



La representación de la Sociedad Anónima y el Derecho europeo

La próxima regulación en el
Derecho español

Incentivos regionales y libre competencia

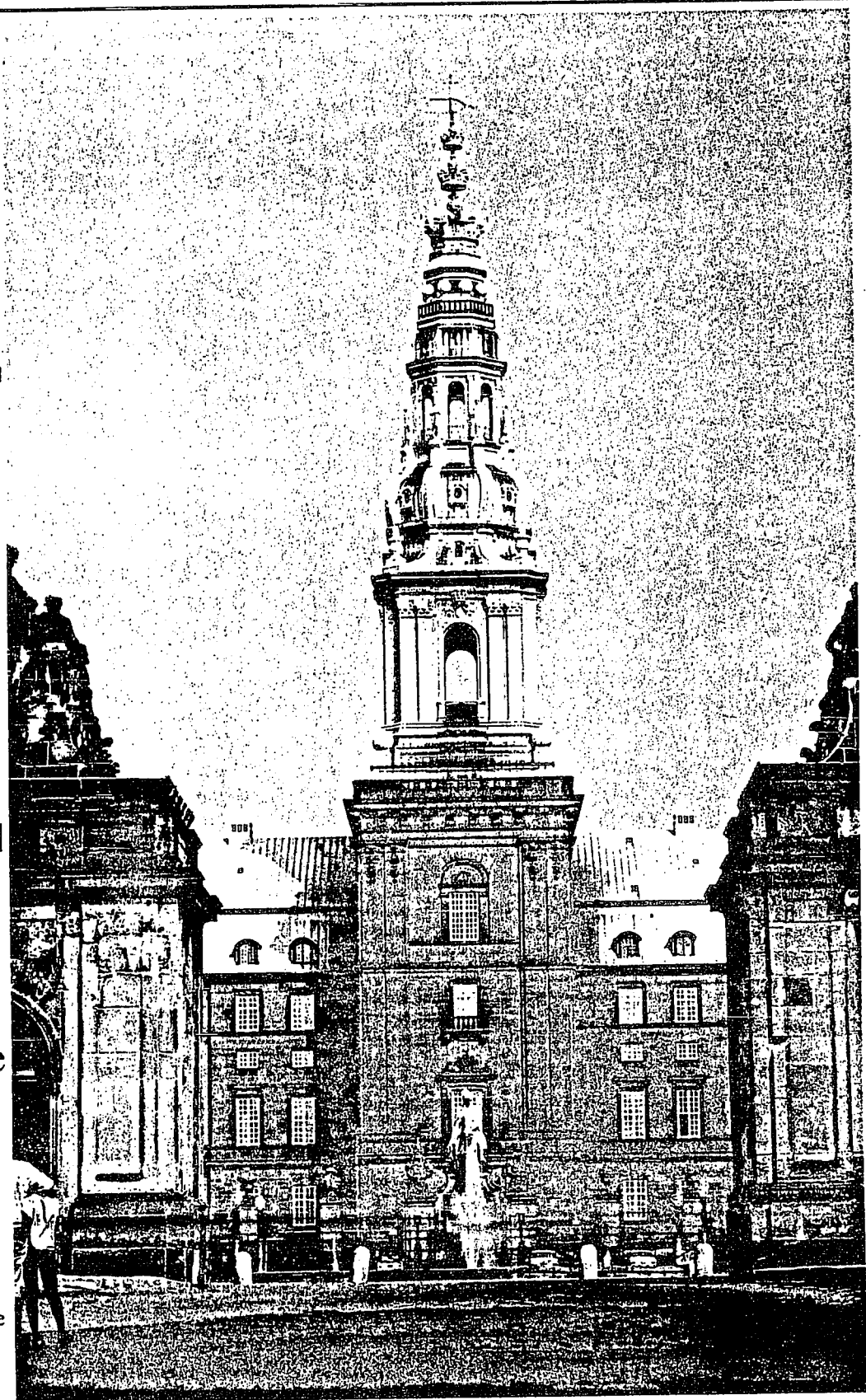
Las cotizaciones sobre la
producción de azúcar e
isoglucosa

La noción de sucursal o agencia ante el Derecho comunitario

Doctrina del Tribunal de
Justicia

La igualdad de trato entre hombre y mujer en las Directivas comunitarias

Prestaciones a familiares de
terceros Estados



Las organizaciones comunes de mercado en los productos animales

Unas reformas ineludibles (1)

*por Manuel López Blanco y
Tomás García Azcárate (2)*

0. INTRODUCCION

CISS La Política Agraria Común (PAC) está en pleno proceso de transformación. El proseguir en su reforma es uno de los objetivos explícitos que la Comisión se ha señalado para el año 1988 (CCE-1988. a). Tras las décadas productivistas, los excedentes que se han acumulado en ciertas producciones (cereales, azúcar, vino, pero también mantequilla y leche en polvo desnatada, carne de vacuno...); el creciente coste presupuestario de la gestión de los mercados agrarios; los desequilibrios consolidados en el GATT de la tarifa aduanera común; los problemas ecológicos y medioambientales ligados a una agricultura superintensiva y el paulatino proceso de desertificación de ciertas regiones comunitarias han puesto a la orden del día dicha reforma de la PAC (véase García Azcárate - 1986).

Es indudable que en estas discusiones se están reflejando posiciones que se inspiran en filosofías de política económica contrapuestas, en particular en lo que concierne a la función que deben jugar los mercados y en la política comercial de la Comunidad frente a terceros países, consecuencia lógica de la adoptada política interior de mercados.

La reforma de la PAC se encuadra dentro de un contexto político caracterizado por los siguientes elementos:

a) necesidad imperiosa de controlar los gastos de regulación de mercados;

b) el predominio de una filosofía económica más liberal que conduce a:

— aminorar o reducir la intervención sobre los mercados restableciendo progresivamente la función señalizadora de los precios de mercado sobre las decisiones empresariales.

— el abandono progresivo de la intervención sobre los precios de mercado como medio principal, cuando no exclusivo, de sostenimiento de las rentas agrarias y su sustitución por otros instrumentos más directos y eficientes;

c) la necesidad de sanear la situación de los mercados mundiales y de poner un freno a la guerra comercial desatada entre los principales exportadores agrícolas y el compromiso de la CEE y de otros países en el contexto de la ronda Uruguay-GATT de eliminar los instrumentos de política agraria que, con una finalidad u otra, perturban el funcionamiento de dichos mercados mundiales.

Esta reforma se ha estructurado -al menos según el punto de vista de la Comisión- bajo cuatro orientaciones no sólo complementarias sino también difícilmente disociables:

— una política restrictiva de precios

(1) La opinión de los autores no compromete la institución a la que pertenece.

(2) Administradores de la Comisión de las Comunidades Europeas.

— una disminución de las garantías administrativas al productor, para devolver a la intervención su carácter de medida excepcional

— la retirada de tierras, en producción y la extensificación con incidencias favorables sobre el medio ambiente, junto con otra audaz política forestal

— unas ayudas directas a las rentas para determinadas categorías de agricultores cofinanciadas a nivel comunitario.

Estas propuestas no han tenido -como norma general- una favorable acogida entre los representantes acreditados de los productores europeos en general, y españoles en particular. Tampoco es fácil alcanzar una mayoría suficientemente calificada en el Consejo para su puesta en práctica integral.

Este proceso avanza pero no se ha terminado aún, debido al delicado equilibrio necesario para llevarle a buen fin.

En este artículo vamos a explorar, brevemente, la forma concreta en la que la reforma de la PAC se manifiesta, en el contexto político antes mencionado, en dos sectores ganaderos de importancia para España. Más concretamente vamos a intentar sintetizar:

- a) los mecanismos existentes de las principales OCM ganaderas
- b) algunos aspectos ganaderos de la crisis de la PAC
- c) las propuestas de reforma en el ganado vacuno de leche y la carne de ovino.

I. LOS MECANISMOS CLASICOS

Todas las principales producciones ganaderas disfrutaban de una OCM, pero pueden apreciarse notables diferencias entre unas y otras. No pretendemos realizar -como ya hemos señalado- una exposición detallada (que puede obtenerse en la bibliografía adjunta) sino destacar los rasgos a nuestro juicio definitorios de estas regulaciones de mercado:

— la existencia de precios interiores elevados, únicos para toda la Comunidad, resultado de un mercado protegido de la competencia exterior mediante exacciones reguladoras variables y garantías ilimitadas de intervención.

Esta situación característica en leche, productos lácteos y vacuno de carne, ha potenciado el proceso natural de movilización del potencial productivo de las modernas razas ganaderas.

— La limitación, mediante precios -esclusa, e "importes suplementarios" de la competencia de terceros países en el mercado interior.

Esta es la regla principal en las producciones ganaderas intensivas (porcino y ovino) con una notable capacidad de autocontrol y autorregulación del mercado.

Quizás convenga, por su carácter original, detallar el funcionamiento de dichos mecanismos. La descripción efectuada por Tio (1986) es suficientemente detallada y sintética para nuestro propósito:

"el precio esclusa representa el nivel de coste necesario para producir un kilogramo de cada producto, en las condiciones normales del mercado internacional. Su cálculo se efectúa sumando el valor de los cereales-piensos precisos, a precios mundiales, una cantidad a tanto alzado que represente el coste de los productos de alimentación distintos de los cereales y otra cantidad que represente los gastos generales de producción y de comercialización.

La exacción reguladora sobre las importaciones se calcula de dos formas distintas:

a) el precio de oferta franco-frontera es igual o superior al precio esclusa. En este caso, la exacción a pagar en la CEE y en el mercado mundial, de las cantidades de cereales-pienso requeridos para producir un kilogramo de producto. A esta cantidad, con objeto de proteger adicionalmente a la industria transformadora comunitaria, se le añade un 7 por 100 de la media de los precios esclusa.

b) El precio oferta franco-frontera es inferior al precio esclusa. En este caso a la exacción calculada anteriormente, se le añade un importe suplementario igual a la diferencia entre el precio esclusa y el precio de oferta franco-frontera."

— Un sistema mixto, con "deficiency payment" en el caso del ganado ovino, caracterizado por la segmentación de los mercados y de los mecanismos de intervención y de sostenimiento de rentas (véase el punto IV más adelante).

II. LOS ASPECTOS GANADEROS DE LA CRISIS DE LA PAC

Algunas producciones ganaderas como la leche y la carne de vacuno están el epicentro mismo de la crisis de la PAC. Según señala el Tribunal de Cuentas de la Comunidad en su informe de diciembre 1987, las existencias en manos de los organismos de intervención a finales del mes de noviembre 1986 ascendían a 862.000 toneladas de

leche en polvo desnatada, 1.305.000 toneladas de mantequilla y 672.000 toneladas de carne de vacuno (cuadro 1). El conjunto de las producciones ganaderas representó en 1987 el 40% del presupuesto del FEOGA-garantía, ascendiendo el gasto previsto en 1988 a más de 11.000 millones de Ecus (unos 170.000 millones de pesetas), tal y como puede deducirse del cuadro 2.

La Comunidad, poco a poco, ha ido tomando plena consciencia de la magnitud del desajuste que se estaba produciendo y agravando año tras año. Una inflexión en esta tendencia no sólo era previsible sino también necesaria.

CUADRO 1

EXISTENCIAS EN MANOS DE LOS ORGANISMOS DE INTERVENCIÓN

Producto	30-11-1985	30-11-1986	000
Leche desnatada en polvo	514	862	+ 348
Mantequilla	1.018	1.305	+ 287
Carne de vacuno	803	672	- 131

Fuente: Tribunal de cuentas (1987)

CUADRO 2

GASTO DEL FEOGA-GARANTÍA

Productos	1987 (1)	1988 (1)
Lácteos	6.153	6.571
Carne de vacuno	2.370,0	3.171
Carne de ovino y caprino	551,0	924
Carne de porcino	234,0	195
Huevos y aves de corral	141	174
Total garantía (1)	9.499	11.035
Total FEOGA-Garantía (2)	23.138,7	29.221,5
(1) - 100	40,8	37,8
(2)		

(1) Estimación

Fuente: CCE (1988, b)

La aparición de excedentes estructurales y desmesurados no es el único síntoma de desequilibrio de mercado y de funcionamiento anómalo de las OCM. Por su naturaleza tal síntoma sólo puede detectarse en aquellas OCM con un mecanismo de compras de intervención rígido. En otros sectores tales como el del ovino (que se describe más adelante) el síntoma de desequilibrio se descubre en las cuentas del FEOGA

en forma de un incremento a ritmos elevados del coste del sector.

A continuación se exploran los procesos de reforma de los sectores lácteos y ovino así como la magnitud y la tendencia observada en los cambios realizados y por realizar así como las diferencias entre ambos procesos de reforma.

III. EL SECTOR LÁCTEO

La Comisión viene siguiendo la evolución de esta producción desde hace tiempo. Ya en 1977, se implantó la primera tasa de corresponsabilidad a tanto alzado, aplicable a las entregas de leche efectuadas por los productores a las industrias lácteas. La Comisión, ocho años más tarde, reconoció su fracaso: "la experiencia ha demostrado que ni dicha tasa, ni los sistemas de no-comercialización de la leche y de reconversión adoptados al mismo tiempo tuvieron un efecto perceptible a largo plazo que permitiera dominar la progresión casi constante de las entregas de leche" (CCE-1985, b).

De acuerdo con el mandato surgido de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Stuttgart en el mes de junio de 1983, la Comisión propuso la introducción de un sistema de "tasa suplementaria" más conocido como "cuotas lecheras", combinado con una política restrictiva de precios. El primero de marzo de 1984, éstas entraban en funcionamiento.

¿En qué consiste dicho sistema?

Como se ha señalado repetidas veces "el sistema de cuotas consiste principalmente en que se determinan cantidades globales garantizadas en función de las entregas de leche a los compradores para cada Estado miembro y, que en función de la fórmula elegida para la aplicación de la supertasa, se reparten dichas cantidades globales dentro del Estado miembro en forma de cantidades de referencia a los compradores (industrias lácteas) y/o a los productores. Una supertasa destinada a disuadir a los productores de toda producción suplementaria, calculada con objeto de cubrir el coste de comercialización del aumento de leche es aplicable a las entregas que rebasen estas cantidades de referencia. Se han previsto disposiciones particulares, incluida la constitución de cantidades nacionales de reserva, para tener en cuenta las dificultades de determinados productores en situaciones especiales. Se han establecido disposiciones distintas en lo que se refiere a las ventas directas de leche y de productos lácteos" (CCE-1985, b).

En su primer año de funcionamiento (1984-1985), y a nivel global de la Comunidad, la producción

no alcanzó la cuota asignada en 40.000 toneladas. Pero en 1985-1986, dicho umbral fue superado en 900.000 toneladas, indicando una disminución del efecto disuasorio de las penalizaciones en las que incurre el ganadero "culpable". Estas causas, perfectamente previsibles como había señalado con antelación Burrell (1985), son entre otras la posible compensación del excedente de un ganadero con la menor producción de otro en el sistema de reparto de cuotas por industria; la compensación entre regiones productoras de un Estado miembro y el trasvase de cuotas desde la categoría (difícilmente controlable) de "ventas directas" a la de "entregas a la Industria".

Desde Bruselas se ha examinado con mucha atención dicha evolución, habiendo la Comisión presentado al Consejo dos informes, uno en 1986 (CEE-1986), otro en 1987 incluido en el famoso paquete de los "estabilizadores agrarios" (CCE-1987).

Entre las propuestas ya aprobadas por el Consejo de Ministros (diciembre 1986) podríamos destacar "un incremento en un 100% de la tasa correspondiente a la fórmula A (cuotas fijadas por ganadero) y la reducción de las entregas en un 9,5% a lo largo de los dos periodos de 12 meses restantes" (CCE-1987). En marzo de 1987 el Consejo determinó los criterios en base a los cuales la Comisión, durante el periodo de aplicación del régimen actual, puede modificar el mecanismo de intervención permanente vigente hasta ahora durante el periodo entre el 1 de marzo y el 31 de agosto. De hecho, la intervención se suspendió a partir del 29 de junio de 1987 estableciéndose un sistema de licitación para la compra de mantequilla por intervención. Entre las propuestas incluidas en el paquete de los "estabilizadores agrarios" podríamos destacar las siguientes:

- como norma general, no autorizar transferencia alguna de cuotas de la cuota de ventas directas a la cuota de entregas al comprador. Las cuotas totales de ventas directas deberían ser reducidas a las cantidades realmente utilizadas en el tercer periodo de 12 meses;

- prorrogar en seis meses el quinto periodo, con lo que constituirá un periodo de 18 meses que finalizará el 30 de septiembre de 1989. Este periodo irá seguido de dos periodos adicionales de doce meses que finalizarán el 30 de septiembre 1991;

- las cantidades suspendidas para el quinto periodo actual deberían consolidarse en forma de reducciones permanentes de la cuota durante el periodo de transición, acompañadas por pagos compensatorios decrecientes;

- el periodo de prórroga debería considerarse como un periodo de transición hacia el logro del equilibrio de mercado, al finalizar el cual la Comisión pretende iniciar un régimen de cuotas más flexible. Como paso inicial hacia dicho sistema más flexible, la Comisión examinaría los posibles medios para suprimir el vínculo existente entre la

cuota y la explotación durante el periodo de transición;

- mantener las posibilidades de medidas de arrendamiento anual.

En conclusión, parece claro que la reforma de la OCM productos lácteos, dirigida hacia la eliminación de excedentes estructurales y contención del coste presupuestario, se ha orientado hacia un incremento de la organización administrativa del sector y a una reducción de la función reguladora del mercado. De hecho las medidas propuestas, el sistema de cuotas, cortocircuita claramente el mercado buscando el control directo de la capacidad productiva y de la oferta generada por el sector. En dicho proceso, los precios de garantía se mantienen relativamente elevados.

Los efectos económicos negativos del régimen de cuotas son bien conocidos: rigidez de las estructuras productivas; creación de un derecho a la producción generador de rentas diferenciales; aparición de un mercado (negro, gris, ...) en el que se negocian las cuotas de referencia; capitalización en el valor de la tierra o del rebaño del derecho a producir; problemas legales e institucionales relacionados con el sujeto detentador (propietario) de la cuota y con la transferencia de la misma, etc. [véase al respecto por ejemplo el número monográfico de la *European Review of Agricultural Economies* (1985) y los artículos de Bidet (1987) y Rameau (1987)]

Por otro lado el mecanismo de cuotas, la constitución de una reserva nacional y los sistemas de estímulo al abandono de la producción lechera permiten, a nivel nacional, el diseño de una política de estructuras en el sector mediante la redistribución de las cantidades de referencia a ciertos tipos de ganaderos y/o regiones. Dichos mecanismos pueden conducir el agravamiento, debido a la desviación de recursos hacia otros sectores, de los desequilibrios en otros mercados. También pueden conducir, como consecuencia de la reducción del rebaño lechero, a un saneamiento de los mercados, estrechamente relacionados, de las carnes.

IV. EL SECTOR OVINO

La OCM del ovino y caprino es una de las adoptadas más recientemente, 1980. La necesidad de su creación a raíz de la primera ampliación, especialmente de la entrada del Reino Unido. Hasta entonces la organización del sector ovino de la Comunidad se basaba en el mantenimiento de los sistemas nacionales de intervención (en el caso de Francia, una protección efectiva frente a las importaciones y un mecanismo de compras de intervención como "safety net" que resultaban en precios de mercado elevados) y en la libre

circulación de los productos del sector dentro del territorio comunitario.

La entrada del Reino Unido aportó al sector el mayor productor/consumidor e importador de la Comunidad y una organización de mercado diametralmente opuesta a la existente en Francia: una protección reducida frente a las importaciones (en consecuencia precios de mercado a nivel mundial); un mecanismo de protección de la producción ("deficiency payments") basado en la compensación al productor británico de la diferencia entre un precio objetivo y el precio de mercado.

La necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías dentro del sector ovino y la dificultad de armonizar sistemas de intervención dispares e integrar mercados con niveles de precios tan diferentes condujeron, después de un conjunto de peripecias (conocidas en su momento como la guerra del cordero entre Francia y el Reino Unido) a la construcción de una OCM que garantice la libre circulación de mercancías dentro del sector, mediante la fijación de un nivel común del precio garantizado y la articulación de los mecanismos nacionales de regulación de mercados, aunque esquivando, sin duda porque era prematuro, la necesaria armonización de dichos mecanismos de regulación y la consecución de una estructura común de precios de mercado.

Veamos a continuación los elementos básicos de la OCM, una evaluación sucinta del funcionamiento de la misma, las perspectivas de evolución y elementos de cambio cara al horizonte 1992 y la reciente propuesta de la Comisión para la reforma de la OCM integrada también dentro del paquete "estabilizadores".

4.1. Los mecanismos de la OCM

La OCM del ovino se articula en torno a los siguientes elementos:

- un régimen de precios, de primas y de intervención.
- un régimen de intercambios con terceros países.

El régimen de precios, primas e intervención

El Consejo fija un precio de base común para cada campaña, el cual se estacionaliza semanalmente.

A efectos de la constatación de los precios de mercado, entre otros, el Reglamento de base agrupa los Doce Estados miembros en 7 regiones. Para cada región se determina un precio de mercado regional.

Las primas tienen como finalidad compensar a los productores por la diferencia eventual entre el precio de base y el precio de mercado. Esta diferencia se denomina "pérdida de ingreso".

La pérdida de ingreso se multiplica por un coeficiente que expresa la producción media de carne de cordero por oveja en cada región y el resultado de esta operación constituye la prima por oveja.

En el caso de la región 5 (Gran Bretaña) se deduce de la prima a la oveja, el promedio ponderado de las primas variables pagadas efectivamente en el curso de la campaña. Se paga una prima variable al sacrificio (o primera puesta en mercado) igual a la diferencia entre el nivel director estacionalizado (85 % del precio de base estacionalizado) y el precio de mercado constatado.

Cuando los ovinos vivos o los despieces de ovino que se hayan beneficiado de la prima variable salgan de la región 5 con destino a otro Estado miembro, un montante equivalente a la prima variable es devuelta por el exportador (clawback).

El régimen de intervención consta de dos mecanismos:

- (i) Ayudas al almacenamiento privado
- (ii) Compras de intervención

Cuando el precio de mercado cae por debajo del 90 % del precio base estacionalizado un régimen de ayudas al almacenamiento privado puede ser puesto en marcha.

Con respecto al mecanismo de compras de intervención el elemento fundamental es el **precio de intervención estacionalizado** que corresponde al 85 % del precio de base estacionalizado. El período de intervención se extiende del 15 de julio al 15 de diciembre de cada año.

El régimen de intercambios con países terceros

Simultáneamente a la puesta en marcha de la OCM del ovino en 1980 se firmaron un conjunto de **acuerdos voluntarios de autoliquidación**. En función de esos acuerdos trece países acuerdan enviar a la CEE cada año un volumen no superior al fijado en el acuerdo respectivo beneficiándose de una reducción a la mitad del derecho ad valorem del 20 % consolidado en el GATT.

El sistema de acuerdos voluntarios de autoliquidación, además del techo máximo fijado a las importaciones, identifica unas "zonas sensibles" de la Comunidad para las que se fijan unos techos específicos: Francia e Irlanda.

¿Cómo ha funcionado dicho sistema?

El funcionamiento de esta OCM se ha caracterizado por la ausencia de compras de intervención y de restituciones a la exportación y por la escasa puesta en marcha (sólo 4 veces) del mecanismo de ayudas al almacenamiento privado. Estas fueron, por cierto, eficaces en 1987 en la región 7 (España + Portugal).

La tendencia reciente de los precios de mercado a la baja (consecuencia natural no sólo de la evolución de la oferta y la demanda interna sino, y en gran medida, de la desprotección del mercado comunitario frente a importaciones de terceros países), ha sido compensado por la prima a la oveja lo que ha mantenido estabilizados los ingresos nominales en ECUS por unidad de producto.

El coste para el FEOGA ha crecido considerablemente debido al mantenimiento del precio base a un nivel elevado; al crecimiento más rápido de la oferta que de la demanda provocando una baja de los precios de mercado y al incremento consiguiente de los pagos por "pérdida de ingreso".

4.2. Perspectivas de evolución y elementos de cambio. El horizonte 1992.

En este contexto, ¿cuáles son las perspectivas a medio plazo que se podrían entrever si no se hubiera producido un cambio fundamental en la regulación del mercado?:

- aumento de la producción: la entrada posible en el sector de productores que abandonen los sectores en crisis (leche, vacuno de carne, cereales), así como el impacto previsible de la reducción de terrenos de uso agrícola ("set aside") redundaría en un incremento del ritmo de progresión de la oferta;

- el precio de mercado continuaría a caer. Las implicaciones presupuestarias del escenario de evolución anterior son claras: el ritmo de crecimiento del coste FEOGA del ovino sería superior al ritmo de crecimiento del gasto total FEOGA garantía, violándose en el sector ovino el principio de **disciplina presupuestaria por capítulos** adoptado recientemente por la Comisión.

Podríamos señalar además otros dos elementos de cambio importantes:

- la diversidad de los mecanismos de gestión del mercado así como su aplicación regionalizada que genera, en forma crónica, reclamaciones de países y grupos de productores que se consideran discriminados,

- el horizonte 1992 del gran mercado sin fronteras. Esto parece incompatible con ciertos mecanismos regionalizados de la OCM que aíslan los

mercados impidiendo - y tal era su función- la aproximación de precios entre las diferentes áreas de la Comunidad.

La reforma de la OCM

Tras un primer informe (CEE-1983), la Comisión ha presentado al Consejo en el marco de los "estabilizadores" (CEE-1987) un memorandum sobre el funcionamiento y reforme eventual de la OCM.

Los objetivos de dicha reforma, cuya estructura de sistema "deficiency payments" se mantiene, son más precisamente:

- la armonización de los mecanismos de sostenimiento de ventas y regulación del mercado,

- la estabilización del coste FEOGA del ovino.

El primer objetivo se persigue modificando el método de cálculo de la pérdida de ingreso definida como diferencia entre el precio de base y el precio de mercado comunitario; el reagrupamiento de las 7 regiones existentes en 2 (una región mediterránea y otra el resto de la Comunidad), cada una con un coeficiente técnico (kg. de carne de cordero por oveja, medido en 100 kg.), y dos primas a la oveja resultado de multiplicar la pérdida común de venta por el coeficiente técnico respectivo. La propuesta incluye igualmente la desaparición de la prima variable (junto con el clawback) y del régimen de compras de intervención. Este cambio en el procedimiento de cálculo de la prima tiene un efecto de ahorro importante sobre el coste del sector.

El segundo objetivo se persigue mediante la introducción de un estabilizador operando sobre un nivel máximo garantizado del rebaño de ovejas, fijado al nivel de final de 1987. Según este mecanismo el porcentaje de incremento del rebaño estimado al final de cada campaña se repercute en un ajuste a la baja, en el mismo porcentaje, de los precios institucionales para la campaña en cuestión. Mientras en Gran Bretaña se mantenga el régimen de prima variable, el estabilizador se aplica por separado a dicha región por un lado, y al resto de Comunidad, por otro.

Una tercera medida propuesta tiene su paralelo en otras OCM. Consiste en la limitación de las primas a las primeras 500 ovejas (1000 en zonas desfavorecidas) del rebaño de cada ganadero. Esta medida tiene un componente de ahorro presupuestario y, lo que es más importante, de desincentivación al aumento de dimensión de aquellos productores que han alcanzado ya una dimensión importante y que beneficiándose de economías de escala tienen costes de producción por debajo del promedio del sector.

La Comisión propone, igualmente con fines de ahorro presupuestario, la renegociación de los acuerdos voluntarios de negociación buscando:

- una disciplina de precios a la importación
- una limitación efectiva de los volúmenes de importación
- una mayor disciplina sobre la estructura de productos importables (refrigerado versus congelado).

Este aspecto externo de la reforma de la OCM ovino es quizás el más difícil de realizar ya que depende de las posiciones y actitudes de terceros países. Por un lado parece difícil (en el contexto de la ronda Uruguay-GATT y de la aceptación por la CEE de un compromiso "stand-still") renegociar en sentido restrictivo unos acuerdos de autolimitación sobre un producto ya consolidado en el GATT. Por otro lado, un conjunto de países (en la esfera mediterránea principalmente, incluida Francia), haciendo caso omiso de dicho contexto y "status quo" frente al GATT, buscan condicionar la reforma interior del régimen al éxito en la renegociación de los acuerdos de autoliquidación.

Toda política de regulación de mercados agrícolas genera un conjunto de costes y beneficios que inciden de cierta forma sobre tres grupos sociales directamente concernidos: productores, consumidores y contribuyentes. Toda reforma de una política agraria cambia la distribución de los costes y beneficios entre dichos grupos sociales.

La OCM actual beneficia a los productores y, en unos países más que en otros, a los consumidores penalizando muy ligeramente a los productores extracomunitarios, mientras que los costes de tipo presupuestario principalmente recaen sobre los contribuyentes. Es esta carga creciente sobre el contribuyente que la reforma de la OCM ovino quiere reducir.

V. CONCLUSIONES

Partiendo de la descripción de las reformas en el sector ganadero, bien avanzada una (sector lácteo), en fase de discusión la otra (sector ovino), hemos visto que la estrategia de reforma de la PAC, en lo que concierne a la política de mercados, se aplica en la OCM ovino de forma coherente con la filosofía enunciada en el libro verde (CEE-1985 a) y en otros documentos de la Comisión, pero parece seguir un curso divergente en la reforma de la OCM leche.

En la OCM leche, la Comunidad parece seguir una estrategia de intervención administrativa, acentuando el control sobre las cantidades producidas haciendo caso omiso del papel regulador que los precios y el mercado podrían jugar en la solución de

los problemas del sector, y manteniendo a nivel nacional el "status quo" relativo en cuanto a capacidades de producción. La estrategia diseñada no permite la especialización intracomunitaria, aunque sí una cierta evolución estructural al interior de cada Estado miembro. Por otro lado, el mantenimiento a niveles elevados de los precios de garantía continúa ejerciendo un efecto estimulador latente de la producción y de los rendimientos (resultando menos vacas produciendo la misma cantidad de leche).

¿Cuáles pueden ser las razones que explicarían esta "aparente" incoherencia? Se puede avanzar las siguientes:

- la magnitud del desequilibrio oferta-demanda en el sector lácteo,
- los fracasos de anteriores intentos menos intervencionistas,
- el requerimiento urgente del Consejo exigiendo soluciones rápidas,
- la existencia de un cuello de botella en el canal de comercialización, (la central lechera) que posibilita técnicamente el control,
- los enormes costes sociales, sobre todo en ciertas áreas desfavorecidas de la Comunidad de una política de contención de la oferta basada en reducciones drásticas de los precios de garantía.

Debemos mencionar por último que la reforma simultánea de las diferentes OCM tiene unos efectos tanto de complementariedad como de neutralización. Hemos visto que la introducción de cuotas en el sector lechero (como igualmente la eventual puesta en marcha del "set aside") va a liberar recursos productivos que van a buscar ocupación en otros sectores. Por otro lado, el saneamiento del sector lechero mediante la reducción de la capacidad productiva (el rebaño lechero) tiene unos efectos evidentes sobre los mercados de las carnes: negativo a corto plazo, la reducción del rebaño resultando en un incremento de la producción de carne de bovino; positivo a medio y a largo plazo, reducción permanente de la capacidad de producción de carne de bovino.

BIBLIOGRAFIA

- BIDEF, F. Incidence du quota laitier sur la valeur de l'exploitation. *Economie rurale* n.º 182, 1987.
- BURREL, A. Price uncertainty under E.C. milk quotas. *European Review of Agricultural Economics*, XII-IV, 1985.
- BUXADE, C. *El desafío: ganadería española versus CEE de los 12*. Mundiprensa, 1988.
- CAMILLERI, A. La agricultura española ante la CEE. *Instituto de Estudios Económicos*, 1986.
- C.C.E. *Rapport de la Commission au Conseil sur le*

fonctionnement de l'Organisation Commune de marché de la viande ovine et caprine. COM(83) 585 f. 1983.

– C.C.E. *Description générale des mécanismes du marché commun agricole: produits animaux.*

Europe Verte n.º 209, 1985, a.

– C.C.E. El sistema comunitario de cuotas en el sector lácteo. *Boletín de Información Extranjera.*

M.A.P.A. n.º 85/1, 1985, b.

– C.C.E. *Perspectives de la Politique Agricole Commune.* COM/85/333 f. 1985, c.

– C.C.E. *Rapport au Conseil concernant l'application du régime de prélèvement dans le secteur laitier.*

COM(86) 645 f. 1986.

– C.C.E. *La aplicación de los estabilizadores agrarios.* COM(87) 452 f. 1987.

– C.C.E. *Programa de trabajo de la Comisión para 1988.* 1988, a.

– C.C.E. *Rapport 1987 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté.* 1988, b.

– GARCIA AZCARATE, T. Reflexiones sobre el "libro verde". *Revista de Estudios Agro-Sociales* nº 136, 1986

– GARDNER, B. The common agricultural policy: the political obstacle to reform. *Political Quarterly.* Vol. 58, n.º 2, 1987.

– RAMEAU, F. Observations sur les transactions foncières liées aux exploitations agricoles. *Economie Rurale* n.º 182, 1987.

– TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe anual relativo al año 1986.* D.O.C.E. C 336 del 15-12-87. 1987.

– TIO, C. *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea.* Editorial  Mundiprensa, 1987.