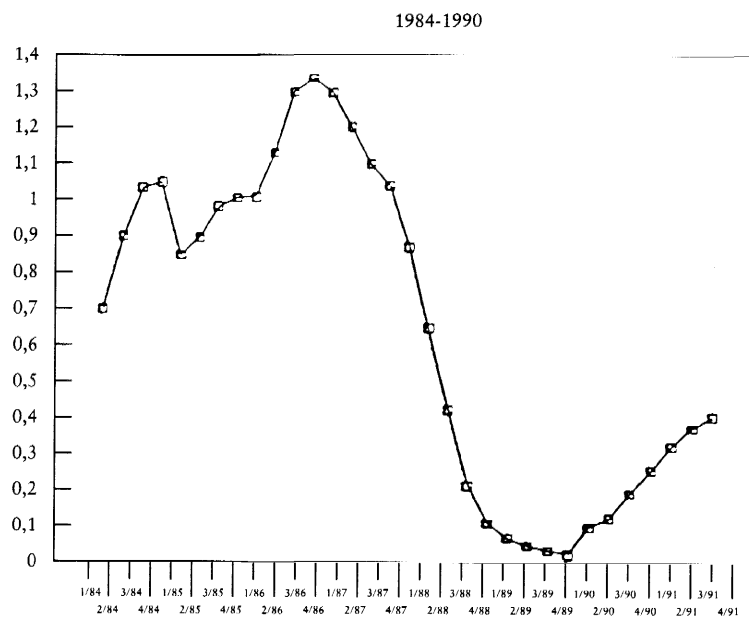
Gráfico nº 5 — Consumo de queso en la Comunidad (en millones de toneladas)



Fuente: Eurostat.

ANEXO XIII

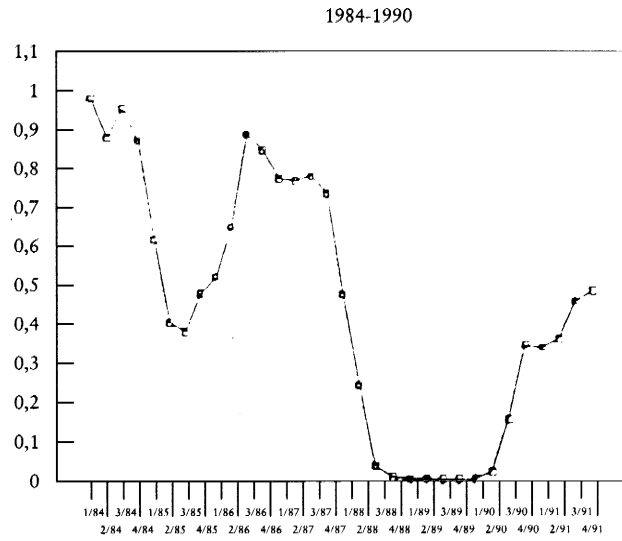
Gráfico nº 6 — Existencias públicas de mantequilla en la Comunidad (en millones de toneladas)



Fuente: Comisión.

ANEXO XIV

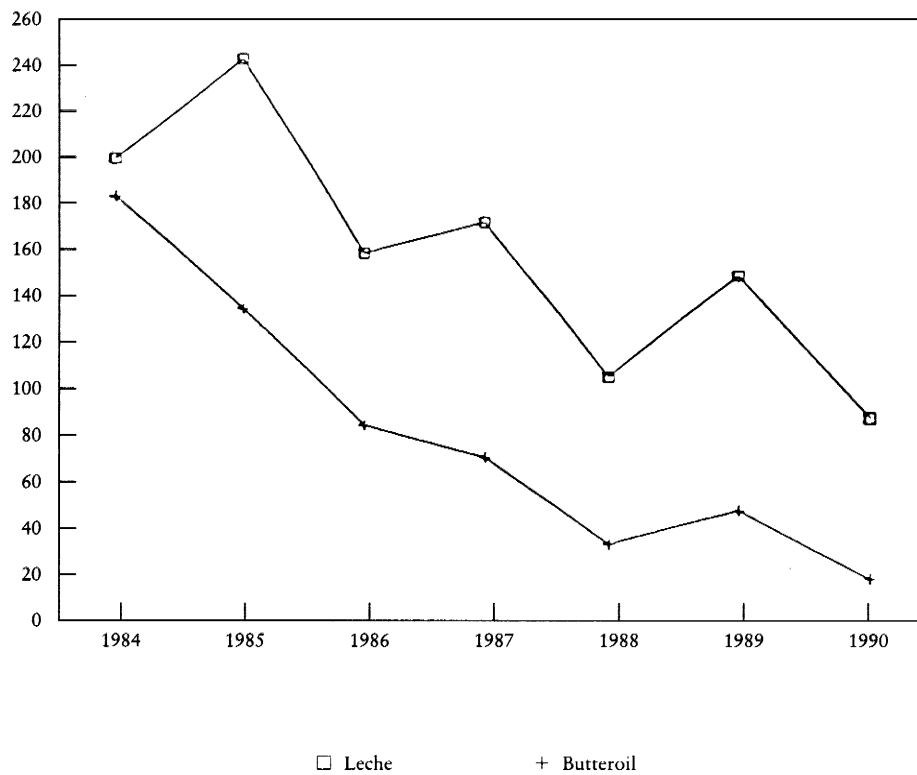
Gráfico nº 7 — Existencias de leche desnatada en la Comunidad (en millones de toneladas)



Fuente: Comisión.

ANEXO XV

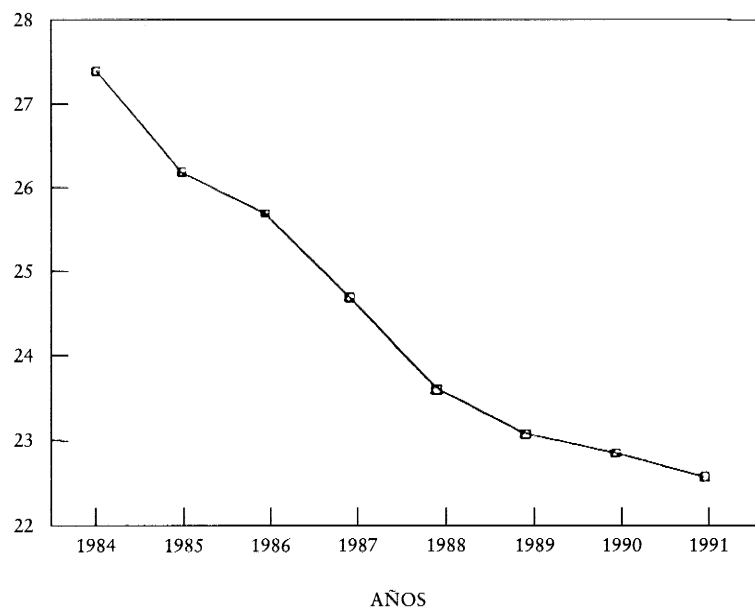
Gráfico nº 8 — Ayuda alimentaria (en Mio ECU)



Fuente: Cuentas de Gestión 1984-90.

ANEXO XVI

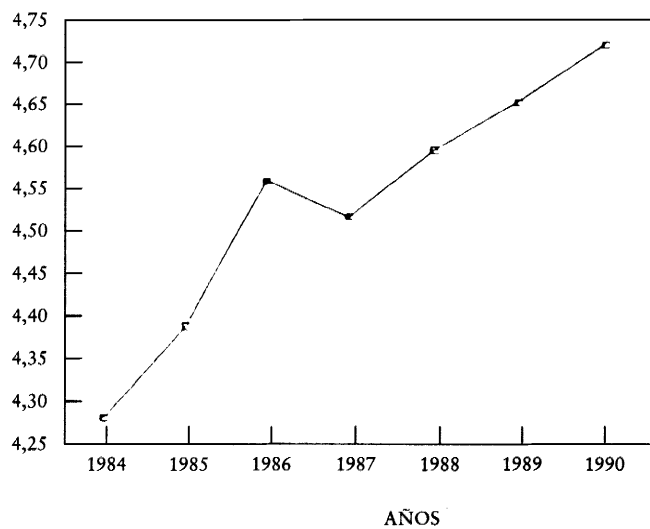
Gráfico nº 9 — Evolución de la cabaña de vacas lecheras (en millones)



Fuente: Eurostat-Cronos.

ANEXO XVII

Gráfico nº 10 — Evolución del rendimiento de las vacas lecheras (en toneladas por vaca)



Fuente: Eurostat-Cronos.

ANEXO XVIII

Cuadro nº 8 — Parte de la producción agrícola correspondiente a la producción lechera en %

País	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bélgica	16,00	16,60	17,20	17,20	17,00	16,70	15,10	13,90
Dinamarca	22,30	22,80	24,10	23,60	24,50	23,80	24,40	23,30
Alemania	25,40	25,70	27,10	26,00	26,60	26,70	25,30	24,30
Grecia	8,50	9,20	9,30	9,30	9,40	9,40	9,70	8,50
España	0,00	9,50	9,50	7,70	7,90	7,90	9,10	7,20
Francia	17,20	17,20	17,60	17,20	16,70	15,50	15,70	15,30
Irlanda	32,40	35,40	35,40	34,60	33,50	35,40	32,40	31,70
Italia	11,80	11,90	11,60	11,60	11,80	11,50	11,80	10,90
Luxemburgo	45,20	46,30	46,50	48,80	48,10	46,70	48,70	47,30
Países Bajos	26,50	26,40	26,70	26,10	26,20	24,10	21,70	21,10
Portugal					12,80	12,10	12,00	11,80
Reino Unido	19,80	21,50	22,00	21,00	21,20	21,80	21,30	21,20
CEE	18,80	19,20	19,50	17,80	17,60	18,50	18,10	15,80

Fuente: Situación de la agricultura en la Comunidad, Comisión.

ANEXO XIX

Cuadro nº 9 — Contenido en materia grasa de la leche de vaca

Contenido en materia grasa expresado en % del peso

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bélgica	3.570	3.580	3.630	3.700	3.730	3.740	3.820	3.880
Dinamarca	4.280	4.240	4.320	4.350	4.390	4.310	4.340	4.430
Alemania	3.870	3.890	3.910	3.980	4.010	3.970	4.040	4.100
Grecia	3.550	3.557	3.613	3.577	3.562	3.507	3.500	3.540
Francia	3.840	3.840	3.860	3.890	3.890	3.870	3.900	3.950
Irlanda	3.520	3.500	3.550	3.540	3.510	3.530	3.540	3.530
Italia	3.550	3.550	3.560	3.560	3.550	3.550	3.570	3.590
Luxemburgo	3.840	3.830	3.860	3.890	3.970	3.980	4.040	4.090
Países Bajos	4.120	4.130	4.170	4.270	4.310	4.290	4.320	4.380
Reino Unido	3.890	3.890	3.940	3.930	3.940	3.920	3.940	4.000
CEE 10	3.86	3.87	3.89	3.93	3.94	3.92	3.96	4.01

Fuente: CRONOS Estadísticas mensuales sobre la recogida de leche de vaca.

ANEXO XX

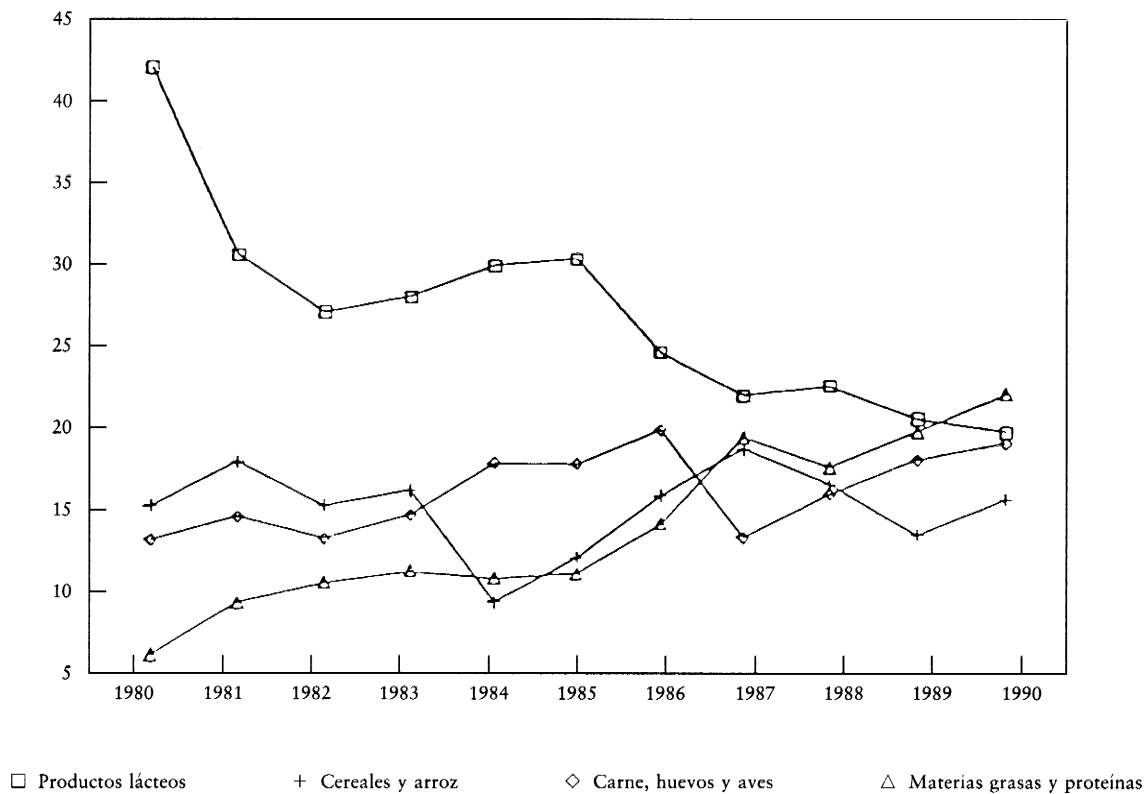
Cuadro nº 10 — Situación de los retrasos en los pagos a 15 de octubre de 1991

	1989/90			1990/91		
	Importe adeudado	Saldo adeudado a 15 octubre 1990		Importe adeudado	Saldo adeudado a 15 octubre 1991	
	Mio ECU	Mio ECU	%	Mio ECU	Mio ECU	%
Bélgica	12,00	7,86	65,51	12,68	12,44	98,11
Dinamarca	11,44	-0,02	-0,21	11,90	0,14	1,13
Alemania	109,59	29,46	26,88	30,48	16,23	53,24
Grecia	2,56	2,56	100,00	7,06	7,06	100,00
España						
Francia	39,86	8,49	21,30	5,83	5,83	100,00
Irlanda				1,85	1,85	100,00
Italia	77,96	74,62	95,72			
Luxemburgo	1,59	0,23	14,47	3,46	3,27	94,51
Países Bajos	28,88	-2,15	-7,44	35,44	4,89	13,80
Reino Unido				13,42	0,31	2,29
CEE	283,88	121,05	42,64	122,10	52,00	42,59

Fuente: Comisión — Declaraciones de los Estados miembros de 10 de noviembre de 1991.

ANEXO XXI

Gráfico nº 11 — Las OCM — Pagos (en % de los pagos FEOGA-Garantía)



Fuente: Cuentas de Gestión.

ANEXO XXII

Dilución de la tasa

Campaña 1991/92

Precio indicativo de la leche: 0,2681 ECU/kg

Tasa (fórmula A o B): $115 \% \times 0,2681 = 0,308315$ ECU/kg

En caso de aplicación de la fórmula B, la central lechera paga al organismo competente de su Estado miembro la tasa suplementaria adeudada sobre el exceso de la cuota que se concedió a dicha central lechera. Después cada productor que haya sobrepasado su cuota individual devuelve a la central el importe que ésta ha abonado.

Supongamos que la central lechera compra leche a 20 productores de los que 10 han sobrepasado su cuota individual en un total de 200 000 kg. Los otros 10 productores no han agotado sus cuotas individuales. El conjunto de estos 10 productores podría haber entregado 100 000 kg más. En este caso la central lechera sobrepasa su cuota en 100 000 kg, ya que puede compensar los excesos de las cuotas individuales con aquéllas que no se han utilizado completamente. Por lo tanto, la central debe la siguiente tasa: $100\ 000 \times 0,308315 = 30\ 831,5$ ecus. Después cada uno de los 10 productores que ha sobrepasado su cuota devuelve la tasa a la central:

$30\ 831,5 : 200\ 000 = 0,1541575$ ECU/kg.

Dilución del importe de la tasa: $0,1541575 : 0,308315 = 50 \%$

En este caso el productor paga solamente un 50 % del importe abonado por la central lechera.

ANEXO XXIII

Transferencias de cuotas entre entregas y ventas directas — aplicación del procedimiento del artículo 6 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo de 31 de marzo de 1984 ⁽¹⁾

La utilización que se ha hecho del procedimiento del artículo 6 bis, descrito en el apartado 4.22, ha dado lugar a las siguientes críticas en dos Estados miembros:

- a) en Francia, las autoridades competentes han obtenido de la Comisión, en virtud del procedimiento mencionado en el subapartado a) del apartado 4.22, un volumen total de transferencias definitivas de cuotas por ventas directas a cuotas correspondientes a entregas de 409 000 t. Este Estado miembro no se ha basado en los expedientes de solicitudes individuales recibidas en ONILAIT ⁽²⁾, sino en la diferencia entre la cifra de las cantidades de referencia nacionales y la de ventas directas. De hecho, los criterios aplicados para distinguir entre las transferencias definitivas y las transferencias provisionales (es decir, las relacionadas con la necesidades coyunturales a las que se refiere el procedimiento del artículo 6 bis) carecen, cuando menos, de claridad. En realidad, tal como viene señalando el servicio de liquidación de la Comisión desde 1987, una parte no despreciable de las transferencias consideradas como provisionales son de hecho transferencias definitivas no admitidas como tales. Es necesario precisar más los dos aspectos siguientes:
 - i) en primer lugar, el fenómeno de las transferencias netas, de acuerdo con el procedimiento del artículo 6 bis, en beneficio de las entregas es importante en lo que respecta a la campaña 1988/1989. Las transferencias netas ascendían al equivalente de algo menos del 30 % del exceso de la cantidad global garantizada en concepto de entregas, que quedó reducido en esa misma cantidad; una transferencia en este nivel solamente es posible gracias a los márgenes de maniobra permitidos por una cuota « ventas directas » cuyo grado real de utilización sólo se conoce parcialmente y además no está controlado por las autoridades nacionales;
 - ii) el examen de los expedientes individuales confirma dicha apreciación. Lo que cuenta para el organismo de intervención (ONILAIT) es la existencia, por una parte, de una cuota doble y, por otra parte, de una necesidad en la central lechera a la que el productor mixto interesado entrega su leche. El importe del exceso de la cuota en concepto de entrega del productor determina el importe de la transferencia, decidido una vez finalizada la campaña. El único límite que se impone a la cuota inicial es un límite teórico (97 %) y ONILAIT no se preocupa del grado efectivo de utilización de la cuota « ventas directas ». Por lo tanto, no se siguen los criterios expresados en el artículo 6 bis;
- b) en el Reino Unido existe un desequilibrio estructural en la distribución de las cuotas entre las entregas y las ventas directas. El Estado miembro no ha solicitado ninguna transferencia definitiva de las cuotas de estas últimas hacia las primeras aunque habría estado justificado que la Comisión aplicara el mecanismo de adaptación de las cantidades de referencia mencionadas en el apartado 4.22 (al menos, dado que las ventas de queso casero se asimilan a las entregas). El Estado miembro recurre al artículo 6 bis para proceder, al término de cada campaña, a una transferencia de cuotas entre las entregas y las ventas directas, denominado en inglés « interchange ». El mecanismo se aleja, si no en la letra al menos en el espíritu, de la disposición comunitaria en la medida en que, al igual que en Francia, tiene como fin crear reservas en la parte correspondiente a entregas y en que, por otra parte, se basa en solicitudes individuales que no mencionan las cantidades que se deben transferir.

⁽¹⁾ DO L 90 de 1.4.1984, p. 13.

⁽²⁾ Oficina nacional interprofesional de la leche, agencia pública de intervención de dicho ámbito.

ANEXO XXIV

Ayudas específicas: indemnización por abandono definitivo e indemnización a la suspensión temporal de la producción lechera

1. Desde 1987, y aún más desde 1988, los gastos correspondientes a la organización de mercados del sector de la leche y de los productos lácteos aumentaron debido a dos medidas específicas: una indemnización por abandono definitivo y otra indemnización a la suspensión temporal de la producción lechera. El peso medio de dichas indemnizaciones con respecto al total bruto de los gastos (algo más del 10 % en los tres últimos ejercicios) debe relacionarse con el objetivo de reducción de la producción que tratan de alcanzar dichas medidas.

A. Programa comunitario de ayuda por abandono instituido en 1986

2. La indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, establecida por el Reglamento (CEE) nº 1336/86 del Consejo, de 6 de mayo de 1986 se concede a los productores voluntarios — tanto si efectúan entregas como si realizan ventas directas con el fin de satisfacer el objetivo de reducción del 3 % de las cuotas nacionales. Dicha reducción debía realizarse globalmente en dos etapas: 2 % al 1 de abril de 1987 y 1 % al 1 de abril de 1988. De acuerdo con el reglamento, se ha abierto para cada Estado miembro una dotación financiera con créditos del FEOGA destinada a cubrir los gastos calculados sobre la base de una indemnización máxima de 4 ecus que en 1987 se aumentó hasta 6 ecus ⁽¹⁾ por cada 100 kg y por año durante siete años. Los Estados miembros pueden completar dicha indemnización y adaptarla de acuerdo con determinados criterios objetivos. *El cuadro del Anexo II* muestra la dotación teórica y el importe real de los gastos desde 1987 a 1991.

3. La particularidad del sistema establecido es su triple proyección:

- a) supone una reducción lineal en dos etapas de las cantidades globales garantizadas a cada Estado miembro, estipuladas en el reglamento de base;
- b) en principio, consiste en una ayuda concedida a los productores que acepten abandonar totalmente la producción lechera en un determinado Estado miembro; en este sentido, se prevé la concesión a los Estados miembros de una dotación financiera calculada sobre la base del volumen que se debe reducir y el porcentaje máximo aprobado por los reglamentos;
- c) no obstante, si, por diversas razones, el importe definido de este modo no se utilizara en su totalidad para pagar la indemnización comunitaria, el Estado miembro puede utilizar la cantidad que quede disponible para otro tipo de aplicaciones destinadas a programas nacionales de abandono y/o de reestructuración.

4. El reglamento de base de la indemnización y su reglamento de aplicación (Reglamento (CEE) nº 2321/86 de la Comisión, de 24 de julio de 1986) han sido modificados por los reglamentos de 16 de marzo de 1987 ⁽¹⁾ y de 30 de noviembre de 1987 ⁽²⁾ respectivamente. De hecho, el dispositivo de ayuda al abandono de 1986, tal como se había concebido en principio, no se ha podido llevar a la práctica. El texto inicial se ha visto alterado por numerosas modificaciones reglamentarias que han invalidado parcialmente la definición de una ayuda comunitaria a los productores que opten por el abandono. Dichas modificaciones, unidas al aumento del importe máximo de la indemnización, han flexibilizado considerablemente las condiciones de utilización de la dotación financiera por parte de los Estados miembros:

- a) dichos Estados miembros están autorizados a utilizar de diversas formas la dotación con el fin de alcanzar el objetivo de reducción global, aunque el pago de la indemnización tal y como se define en el reglamento de base no lo permita;
- b) además, el reglamento de aplicación modificado permite abonar la indemnización en uno o dos plazos a todos o a algunos de los productores interesados; esta última modificación, introducida en una norma de categoría inferior, modifica ampliamente el dispositivo comunitario tal como se había concebido inicialmente en la norma de categoría superior. De ese modo, los Estados miembros que inicialmente no disponían de opciones para cumplir el objetivo de reducción de 2 % + 1 % de sus cuotas, consiguieron en 1987 actuar prácticamente según su propio criterio, ya fuera mediante la aplicación de programas de abandono que diferían bastante en su espíritu del dispositivo comunitario, o bien mediante la aplicación de un método de reducción lineal de las cuotas de cada uno de los productores.

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) nº 776/87 del Consejo de 16 de marzo de 1987 (DO L 78 de 20.3.1987, p. 8) modificando el Reglamento (CEE) nº 1336/86 (DO L 119 de 8.5.1986, p. 21).

⁽²⁾ Reglamento (CEE) nº 3602/87 de la Comisión de 30 de noviembre de 1987 (DO L 339 de 1.12.1987, p. 59) por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2321/86 (DO L 202 de 25.7.1986, p. 13).

5. Las configuraciones nacionales difieren considerablemente entre sí, aunque en cada Estado miembro se hayan reducido correctamente las cuotas nacionales. Solamente ha quedado del programa de indemnización por abandono la asignación de una dotación financiera a los Estados miembros que les permite efectuar una reducción definitiva del 3 % de sus cuotas mediante procedimientos muy distintos. Por lo tanto es difícil apreciar la eficiencia de dicho sistema en el plano comunitario.

B. Aplicación en los Estados miembros del programa de ayuda al abandono de la producción lechera establecido en 1986

6. En Bélgica y en Dinamarca el programa comunitario de abandono definitivo de la producción lechera ha alcanzado su objetivo a pesar de que los beneficiarios de la indemnización hayan sido en su mayoría productores de edad avanzada que, en parte, han aprovechado la indemnización para anticipar su jubilación.

7. En Francia, el programa de financiación comunitaria aplicado en 1986 para alcanzar el objetivo del 3 % consistía en una indemnización decreciente destinada a favorecer el abandono por parte de los pequeños productores, de un importe máximo de 3 ecus, considerablemente inferior al límite reglamentario aumentado en 1987; paralelamente se aplicaba un programa nacional de abandono destinado al mismo tipo de población, pero que consistía en el pago de una indemnización única por un importe mucho más elevado que la indemnización anual comunitaria (ambas indemnizaciones no se podían acumular). Los resultados obtenidos en la campaña 1986/87 no permitieron alcanzar la cifra de 512 680 toneladas de cuotas en concepto de entregas que se debían abandonar por una doble razón: la coincidencia de la indemnización nacional única y la esperanza que los agricultores tenían en el aumento de 4 a 6 ecus del importe máximo de la indemnización comunitaria en 1987 en el momento en el que el sistema de indemnización entraba realmente en vigor para el primer tramo. Las autoridades francesas lo tuvieron en cuenta para el segundo programa, correspondiente al objetivo de obtener una reducción del 1 % al 1 de abril de 1988, pero no se volvieron a plantear la economía general del programa de 1986/87. De hecho, empleando como justificación las modificaciones introducidas en la reglamentación comunitaria anteriormente citada, las autoridades francesas hicieron que la Comisión admitiera que la cantidad que faltaba para conseguir las 512 000 toneladas del primer programa de abandono, es decir, 72 000 toneladas, se dedujera posteriormente del programa nacional «coincidente». Por último, este esquema permitió al Estado miembro utilizar en su totalidad la dotación financiera de la que disponía, pero según unas modalidades muy diferentes de las previstas inicialmente y además mediante una organización administrativa de una rara complejidad. La verificación posterior de los gastos declarados efectuada tanto por la Comisión como por el Tribunal (que abarcan ocho años en total) ha resultado más difícil en la medida en que los cuadros tipo elaborados por la Comisión para rendir cuentas son de difícil comprensión e inadecuados.

8. En Alemania ha tenido lugar el mismo fenómeno de coexistencia entre el programa comunitario de abandono iniciado en 1986 y programas nacionales de ayuda al cese y a la reestructuración de la producción. De hecho, desde 1989 se han organizado cinco programas de rescate. Todos ellos, excepto el tercero, corresponden a medidas nacionales. La quinta medida está cofinanciada por la Comunidad en virtud de un dispositivo particular que ha suscitado observaciones críticas por parte del Tribunal. La primera medida se organizó a partir de 1984, en cuanto se puso de manifiesto que la cantidad nacional garantizada era sobrepasada ampliamente por las asignaciones de cuotas individuales: una cantidad de 1 001 835 toneladas fue rescatada de ese modo. En 1985 se organizó la segunda medida que permitió la readquisición de 129 110 toneladas. La tercera medida por orden cronológico, que correspondía al programa comunitario, no consiguió en absoluto el objetivo establecido para Alemania de 471 000 toneladas. De hecho, solamente fueron rescatadas 88 904 toneladas. La cuarta medida permitió la readquisición de 222 358 toneladas. La quinta medida, cofinanciada con fondos correspondientes al FEOGA-Garantía alcanzó algo menos de 400 000 toneladas. De ese modo, la indemnización comunitaria ha coexistido con ayudas nacionales que han resultado ser más ventajosas. La dotación financiera concedida a Alemania para lograr el objetivo de reducción del 3 % ha sido finalmente bien utilizada pero, como en el caso de Francia, no en forma de indemnización comunitaria. Finalmente, el último programa ha creado una desigualdad entre los productores que abandonaron su producción, en el sentido de que el importe de la indemnización quedó fijado en 1,6 DM por kg mientras que en los programas anteriores éste era de 0,7 DM.

9. En el Reino Unido, el objetivo global de reducción solamente se ha podido conseguir gracias a las posibilidades ofrecidas en 1987 por la modificación de la reglamentación, es decir, mediante una reducción lineal obligatoria de la cuota individual de cada productor (en dos etapas). De hecho, en principio se establecieron dos sistemas, uno de financiación comunitaria y otro de financiación nacional de la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera, que fracasaron. Sólo un reducido número de productores -269- solicitó y obtuvo la indemnización comunitaria. Este fracaso se debe en parte a la estructura de las explotaciones, pero probablemente en mayor medida a la movilidad que se produce entre las cuotas gracias al mercado de cuotas que existe en el Reino Unido.

10. En los Países Bajos, solamente se ha podido readquirir algo más de una quinta parte de las cantidades previstas en el programa, ya que la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera era demasiado baja con relación al precio que el productor podría obtener al vender su cantidad de referencia individual a otro productor.

11. En Irlanda y en Luxemburgo, el programa de ayuda al abandono definitivo de la producción lechera sólo se ha podido realizar completamente mediante la reducción lineal de las cantidades de referencia individuales. En los dos Estados miembros los beneficiarios eran, en primer lugar, productores de avanzada edad, ya jubilados o que habían anticipado su jubilación. La indemnización constituye un complemento a su pensión. En Irlanda principalmente un número considerable de pequeños productores ha cambiado de actividad para dedicarse a la cría de terneros, manteniendo algunas vacas lecheras y acumulando la indemnización por abandono definitivo de la producción lechera con la prima a la vaca lactante.

12. En España, el programa de ayuda al abandono definitivo de la producción lechera, que tenía un objetivo de 162 000 toneladas, ha obtenido 155 921 toneladas. Este programa, hasta finales del ejercicio 1990, ha ocasionado gastos por un importe de 38 millones de ecus a cargo del presupuesto comunitario y aún va a ocasionar gastos por un importe prácticamente idéntico en los próximos años. Pese a este aparente éxito, pagado a un elevado precio, el programa corre el riesgo de ser poco eficaz en comparación con el objetivo de reducción de la producción lechera, ya que, al no aplicarse el sistema de cuotas, es prácticamente imposible controlar el respeto de las condiciones del contrato de abandono de la producción lechera y sancionar los fraudes. De hecho, tanto los informes de control examinados como las visitas de inspección efectuadas han puesto de manifiesto la facilidad con que se puede eludir la obligación de cesar la producción lechera, dado que no se penaliza el no respeto de las cantidades de referencia individuales: basta declarar que se utiliza la leche para alimentación animal o transferir el rebaño a nombre de otro miembro de la familia que, incluso sin cuota, puede continuar entregando la leche a un comprador.

13. La dotación financiera prevista para Italia no se ha utilizado. De hecho, aunque la cantidad nacional garantizada se ha reducido bastante en dos etapas mediante la aplicación directa de las nuevas cifras límite estipuladas en el reglamento de base, no se ha podido aplicar ningún programa comunitario de abandono. La razón es simplemente que el sistema de las cuotas individuales no existía en este Estado y por lo tanto no era posible conceder una indemnización reservada a aquellos productores que contaran con dicha cuota que abandonarían la producción.

14. En Grecia el programa no se ha aplicado. El Reglamento (CEE) nº 1931/88 del Consejo de 29 de junio de 1988 es una excepción a las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1336/86 para permitir que « la República Helénica utilice los fondos disponibles para financiar programas destinados a mejorar la calidad de la leche en beneficio de los productores interesados » (1).

C. Programa de ayudas a la suspensión temporal de las cuotas

15. El Reglamento (CEE) nº 775/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 organiza la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia correspondientes a entregas, de manera que el importe de las cuotas realmente disponible, calculado sobre la base de la campaña 1986/87, se reduzca en un 4 % en 1987/88, después en un 5,5 % en 1988/89 y en un 4,5 % en las campañas siguientes (a raíz de las modificaciones introducidas en el « Paquete Nallet » de diciembre de 1989). La aplicación de esta medida significa en principio el pago, hasta 1992, de una indemnización anual decreciente, financiada por el presupuesto comunitario y con posibilidad de ser completada por los Estados miembros. Dicha indemnización se abona a los productores que tengan una cuota directamente (fórmula A) o indirectamente (fórmula B). Se han previsto excepciones en las modalidades de aplicación en los casos de Italia, España y Grecia. Grecia, mediante el Reglamento (CEE) nº 1931/88 del Consejo, está autorizada a destinar la dotación financiera que inicialmente se reservó a las indemnizaciones de suspensión a la « financiación de programas destinados a mejorar la calidad de la leche en beneficio de los productores interesados ».

16. En su propuesta de reforma de la política agraria común con respecto al sector lechero la Comisión recomendó transformar la suspensión temporal del 4,5 % de la cantidad global garantizada en una reducción definitiva de las cuotas sin indemnización suplementaria. De hecho, la Comisión estima en sus propuestas de reforma que la indemnización concedida a los productores de leche durante cinco años por las cantidades de referencia individuales suspendidas (en total 45,5 ecus por 100 kg) representa una indemnización equitativa (2). La decisión adoptada por el Consejo entrará en vigor a partir de la campaña 1993/94.

(1) Reglamento (CEE) nº 1931/88 del Consejo de 29 de junio de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 775/87 relativo a la suspensión temporal de una parte de las cantidades de referencia contempladas en el apartado 1 del artículo 5 quater del Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 170 de 2.7.1988, p. 4).

(2) Reforma de la política agrícola común
— textos jurídicos
— sector de la leche
— COM(91) 409 final del 31 de octubre de 1991 (véase apartado A.1.b), página 1).

ANEXO XXV

Programas nacionales de rescate de cuotas y de reestructuración de la producción lechera

En Francia el programa comunitario establecido en 1986 compite con un programa nacional de rescate cuyas condiciones son más favorables para los productores que las del programa comunitario. En cada una de las campañas 1987/88 y 1988/89 se abrió un programa nacional de rescate financiado en parte por el presupuesto comunitario destinado únicamente a los productores que efectuaran entregas a centrales lecheras.

En Alemania, se aprobaron cinco programas nacionales de rescate correspondientes a las campañas 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1989/90 y 1990/91. El objetivo de estos programas era reducir el exceso de la cantidad nacional garantizada que se produjo en el momento de la introducción del sistema, tras numerosas reclamaciones de los productores.

En Bélgica solamente se organizó un programa nacional de reestructuración en 1985.

Irlanda puso en práctica a partir de la campaña 1987/88 un programa nacional de reestructuración en aplicación del apartado 1 d) del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 857/84. Este programa prevé la readquisición por parte de un comprador de una cantidad de referencia individual a los productores que, a cambio del pago de una indemnización única, se comprometan a abandonar la producción lechera. El comprador puede revender al mismo precio las cantidades de referencia individuales readquiridas de este modo a uno o varios de sus productores prioritarios.

Dinamarca también estableció a partir de la campaña 1990/91 un programa nacional de reestructuración en aplicación del apartado 1 d) del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 857/84. El Mælkeudvalg, que es el único comprador en Dinamarca, vuelve a adquirir las cantidades de referencia ofrecidas y las revende al mismo precio a productores prioritarios.

En Los Países Bajos existía un programa nacional de rescate para todas las campañas con excepción de los años incluidos en el programa comunitario de 1986. En general los resultados son muy poco alentadores. Los precios ofrecidos al productor que desea vender su cuota en el mercado son mucho más elevados que la indemnización por abandono propuesta por los programas de rescate (véase el apartado 4.34). En vista de los mediocres resultados del pasado, se prevé abandonar los programas en el futuro.

En Luxemburgo las autoridades también han puesto en práctica para todas las campañas lecheras, incluso paralelamente al programa comunitario de 1986, un programa nacional de reestructuración de la producción lechera.

En Italia se llevaron a cabo en 1986 y 1987 dos programas nacionales de sacrificio de vacas lecheras financiados totalmente con fondos nacionales, en sustitución del programa comunitario de abandono (véase el apartado 2 del anexo XXIV), que no se pudo llevar a la práctica dado que aún no se habían asignado cantidades de referencia individuales a los productores de leche italianos. El segundo de estos programas fue una excepción a los artículos 1º y 2º del Reglamento (CEE) nº 775/87, que preveía la suspensión del 4 % de las cantidades globales garantizadas para la campaña 1987/88 y del 5,5 % para las cuatro campañas siguientes. Los dos programas nacionales de sacrificio de vacas lecheras permitieron eliminar una producción lechera que las autoridades italianas estimaron en más del 6 % de su cantidad global garantizada.

En el Reino Unido el único programa nacional de rescate fracasó completamente ya que los precios ofrecidos en el mercado sobrepasaban considerablemente el precio de readquisición del programa comunitario.

En España y en Grecia no se ha aplicado ningún programa nacional de rescate ni de reestructuración.

ANEXO XXVI

Aplicación en los Estados miembros del artículo 4 bis del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo

En el Reino Unido (país de fórmula B) el funcionamiento del sistema conduce, a través de los Milk Marketing Boards regionales, a reducir al mínimo la tasa que los compradores gravan a los productores; esto se realiza mediante una redistribución de las cuotas disponibles que se ha producido de manera generalmente uniforme, dejando aparte la situación de una determinada categoría de productores prioritarios.

En Francia (país de fórmula B) la ONILAIT ⁽¹⁾ organiza al término de cada campaña, y para las cuotas en concepto de entregas, un amplio intercambio de cuotas entre las centrales lecheras, una vez efectuada una primera compensación dentro de cada una de ellas; esta redistribución tiene como objetivo, en las dos fases, asignar las cuotas disponibles a los productores según unos criterios de prioridad determinados todos los años por decisión ministerial.

En Irlanda (país de fórmula B) el DOA ⁽²⁾ aplicó un sistema de compensación que constaba de varias fases denominado «fleximilk», que favorece especialmente a los pequeños productores. En una primera fase cada comprador compensa entre los productores el saldo disponible de su propia cuota. A continuación, el DOA efectúa una compensación entre compradores. Finalmente el comprador excedentario puede redistribuir a sus productores la compensación que el DOA le ha concedido.

Bélgica (país de fórmula A) ha aplicado desde la primera campaña la compensación del artículo 4 bis, denominada perecuación, sin fijar criterios de asignación de las cantidades disponibles.

En Luxemburgo (país de fórmula B) el SER ⁽³⁾ gestiona la compensación del artículo 4 bis entre los cuatro compradores sin fijar prioridades de asignación de las cuotas disponibles.

En Alemania (país de fórmula A), las autoridades nacionales no aplican el mecanismo del artículo 4 bis: cuando los productores sobrepasan su cuota individual deben pagar la tasa suplementaria, mientras que el Estado miembro solamente paga a la Comisión el importe correspondiente al exceso de la cantidad nacional garantizada. No obstante, es necesario matizar esta aplicación, bastante rígida y por lo tanto fiel al espíritu inicial del reglamento comunitario. En principio Alemania había asignado cuotas individuales que sobrepasaban ampliamente la cantidad nacional garantizada. Posteriormente este Estado miembro ha destinado los importes deducidos gracias a la no aplicación del artículo 4 bis a la financiación de programas nacionales de rescate de cuotas.

En Italia (país de fórmula A) se asignó por primera vez en 1988 una cantidad de referencia a la UNALAT, Unión de las asociaciones de productores de leche, que representa el 98 % de la producción nacional. Los productores pertenecientes a UNALAT, a su vez, no recibieron una cuota individual hasta la campaña 1990/91. Como consecuencia de ello, al no existir una declaración por parte de los productores y de los compradores, hasta la campaña de 1989/90 la única fuente de conocimiento de la producción eran las investigaciones estadísticas. Debido a esto, la cuestión de la aplicación del artículo 4 bis no podía plantearse, a no ser en términos muy particulares en el momento de la liquidación de cuentas por parte de la Comisión. En la práctica, no obstante, la situación se ha manifestado en una compensación nacional prácticamente «automática», no prevista por la reglamentación y que ha favorecido a los productores individuales.

En España (país de fórmula B) los mecanismos del artículo 4 bis nunca se han aplicado formalmente. De hecho, como las entregas de los compradores se estiman mediante sondeos estadísticos, la compensación del artículo 4 bis está implícita.

En Los Países Bajos (país de fórmula A hasta la campaña 1987-88 y a continuación, país de fórmula B) la compensación del artículo 4 bis nunca se ha aplicado.

En Grecia (país de fórmula B) el artículo 4 bis no es aplicable dado que según los términos del párrafo 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 «el conjunto de los compradores se considerará como un único comprador». En estas condiciones la compensación es posible sin recurrir al procedimiento del artículo 4 bis.

En Dinamarca (país de fórmula B) el Mælkeudvalg es el único comprador desde la entrada en vigor del sistema de cuotas. Por ello, el caso de Dinamarca es comparable al caso de Grecia, donde es posible efectuar la compensación entre productores sin recurrir al artículo 4 bis.

⁽¹⁾ Oficina nacional interprofesional de la leche, agencia pública de intervención de este ámbito

⁽²⁾ DOA: Department of Agriculture en Dublín.

⁽³⁾ SER: Servicio de economía rural, administración del Ministerio de Agricultura.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

2. MERCADO DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

Evolución de la producción lechera en la Comunidad

2.12. Las estadísticas proporcionadas por España subestimaban la producción lechera y de hecho, a partir de la campaña de comercialización 1988/1989, se sobrepasó la cantidad nacional garantizada. De igual manera, se ha comprobado que las estadísticas por Italia también subestiman la producción lechera. Las investigaciones para determinar la producción real entre la campaña de comercialización 1988/1989 y la actual no han finalizado todavía. Un informe sobre este asunto ha sido enviado al Consejo [COM(93) 109 de 9 de marzo de 1993].

2.16. La Comisión invitará a los Estados miembros a comprobar las deducciones del Tribunal. No obstante, debería tenerse en cuenta que las cantidades de que se trata son relativamente insignificantes ya que las ventas directas representan tan solo un 3 % de la leche comercializada.

Evolución de las existencias de mantequilla y de leche desnatada en polvo

2.31. La Comisión llama la atención sobre el hecho de que a finales de 1992, las existencias de intervención se habían reducido, fundamentalmente como resultado de sus medidas de gestión, a 47 299 toneladas de leche desnatada en polvo y a 172 455 toneladas de mantequilla.

Desequilibrio persistente

2.39. Compete al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, decidir cómo lograr el equilibrio entre los distintos objetivos mencionados en el Tratado. En el contexto de la reforma de la PAC, el Consejo ha decidido dar un nuevo rumbo a la política agrícola en general, encaminándola hacia un sistema que no estimule la producción de los productos excedentarios. El plan general en el sector lechero está en sintonía con esa política.

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

Objetivos

3.3. Estos objetivos, que se desprenden del artículo 39 del Tratado y que se recogen en el cuarto considerando del Reglamento (CEE) nº 804/68, figuran entre los objetivos fijados a la política agrícola común y, en consecuencia, todas las instituciones responsables de la orientación de la PAC están obligadas a respetarlos.

Sistema de cuotas

3.24. La recomendación de la Comisión de 1991, a la que el Tribunal dio su visto bueno, se ha incluido en el nuevo sistema aprobado por el Consejo en diciembre de 1992.

Evolución de los gastos presupuestarios

3.27. No es apropiado incluir los gastos realizados con arreglo a lo establecido en el artículo 101 dentro de los gastos corrientes anuales del sector lechero. Ello podría dar una impresión equivocada de la tendencia subyacente de gastos existentes desde que se introdujo el sistema de cuotas en 1984. Como el Tribunal reconoce en el punto 3.28, el reembolso de 797,4 Mio ECU en 1991 formaba parte de unos costes correspondientes a 1987 y 1988 que se elevaban a aproximadamente a 3 200 Mio ECU originados por la introducción del dispositivo sobre la mantequilla.

Además, en 1992, los gastos del sector de los productos lácteos sólo ascendieron a 4 008 Mio ECU; 4 375 Mio ECU si no se tiene en cuenta la tasa de corresponsabilidad.

Por último, una comparación entre los gastos presupuestarios anuales a comienzos de los años ochenta y los de 1991, tendría que tener en cuenta que durante el tiempo transcurrido entre ambos momentos la Comunidad se amplió, no sólo para dar cabida a España y Portugal, sino también a los territorios de la antigua RDA (el mercado lechero se vio aumentado en 64 millones de personas y en 10 millones de toneladas de leche).

Imputación presupuestaria de determinados ingresos en el sector de la leche

3.30. La Comisión se remite a las respuestas que sobre este asunto ya ha proporcionado, es decir que esta tasa constituye un mecanismo de intervención y no un recurso propio del presupuesto comunitario. Se trata de un gasto negativo, previsto para financiar actividades específicas dentro de la PAC con cargo al presupuesto comunitario. Las modalidades de recaudación de esta tasa se atienen al régimen de gestión de las medidas de intervención de la OCM del sector de la leche y de los productos lácteos (véase la respuesta 3.28 al Informe del Tribunal correspondiente al ejercicio de 1985).

4. APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN LECHERA

No aplicación del sistema en ciertos Estados miembros

4.6. Véase la respuesta al punto 4.55.

Complejidad de la reglamentación e interpretaciones dispares de la misma

4.10. Dentro de la reforma de la PAC, la Comisión propuso la codificación y simplificación del reglamento sobre la tasa suplementaria en el sector lechero [COM(91) 409]. El posterior Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, aprobado en diciembre de 1992, retomó un cierto número de puntos que el Tribunal, después de que lo hiciera la Comisión, sugirió mejorar, referidos fundamentalmente a la aplicación del sistema según una fórmula única (punto 3.21); al estatuto de determinados productores prioritarios que se sienten alentados por sus Estados miembros a sobrepasar las cantidades individuales de referencia que tienen asignados (punto 4.19); a los retrasos en el cobro de la tasa (puntos 4.27 a 4.29), cuya eliminación supone un objetivo importante de la propuesta de la Comisión; a las cesiones temporales (punto 4.50), que el Tribunal también considera como una importante mejora del sistema, tanto a nivel individual como a nivel general; a la transferencia regulada de cuotas (punto 5.17), sin cubrir, no obstante, las transferencias entre Estados miembros inviable en la situación actual.

4.11. El reglamento que prevé ofrecer una indemnización a los productores «SLOM» está en fase de preparación [COM(93) 161 final, de 21 de abril de 1993].

Persistencia del mecanismo general de compensación y repercusión de la tasa suplementar sobre los productores individuales

4.17 – 4.20. En lo que atañe a lo que el Tribunal denomina la dilución del efecto disuasivo de la tasa, hay que subrayar que diferentes medidas correctivas aplicadas desde 1986/87 han provocado que, más allá de un cierto umbral, los productores que sobrepasan sus cantidades soporten íntegramente la tasa suplementaria en los Estados miembros en los que se aplica el sistema. Por otra parte, si bien es incontestable que los productores buscaban las posibilidades para utilizar el máximo la cantidades totales garantizadas, también resulta incontestable que, simultáneamente, se extrajeron las correspondientes consecuencias, reduciéndose sucesivamente esas cantidades contra pagos.

Transferencias de cantidades de referencia de las ventas directas a las entregas

4.23 – 4.24. Se realizará una corrección a través del procedimiento de liquidación de cuentas si Grecia y España no recaudan las tasas suplementarias sobre las ventas directas que sobrepasen las cantidades totales garantizadas.

Retrasos en la recaudación de los ingresos procedentes de la tasa suplementaria

4.28 – 4.29. Con objeto de evitar largos retrasos entre la recaudación y el pago de la tasa suplementaria, lo que resulta incompatible con los objetivos del sistema, el Consejo aprobó algunas disposiciones en diciembre de 1992 con arreglo a las cuales el comprador es responsable de la tasa y está autorizado a recaudarla de los productores. Si estas disposiciones no resuelven el problema del retraso en el pago por parte de los Estados miembros, la Comisión hará uso, en caso de que se produzcan problemas importantes, de sus poderes para reducir los adelantos mensuales concedidos a los Estados miembros. Esta medida se atiene a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en los asuntos C-342/89 y C-346/89, el 17 de octubre de 1991.

Corrección insuficiente del exceso de contenido en materia grasa

4.30 – 4.32. En cuanto a la corrección del exceso de contenido en materia grasa, no cabe la menor duda que se trata de medidas de difícil aplicación. Esta es la razón por la que se ha modificado la reglamentación para fijar un límite a partir del cual se pone en marcha el sistema (la referencia nacional), no aplicándose las disposiciones mientras dicho límite no se alcanza. Además, esta modificación ha tenido

el mérito de tratar de forma comparable a todos los productores colocados en una misma situación, lo que no sucedía con anterioridad dadas las diferencias que podían existir, en primer lugar, entre la situación de los productores acogidos a la fórmula A y lo acogidos a la fórmula B y en segundo lugar las que podían producirse dentro de la fórmula B entre los propios compradores.

4.33. La Comisión examina todos los años, dentro del procedimiento de liquidación de cuentas, la aplicación por los Estados miembros de las disposiciones sobre el contenido de materia grasa; la Comisión realiza una corrección cuando la cantidad total de tasas suplementarias no ha sido imputada, siempre y cuando se disponga de datos fiables.

4.34. El sistema que introduce cantidades de referencia para la producción lechera no tiene por objetivo impedir un incremento en el contenido de materia grasa de la leche en la medida en que la producción se ajuste adecuadamente. Como el contenido en proteínas de la leche ha permanecido estable, una reducción de la producción lechera provocada por un mayor contenido de materia grasa provocaría un descenso en la producción de leche desnatada.

En cuanto al efecto disuasivo de la corrección, que el Tribunal pone en duda, cabe recordar que las disposiciones actuales establecen una penalización de 454,89 ecus/100 Kg que debemos comparar con el precio de intervención de la mantequilla, 292,78 ecus/kg, es decir, una penalización adicional de 162 ecus/100 kg que equivale a un 55 %. A estos niveles, se puede afirmar legítimamente que cualquier aumento iría contra el efecto perseguido.

Efectivamente se necesitan alrededor de 4 millones de toneladas de leche para producir 178 000 toneladas de mantequilla. Sin embargo, dicho incremento en la producción lechera también conllevaría la producción de aproximadamente 132 000 toneladas de leche desnatada en polvo.

Movilidad de las cuotas

4.50. Las razones indicadas por el Tribunal fueron las que llevaron a la Comisión a presentar al Consejo, en octubre de 1991 [COM(91) 409] una propuesta en virtud de la cual se obliga a los Estados miembros a admitir las transferencias temporales. El Consejo aprobó esta propuesta en diciembre de 1992, una vez introducidas determinadas modificaciones para garantizar que el desarrollo estructural no se viera entorpecido.

Medidas de control

Criterios de gestión y seguimiento de las diferentes medidas de la Comisión

4.52 – 4.53. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal en cuanto a la información incompleta o nula que suministran los Estados miembros. La Comisión ha hecho todo lo posible para mejorar la situación y en la actualidad está estudiando la posibilidad de adoptar nuevas medidas en este sentido.

Medidas de control en los Estados miembros

4.55. Todos los años se realiza un control de la aplicación del sistema de cuotas lecheras en cada uno de los Estados miembros y los errores en la aplicación o un control insuficiente que puedan afectar al presupuesto comunitario dan lugar a que se introduzcan importantes correcciones financieras en la contabilidad.

Tras los acuerdos alcanzados en el Consejo sobre las peticiones de Grecia, España e Italia para que se les concedieran cuotas suplementarias, estos tres Estados miembros se han comprometido a aplicar plenamente el sistema a partir de la campaña 1993/1994. La Comisión controla atentamente el cumplimiento de estos compromisos, tanto de los acuerdos legales como administrativos, e informará al Consejo de los progresos realizados antes del 31 de marzo de 1993. Con posterioridad se comprobará detenidamente la eficacia de las medidas adoptadas.

Por otra parte, con ocasión de la toma de decisiones sobre la liquidación de cuentas, la Comisión procedió a los siguientes ajustes financieros:

Correcciones en la liquidación de cuentas relativas a la tasa suplementaria sobre la leche

(en millones de ecus) ⁽¹⁾

	1987	1988	1989
B	3,9	3,0	1,6
D	148,7	43,3	86,2
EL	—	—	1,3
ES	—	—	150,3 ⁽²⁾
F	—	22,2	19,7 ⁽²⁾
I	47,8	52,1	540,0
L	—	—	0,1
NL	2,7	11,8	0,8
	203,1	132,4	800,0

⁽¹⁾ Convertido al tipo de cambio existente al término del ejercicio considerado.

⁽²⁾ Gastos cuya financiación comunitaria ha sido provisionalmente rechazada.

Ayudas específicas y sistema de cuotas

4.57. La Comisión recuerda que, desde un punto de vista jurídico, la indemnización se destina a compensar la reducción de la cantidad que puede producirse exenta de la tasa. Excluir del pago de la indemnización a los productores que deben abonar la tasa supondría penalizarlos dos veces: una primera vez al imponer la tasa sobre las cantidades suspendidas y una segunda al no pagarles la indemnización. En dos ocasiones, y teniendo en cuenta este análisis, el Consejo ha rechazado las propuestas de la Comisión encaminadas a vincular el pago de la indemnización al respeto de las cantidades de referencias no suspendidas.

Balance presupuestario

4.64. La comparación del gasto suplementario resultante de los programas para el cese y suspensión de la producción lechera, acumulado desde el año 1984 al año 1991, con la reducción de la producción en 8 millones de toneladas alcanzada en un solo año en relación al año tomado como base (por ejemplo, 1991 comparado con 1984) no proporciona un cuadro completo de la situación.

En cambio, el gasto acumulado debería compararse con la reducción acumulada de la producción:

(en millones de toneladas)

	Producción lechera ⁽¹⁾	Reducción comparativa	
		1983	1984
1983	118,8	—	—
1984	116,8	- 2,0	—
1985	115,9	- 2,9	- 0,9
1986	117,3	- 1,5	+ 0,5
1987	112,1	- 6,7	- 4,7
1988	109,7	- 9,1	- 7,1
1989	109,1	- 9,7	- 7,7
1990	109,0	- 9,8	- 7,8
Reducción acumulada	—	- 41,7	- 27,7

(1) CE 12 (no se incluye la antigua RDA).

Dependiendo de que la comparación se haga con 1983 (el último año completo antes de la puesta en práctica del sistema de tasa suplementaria) o con 1984, la reducción acumulada de la producción hasta 1990 incluido, es, en

consecuencia, de más de 40 millones de toneladas o de aproximadamente 28 millones de toneladas. Además, habría que recordar que en el período anterior a la introducción del sistema de la tasa suplementaria, la producción lechera de la Comunidad aumentaba en un ritmo medio anual de un 2 % (media del período 1974 — 1983 = + 2,2 %). Si, en ausencia del sistema de cuotas, y sin cambios en los precios imperantes y en las condiciones de intervención, la producción hubiera continuado aumentando a un 2 % por año, se habrían sobrepasado los 136 millones de toneladas en 1990, alrededor de 27 millones de toneladas más de la cifra real para ese año.

5. CONCLUSIÓN

Reducción de la producción lechera y su insuficiencia

5.6. En el contexto de las reformas introducidas en la PAC en junio de 1992, el Consejo decidió que, en principio, las cantidades totales garantizadas deberían reducirse en un 1 % en 1993/1994 y en otro 1 % en 1994/1995. Antes de que se tome una decisión final, la Comisión presentará un nuevo informe sobre la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos.

Además, si es incontestable que los productores buscaban las posibilidades para utilizar al máximo las cantidades totales garantizadas, también resulta incontestable que, simultáneamente, se extrajeron las correspondientes consecuencias, reduciéndose sucesivamente esas cantidades contra pagos.

Debilitamiento de la responsabilidad del productor

5.7. La noción de producción lechera comunitaria ha ido cambiando gradualmente con el paso de los años: se ha puesto un mayor énfasis en las cantidades totales garantizadas en detrimento de las cantidades individuales de referencia. No obstante, no se debería olvidar que se han reducido repetidamente las cantidades totales (véase asimismo las respuestas a los puntos 4.17 - 4.20 y 4.64).

Compensación nacional

5.8. El Consejo ha rechazado las propuestas de la Comisión para vincular el pago de la indemnización al respeto de las cantidades de referencia no suspendidas (véase también la respuesta al punto 4.57).

5.9. Como se indica en la respuesta al punto 4.50, en diciembre de 1992 se decidió armonizar las disposiciones sobre las transferencias temporales.

Transferencias nacionales entre entregas y ventas directas

5.10. La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre los problemas relativos a las ventas directas de leche. Pero el Tribunal también reconoce lo limitado del problema debido a su escasa magnitud.

La eventual aplicación de los procedimientos por los Estados miembros se examina con ocasión de las misiones de liquidación de los servicios de la Comisión y las correspondientes observaciones figuran en los informes oportunos.

Disuasión insuficiente del ajuste de las entregas o ventas directas en función del contenido en materia grasa

5.11 – 5.12. La Comisión considera que la penalización reviste una fuerza de disuasión suficiente ya que, como se demuestra en el punto 4.34, la penalización se fija en un 155 % del precio de intervención.

Los reglamentos que regulan el contenido en materia grasa nunca han tenido entre sus objetivos evitar un incremento del contenido en materia grasa de la leche. Su objetivo consiste en neutralizar el efecto de dicho aumento a través del correspondiente ajuste de las cantidades de referencia.

Ventaja financiera para los operadores económicos: retraso en el pago de la tasa suplementaria

5.13. La Comisión se remite a su respuesta a los puntos 4.28 – 4.20 sobre las mejoras en el pago de la tasa suplementaria. Para mejorar la situación, la Comisión ha establecido intereses de demora [Reglamento (CEE) nº 536/93 de 9 de marzo de 1993].

Aplicaciones dispares

Complejidad de las medidas

5.14 – 5.16. La Comisión subraya la concordancia de puntos de vista entre el Tribunal y la Comisión sobre la complejidad del sistema. Como consecuencia de la propuesta de la Comisión, el Consejo decidió en noviembre de 1992 un procedimiento de aplicación de este sistema más simple y armonizado (para más detalles, véase la respuesta al punto 5.21).

Por último, la Comisión lamenta, al igual que el Tribunal, que determinados Estados miembros hayan utilizado en su favor la flexibilidad ofrecida por algunas de las disposiciones de la reglamentación del Consejo para esquivar otras disposiciones (punto 5.14). Sobre este particular, conviene señalar que con arreglo a sus obligaciones, la Comisión reaccionó en el pasado emprendiendo las acciones pertinentes y proponiendo los ajustes reglamentarios oportunos [sentencia del Tribunal de Justicia por la que se condenó a Italia en el asunto 394/85, y Reglamento (CEE) nº 1116/89, por el que se modificó el Reglamento (CEE) nº 775/87, por ejemplo]; de cara al futuro, la Comisión intervendrá a través de sus propuestas [COM(91) 409] al Consejo (especialmente en lo que se refiere a las transferencias ventas directas/entregas y a la eliminación de las agrupaciones de productores y sus uniones).

5.15. Véase el punto 4.55.

Riesgos e imprevistos de las restricciones de la producción

5.17. El Tribunal se refiere a dos de los objetivos mencionados en el artículo 39 del Tratado. Este artículo tiene también otros objetivos: garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, estabilizar los mercados y garantizar la seguridad de los abastecimientos. Del Tratado también se desprende que debe darse la consideración debida a los aspectos medioambientales.

La importancia relativa de estos objetivos cambia con arreglo a la situación económica general, al nivel de empleo, y a los imperativos derivados de la situación internacional. En el contexto de la reforma de la PAC, la Comisión propuso y el Consejo aprobó una serie de medidas eficaces para combatir el exceso de producción al tiempo que se garantizaban los ingresos de los agricultores y el desarrollo rural. El aspecto del desarrollo racional que se incluyó en un principio para garantizar los suministros se eliminó posteriormente. Una producción sumamente racionalizada también iría en detrimento del medio ambiente.

Sistema de cuotas y estructura de explotación

5.21. Con el Reglamento (CEE) nº 3950/92, el Consejo reestructuró y simplificó el sistema de control de la producción lechera. En especial, las fórmulas A y B fueron sustituidas por una fórmula única que aunaba las ventajas de aquellas dos. Las responsabilidades del sujeto pasivo de la tasa (el comprador-central lechera) y del deudor de la

tasa (productor) se han precisado, reforzándose los medios de recaudación de la tasa. Los derechos individuales de los productores se han ampliado y están mejor protegidos. La transferencia de las cantidades de referencia entre productores ha sido delimitada, ampliándose a nuevas situaciones. Además, la Comisión precisará las modalidades de aplicación de este sistema, fundamentalmente en lo que atañe a las obligaciones de control.