

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Máster Universitario en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente



El sector lácteo español tras la eliminación de las cuotas a la producción.

TRABAJO FIN DE MÁSTER

Presentado por:

María Jesús Amat Parreño

Dirigido por:

Víctor D. Martínez Gómez

Valencia, septiembre 2017



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES
**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL MEDIO
AMBIENTE**

Autorización Defensa Trabajo Fin de Máster

Autor: María Jesús Amat Parreño

DNI: 44886595-W

Título: El sector lácteo español tras la eliminación de las cuotas a la producción.

Área o áreas de conocimiento a las que corresponde el trabajo: Economía, sociología y política agraria.

A cumplimentar por el tutor/a o cotutor/a del trabajo.

Nombre y apellidos: Víctor D. Martínez Gómez

En calidad de: Tutor/a

cotutor/a

Autorizo la presentación del trabajo de fin de máster cuyos datos figuran en el apartado anterior y certifico que se adecua plenamente a los requisitos formales, metodológicos y de contenido exigidos a un trabajo de fin de máster, de acuerdo con la normativa aplicable en la normativa marco UPV.

(Firma)* Víctor D. Martínez Gómez

Valencia, 21 de agosto de 2017.

DIRECCIÓN DEL MÁSTER EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL MEDIO AMBIENTE



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES
**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL MEDIO
AMBIENTE**

Datos del Trabajo Fin de Máster

Autor: María Jesús Amat Parreño

DNI: 44886595-W

Título: El sector lácteo español tras la eliminación de las cuotas a la producción.

Director: Víctor D. Martínez Gómez

Resumen

El sector lácteo es un sector estratégico en el ámbito agroalimentario español, tanto por su relevancia económica como por su contribución al desarrollo y a la fijación de la población rural. La ganadería lechera posee un importante papel en términos de ordenación del territorio, de empleos en el medio rural y de desarrollo económico, medioambiental y social de numerosas regiones agrícolas europeas.

Sin embargo, tras el fin del sistema de cuotas lácteas en España el sector está inmerso en una crisis que está poniendo a prueba a las explotaciones ganaderas. Ya hay muchas que han cerrado al convertirse en insostenibles y esto no ha hecho más que empezar. Y es que a pesar de las ayudas de la PAC, lo tienen más difícil aquellas que se instalaron en zonas rurales, de montaña o de difícil acceso, donde la logística complica su crecimiento y expansión frente a otras que serán cada vez más competitivas.

Es por tanto una prioridad el evitar que las situaciones de debilidad del sector perjudiquen al eslabón más débil de la cadena, los productores, y que pongan en riesgo la continuidad de su actividad en amplias zonas de nuestro territorio. Para ello, vemos que es necesario reforzar su poder en el mercado mediante la integración cooperativa y las organizaciones interprofesionales como ya han hecho otros Estados miembros. Y es que, en un sector cada vez más competitivo, es ya un hecho que hay que asociarse para subsistir.

Palabras clave

Sistema de cuotas lácteas, sector lácteo, paquete lácteo, PAC, Organización Común de Mercados, red de seguridad, organizaciones de productores (OPs), asociacionismo.

Resum

El sector làctic és un sector estratègic en l'àmbit agroalimentari espanyol, tant per la seua rellevància econòmica com per la seua contribució al desenvolupament i a la fixació de la població rural. La ramaderia lletera posseeix un important paper en termes d'ordenació del territori, d'ocupacions en el mitjà rural i de desenvolupament econòmic, mediambiental i social de nombroses regions agrícoles europees.

No obstant això, després de la fi del sistema de quotes làctiques a Espanya el sector està immers en una crisi que està posant a prova a les explotacions ramaderes. Ja hi ha moltes que han tancat en convertir-se en insostenibles i això no ha fet més que començar. I és que malgrat les ajudes de la PAC, ho tenen més difícil aquelles que es van instal·lar en zones rurals, de muntanya o de difícil accés, on la logística complica el seu creixement i expansió enfront d'unes altres que seran cada vegada més competitives.

És per tant una prioritat l'evitar que les situacions de feblesa del sector perjudiquin a la baula més feble de la cadena, els productors, i que posin en risc la continuïtat de la seua activitat en àmplies zones del nostre territori. Per a això, veiem que és necessari reforçar el seu poder al mercat mitjançant la integració cooperativa i les organitzacions interprofessionals com ja han fet altres Estats membres. I és que, en un sector cada vegada més competitiu, és ja un fet que cal associar-se per subsistir.

Paraules clau

Sistema de quotes làctiques, sector lacti, paquet lacti, PAC, Organització Comuna de Mercats, xarxa de seguretat, organitzacions de productors (OPs), associacionisme.

Abstract

The dairy sector is a strategic sector in the Spanish agri-food scope, as much for its economic relevance as for its contribution to the development and the fixation of the rural population. Dairy farming has an important role in terms of land use, rural employment and the economic, environmental and social development of many European agricultural regions.

However, after the end of the milk quota system in Spain the sector is immersed in a crisis that is testing the livestock farms. There are already many that have closed when they become unsustainable and this has only just begun. And despite the CAP support, it is more difficult to those who were installed in rural, mountainous or difficult access areas, where logistics complicate its growth and expansion compared to others that will become increasingly competitive.

It is therefore a priority to avoid situations of weakness in the sector that harm the weakest link in the chain, producers, and that jeopardize the continuity of their activity in large areas of our territory. To do this, we see that it is necessary to strengthen its market power through cooperative integration and interbranch organizations as other Member States have already done. And it is that, in an increasingly competitive sector, it is already a fact that they must associate to survive.

Key words

Milk quota system, dairy sector, milk package, CAP, Common Market Organization, safety net, Producer Organisations (POs), associationism.

Índice general

1.	Introducción	1
1.1.	Justificación	1
1.2.	Objetivos.....	1
1.3.	Metodología y estructura del trabajo	1
2.	Caracterización del sector lácteo	3
2.1.	Mercado mundial	3
2.2.	Mercado comunitario	6
2.3.	Mercado nacional	9
3.	Regulación del sector: La PAC láctea.....	15
3.1.	Antecedentes. Cuota láctea.....	15
3.2.	Medidas de gestión del mercado	17
3.3.	Pagos directos.....	23
4.	Perspectivas del sector hacia la PAC 2020.....	27
5.	Conclusiones	39
	Bibliografía.....	47
	Anexo I. Compras de intervención	53
	Anexo II. Nivel de producción en la Unión Europea	55

Índice de gráficos

Gráfico 1. Producción de leche de vaca en 2015 de los principales productores en % sobre el total.	4
Gráfico 2. Evolución de la producción de leche de vaca en el periodo 2013-2016 de los principales productores.	4
Gráfico 3. Cantidades de leche de vaca producidas y consumidas en 2015 por los principales productores.	5
Gráfico 4. Cantidad de leche importada y exportada en 2015. Comparación entre países desarrollados y países en desarrollo.	6
Gráfico 5. Producción de leche de vaca en 2015 por países en % sobre el total de la UE.	6
Gráfico 6. Evolución de la producción de leche de vaca en la Unión Europea para el periodo 2001-2015.	7
Gráfico 7. Exceso de producción con respecto a la cuota asignada para cada país en la Unión Europea.	8
Gráfico 8. Autosuficiencia productiva del sector lácteo en las diferentes regiones de la UE en 2015.	8
Gráfico 9. Producción vs. Consumo doméstico en las diferentes regiones de la Unión Europea en 2015.	9
Gráfico 10. Evolución de la producción de leche de vaca en España para el periodo 2001-2015.	10
Gráfico 11. Producción de leche de vaca en 2015 por CCAA en % sobre el total.	10
Gráfico 12. Evolución del número de ganaderos de vacuno de leche con ventas directas y a la industria.	11
Gráfico 13. Número de ganaderos de vacuno en 2015 por CCAA en % sobre el total.	11
Gráfico 14. Rendimientos lecheros en las principales comunidades productoras de leche de vaca en 2015.	12
Gráfico 15. Evolución del precio de la leche cruda en España.	13
Gráfico 16. Precio medio de la leche cruda en España por CCAA	13
Gráfico 17. Programa de leche escolar curso 2011/12. Gasto de la UE por EEMM.	19
Gráfico 18. Producción de leche de vaca en la Unión Europea por países.	55
Gráfico 19. Número de vacas lecheras en la Unión Europea por países.	55
Gráfico 20. Rendimiento medio de las vacas lecheras en la Unión Europea por países. .	56

Índice de tablas

Tabla 1. Registro Nacional de Organizaciones y Asociaciones de Organizaciones de Productores de Leche.	20
Tabla 2. Límites máximos presupuestarios para la ayuda asociada a las explotaciones de vacuno de leche.	24
Tabla 3. Ayuda para la reducción de la producción lechera. Solicitudes de pago primer periodo de reducción.	32
Tabla 4. Ayuda para la reducción de la producción lechera. Solicitudes de pago segundo periodo de reducción.	33
Tabla 5. Ayuda excepcional al vacuno de leche. Medida destinada a no incrementar la producción.	36
Tabla 6. Ayuda excepcional al vacuno de leche. Medida destinada a incentivar la ejecución de proyectos de cooperación.	37
Tabla 7. Compras de leche desnatada en polvo por la intervención (toneladas).	53
Tabla 8. Compras de mantequilla por la intervención (toneladas).	54

1. Introducción

El sector lácteo es estratégico en el ámbito agroalimentario español por su relevancia económica y su contribución al desarrollo y a la fijación de la población rural. De todos los subsectores ganaderos, el lácteo es el segundo en importancia por detrás del porcino. Toda la cadena de producción y transformación láctea genera en España más de 11.820 millones de euros al año y da empleo a cerca de 80.000 personas, además de favorecer una importante actividad económica en varios sectores conexos, entre ellos el logístico (INLAC, 2016).

1.1. Justificación

Este importante sector, tras el fin del sistema de cuotas que ha estado regulando la producción hasta el final de la campaña 2014/2015, se encuentra en una situación de crisis que justifica el análisis llevado a cabo en este trabajo.

En el mismo se pretende dar una visión de la evolución que ha tenido el sector en los últimos años, así como plantear una panorámica de las perspectivas de futuro que se plantean para el sector.

1.2. Objetivos

Los objetivos del presente trabajo son:

- Conocer el sector lácteo español y su situación actual tras el fin de las cuotas.
- Comparar la situación del sector con el resto de países de la UE.
- Evaluar la competitividad del sector lácteo nacional en el mercado mundial.
- Describir las políticas europeas recientes para el sector, con algunas propuestas para el futuro dada su situación.

1.3. Metodología y estructura del trabajo

Para realizar el presente trabajo se va a realizar una revisión bibliográfica de las publicaciones existentes relativas al estado del sector lácteo. Se han consultado principalmente fuentes recientes –escritas entre los años 2009 y 2017– consistiendo básicamente en información sobre las políticas sectoriales y estadísticas disponibles en los sitios web de organismos oficiales, junto con diversa bibliografía específica para el análisis de la situación.

A partir de esta introducción, en el capítulo segundo se procederá a realizar la caracterización del sector mediante la realización de gráficos comparativos a partir de la información obtenida y analizando las estadísticas disponibles del sector tanto a nivel nacional como comunitario y mundial. En el capítulo tercero se desgana la normativa de regulación aplicable al sector, con énfasis en las medidas de restricción de la oferta y los diferentes regímenes de precios e intervención aplicables. A partir de ahí, en el capítulo cuarto se realiza un análisis prospectivo acerca de cuáles pueden ser las proyecciones de futuro del sector y de su regulación, para finalmente extraer las principales conclusiones del trabajo en el capítulo quinto.

2. Caracterización del sector lácteo

2.1. Mercado mundial

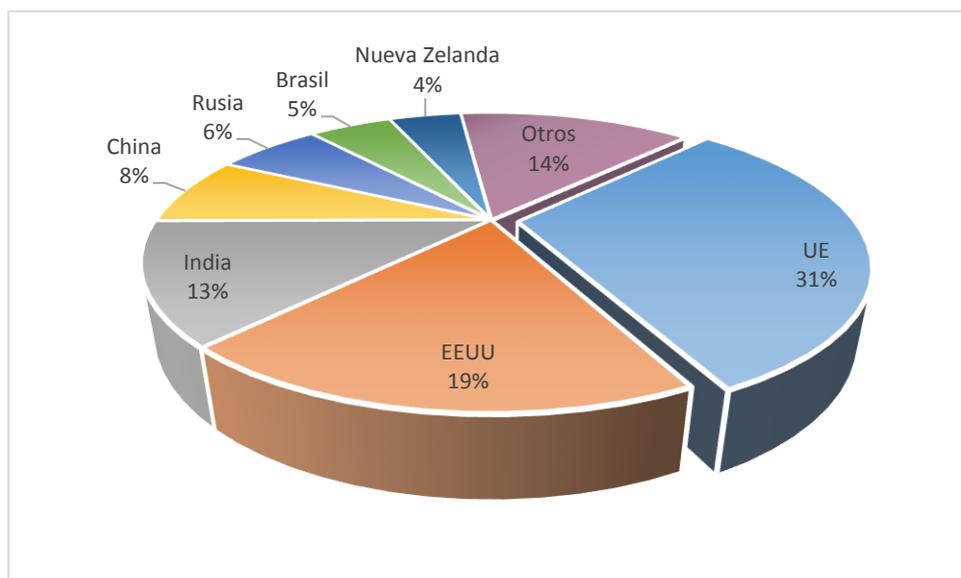
Alrededor de 150 millones de hogares en todo el mundo se dedican a la producción de leche. En la mayoría de los países en desarrollo, la leche es producida por pequeños agricultores y la producción lechera contribuye a los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los hogares. La leche produce ganancias relativamente rápidas para los pequeños productores y es una fuente importante de ingresos en efectivo.

En los últimos decenios, los países en desarrollo han aumentado su participación en la producción lechera mundial (FAO, 2017). Este crecimiento se debe principalmente al aumento del número de animales destinados a la producción, y no al de la productividad por cabeza. En muchos países en desarrollo, la mala calidad de los recursos forrajeros, las enfermedades, el acceso limitado a mercados y servicios (p. ej., sanidad animal, crédito y capacitación) y el reducido potencial genético de los animales lecheros para la producción láctea limitan la productividad lechera. A diferencia de los países desarrollados, muchos países en desarrollo tienen climas cálidos o húmedos que son desfavorables para la actividad lechera.

Sin embargo, en los países desarrollados, el aumento de producción que se ha dado es debido principalmente al aumento de los rendimientos por cabeza de ganado, pues el censo vacuno en dichos países apenas ha crecido en los últimos años. (Knips, 2005)

La producción de leche de vaca en el mundo asciende a unos 665 millones de toneladas, de los que la Unión Europea produce casi un tercio. Con datos de 2015, los principales productores de leche en el mundo son: la UE (con un 31%), EEUU (19%), India (13%), China (8%), Rusia (6%), Brasil (5%) y Nueva Zelanda (4%) (USDA, 2016). Ver gráfico 1.

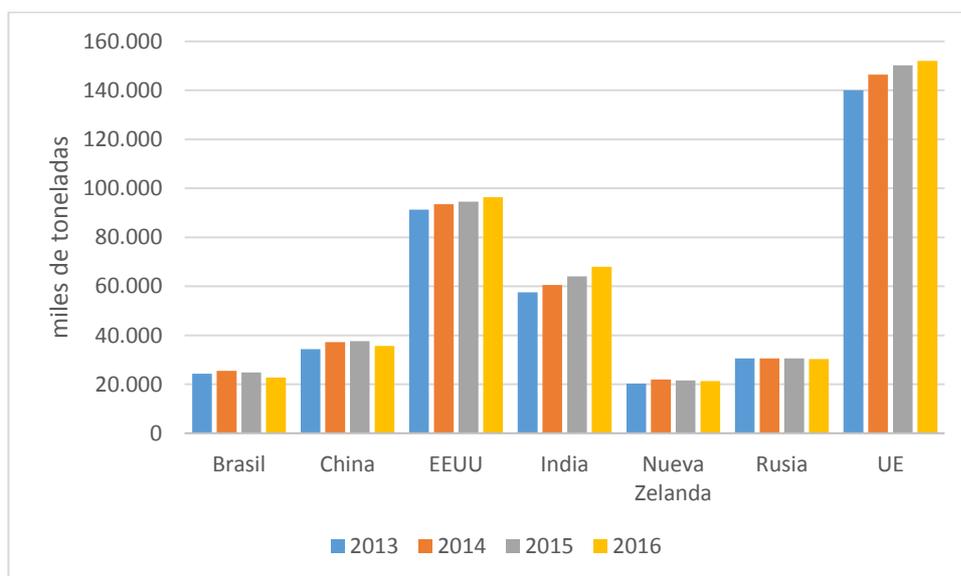
Gráfico 1. Producción de leche de vaca en 2015 de los principales productores en % sobre el total.



Fuente: USDA

Como podemos observar en el gráfico 2, las cifras mostradas en 2015 no distan en gran medida de lo ocurrido en el periodo (2013-2016), sin embargo, se puede observar un ligero aumento de la producción en la mayoría de las regiones estudiadas, especialmente en los tres principales países productores.

Gráfico 2. Evolución de la producción de leche de vaca en el periodo 2013-2016 de los principales productores.

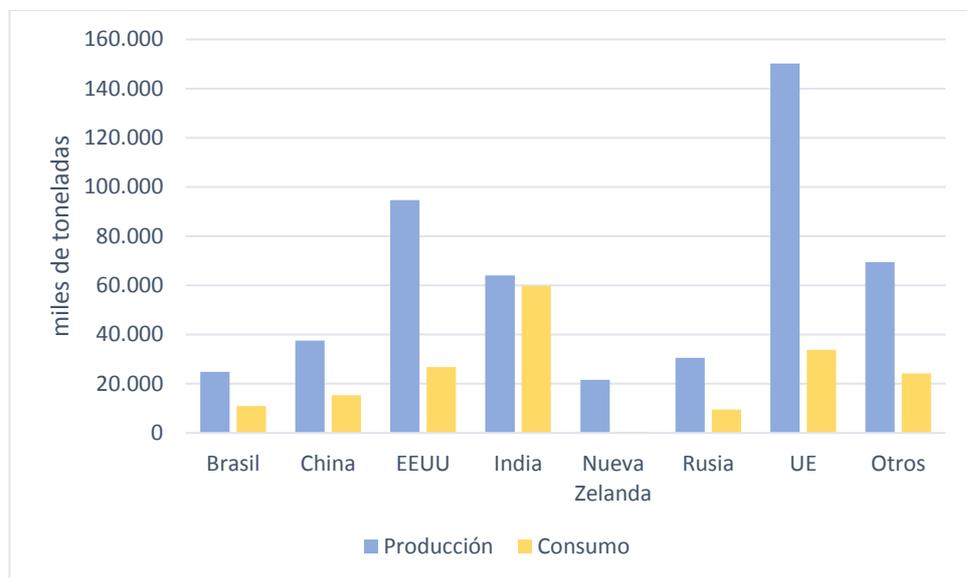


Fuente: USDA

En cuanto al consumo total de leche líquida, podemos observar diferencias en el comportamiento entre países. El caso más diferencial lo encontramos en la India, donde el consumo de leche líquida asciende al 93% de la producción total interna. En el otro extremo podemos observar como en Nueva Zelanda, únicamente un 2% de lo que se produce, se consume como leche líquida y tiene, por tanto, una gran tendencia exportadora. Ver gráfico 3.

En el resto de países, un porcentaje importante del consumo es debido a la leche líquida, si bien también tienen gran importancia el consumo de productos lácteos derivados.

Gráfico 3. Cantidades de leche de vaca producidas y consumidas en 2015 por los principales productores.

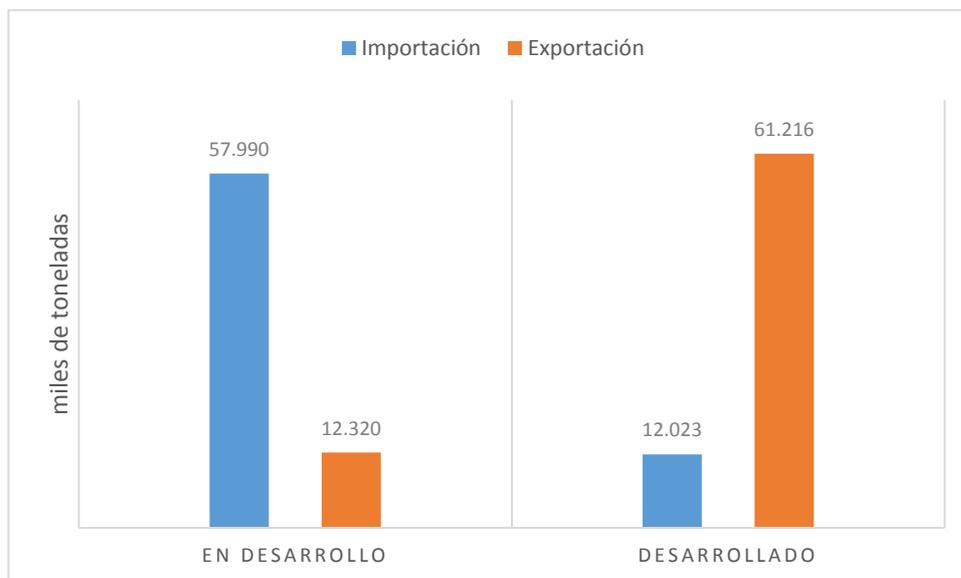


Fuente: USDA

Aun así, los países con los mayores excedentes de leche son Nueva Zelanda, Estados Unidos, así como algunos países de la UE. (FAO, 2017).

Como se puede observar en el gráfico 4, existe una gran diferencia entre las cantidades importadas y exportadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En líneas generales se podría decir que los países desarrollados producen mucho más de lo que consumen y en contrapartida los países en desarrollo consumen mucho más de lo que producen.

Gráfico 4. Cantidad de leche importada y exportada en 2015. Comparación entre países desarrollados y países en desarrollo.



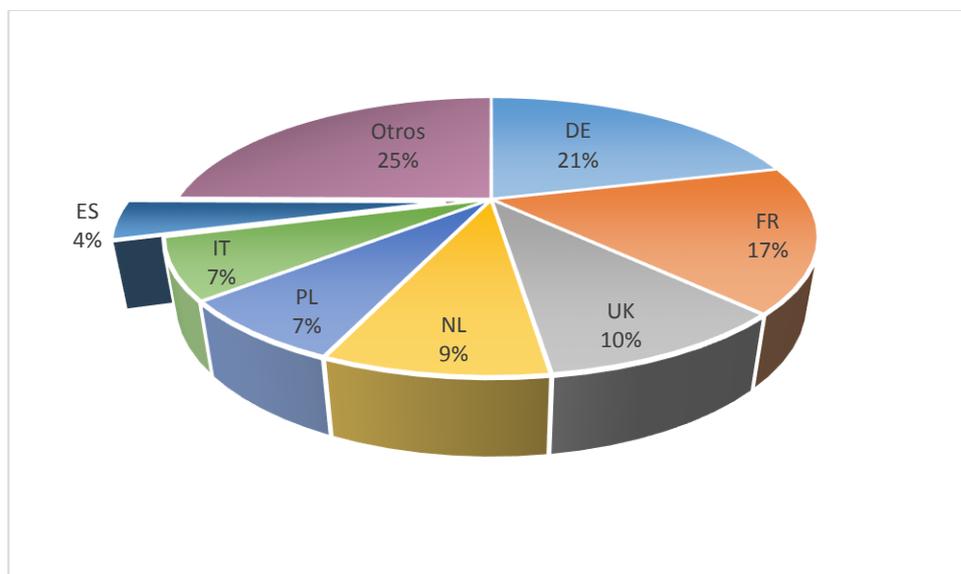
Fuente: FAO

2.2. Mercado comunitario

La Unión Europea es líder mundial en la producción de leche de vaca, una actividad que aporta el 30% de la Producción Final Ganadera y supone el 13% de la Producción Final Agraria (Yubero, 2016).

Dentro de la Europa de los 28, España es el 7º país productor de leche de vaca, con el 4% del total, por detrás de Alemania (21%), Francia (17%), Reino Unido (10%), Países Bajos (9%), Polonia (7%) e Italia (7%). Ver gráfico 5.

Gráfico 5. Producción de leche de vaca en 2015 por países en % sobre el total de la UE.

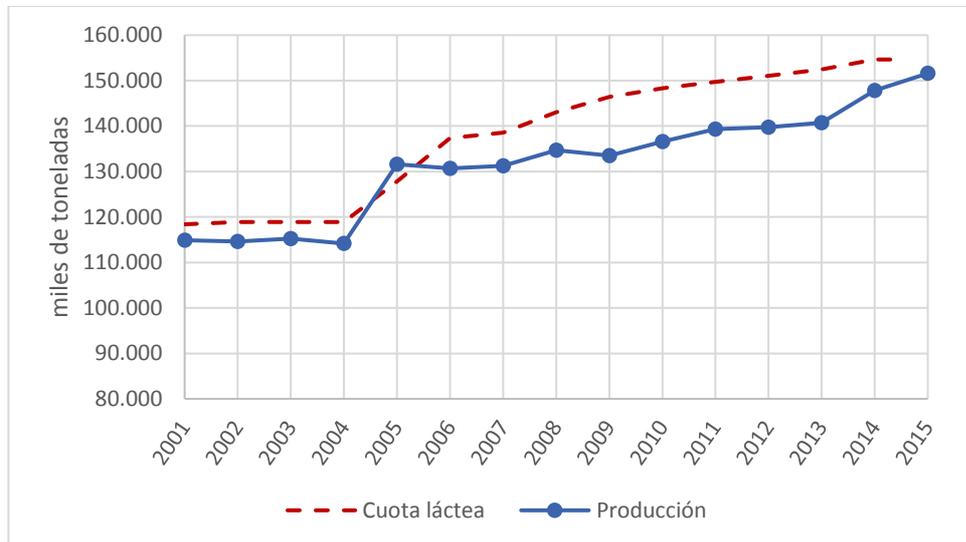


Fuente: Milk Market Observatory

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que, dado que en los últimos 10 años, la producción lechera mundial ha aumentado un 22% y, teniendo en cuenta el sistema de cuotas lácteas en Europa, se han visto beneficiados nuestros principales competidores, Nueva Zelanda y EEUU, que tienen una gran vocación exportadora. Ellos han aumentado su producción mientras la producción europea estaba contenida (Montoya, 2015). Mientras tanto, en la UE, el sistema de control de la oferta instaurado en la PAC, ha frenado la producción de lácteos¹.

Tras el fin del régimen de cuota láctea, se ha mantenido una tendencia al alza en las entregas de leche como se puede observar en el gráfico 6.

Gráfico 6. Evolución de la producción de leche de vaca en la Unión Europea para el periodo 2001-2015.

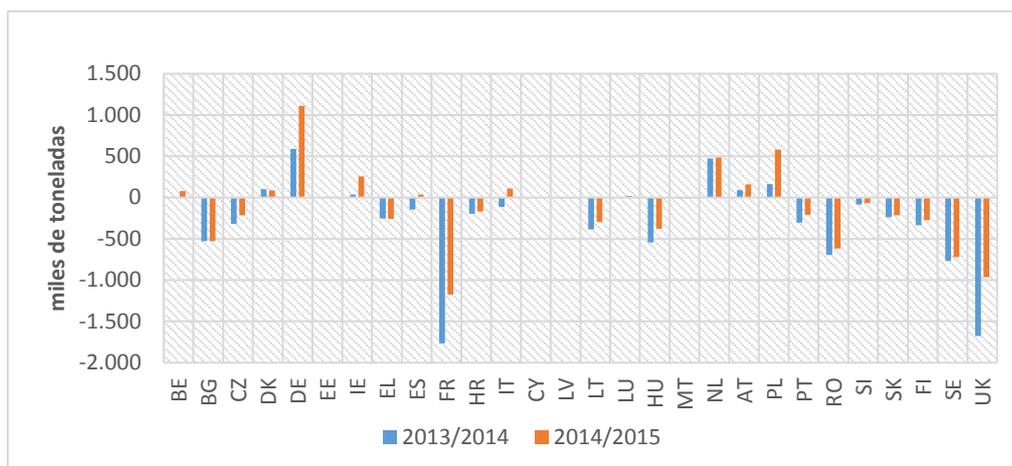


Fuente: Milk Market Observatory

En la campaña 2013/2014 las entregas en el conjunto de la UE se incrementaron algo más del 2,7% a pesar de lo cual la producción se mantuvo un 4,6% por debajo de la cuota asignada a la UE. Ocho Estados miembros sobrepasaron su cuota (Alemania, Países Bajos, Polonia, Dinamarca, Austria, Irlanda, Chipre y Luxemburgo) y, en total, pagaron una multa de 409 millones de euros. Por otra parte, veinte Estados miembros produjeron por debajo de su cuota. Ver gráfico 7.

¹ En el capítulo 3 se describe la PAC aplicada al sector lácteo, incluyendo el antiguo sistema de cuotas lecheras.

Gráfico 7. Exceso de producción con respecto a la cuota asignada para cada país en la Unión Europea.

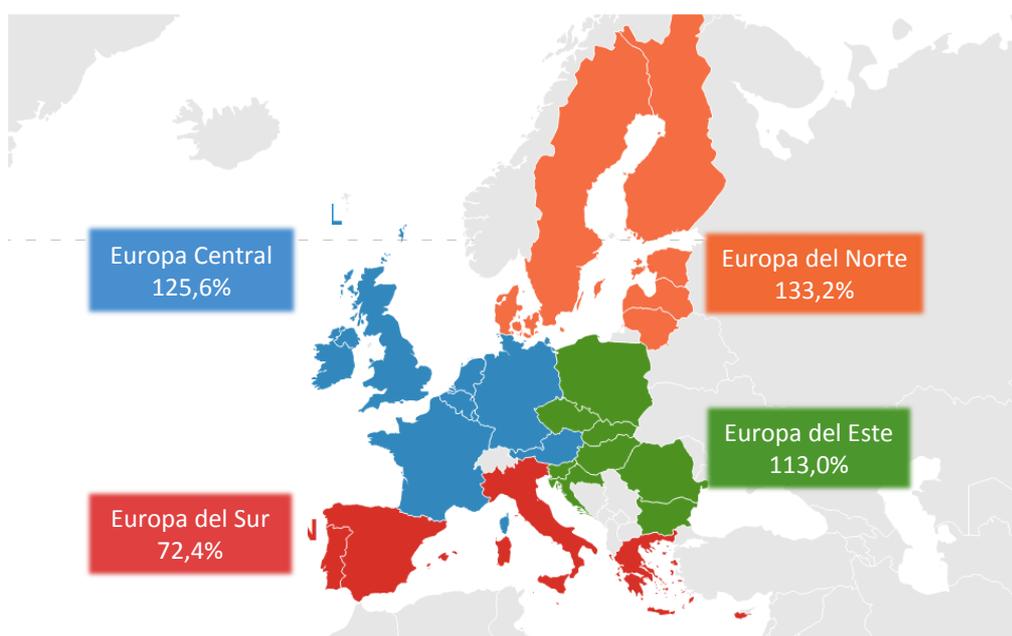


Fuente: Milk Market Observatory

En la campaña 2014/2015, cuatro Estados miembros (entre ellos España) se unieron al grupo de países que produjeron por encima de su cuota, pagando en total una multa de 817 millones de euros, el doble que en la campaña anterior. Nuevamente algunos países produjeron por debajo de su cuota, quedando el total la producción de la Unión Europea en unos tres millones de toneladas por debajo del total de cuota asignada.

Pese a esto, la Unión Europea en su conjunto es exportadora neta de leche y productos lácteos derivados. En el año 2015, la autosuficiencia de leche para la UE-28 era del 113,1% (CLAL, 2017). Si bien, como podemos observar en el gráfico 8, no todos los países se comportan del mismo modo.

Gráfico 8. Autosuficiencia productiva del sector lácteo en las diferentes regiones de la UE en 2015.



Fuente: CLAL

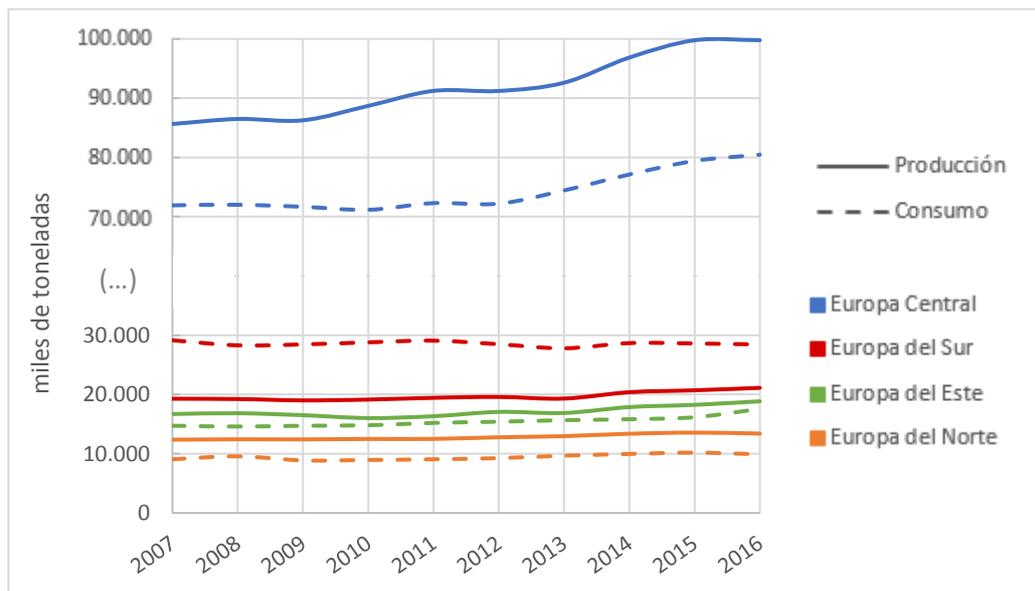
Europa Central y Europa del Norte son las regiones con más excedente de leche si bien la causa es diferente en cada zona. En el caso de Europa Central, es la región con más producción (aproximadamente el 60% del total de la EU-28) si bien también su consumo es elevado.

Por el contrario, Europa del Norte es una región con una producción lechera bastante reducida (aproximadamente el 10% del total de la EU-28) si bien también su consumo es reducido.

En el caso de Europa del Este, tanto su producción como su consumo están experimentando un ligero aumento en los últimos años. También es una región excedentaria pero en menor medida.

El caso contrario lo encontramos en la Europa del Sur, donde el consumo es muy superior a la producción y la respuesta es la importación. En esta región únicamente se produce el 15% del total de la UE, pero se consume casi el 25%. Ver gráfico 9.

Gráfico 9. Producción vs. Consumo doméstico en las diferentes regiones de la Unión Europea en 2015.



Fuente: CLAL

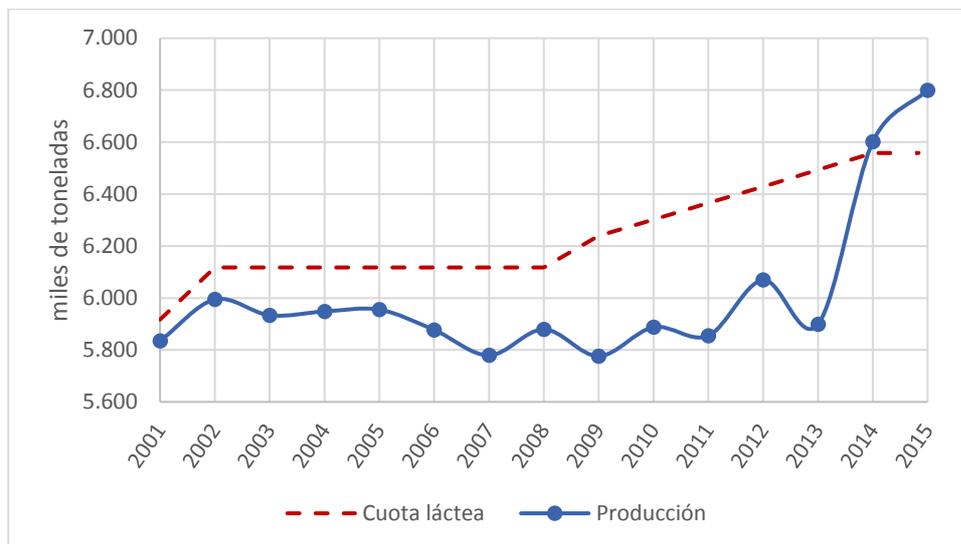
En el caso particular de España, para el mismo periodo la autosuficiencia fue del 75,3%, es decir, producimos por debajo de nuestro consumo (CLAL, 2017).

2.3. Mercado nacional

La producción de leche de vaca en España alcanzó en 2015 las 6.793.284 toneladas, lo que representa un aumento del 3% con respecto a 2014. Atendiendo a las campañas de cuota láctea, en la campaña 2014/2015, la última antes de la

liberalización del sector, los ganaderos españoles entregaron 6.539.480 toneladas de leche de vaca, un 10% más que en la campaña 2013/2014, continuando con la tendencia positiva iniciada en 2009, como vemos en el gráfico 10. En esta ocasión se superó en 37.500 toneladas la cantidad máxima de referencia nacional, lo que ocasionó un pago de tasa láctea por un importe aproximado 10,5 millones de euros.

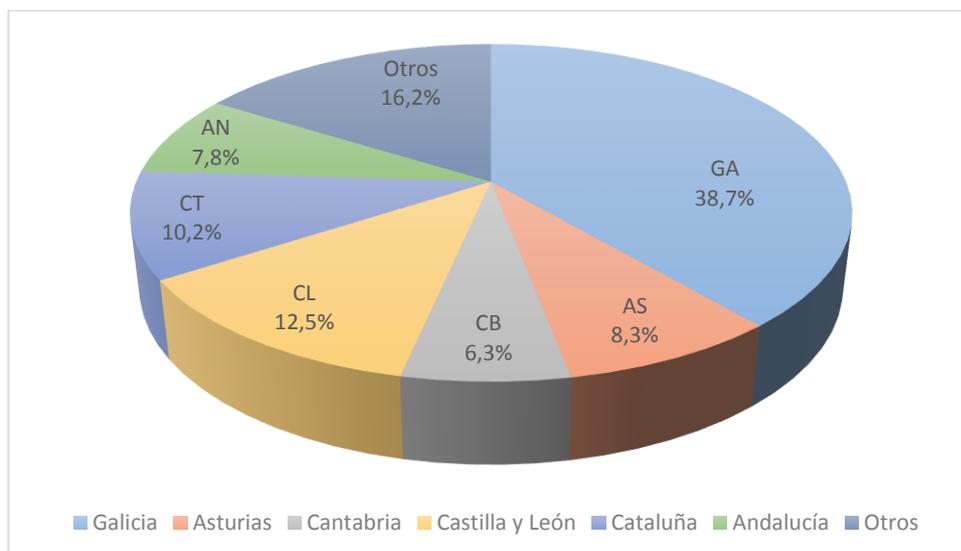
Gráfico 10. Evolución de la producción de leche de vaca en España para el periodo 2001-2015.



Fuente: MAPAMA

La producción española de leche de vaca supone el 4% de la producción europea. Galicia es la comunidad con más entregas, con el 38,7% del total, muy lejos de Castilla y León, con el 12,5%, y de Cataluña, con el 10,2%. El 53% de la leche de vaca en España se produce en la cornisa cantábrica (Galicia, Asturias y Cantabria). Ver gráfico 11.

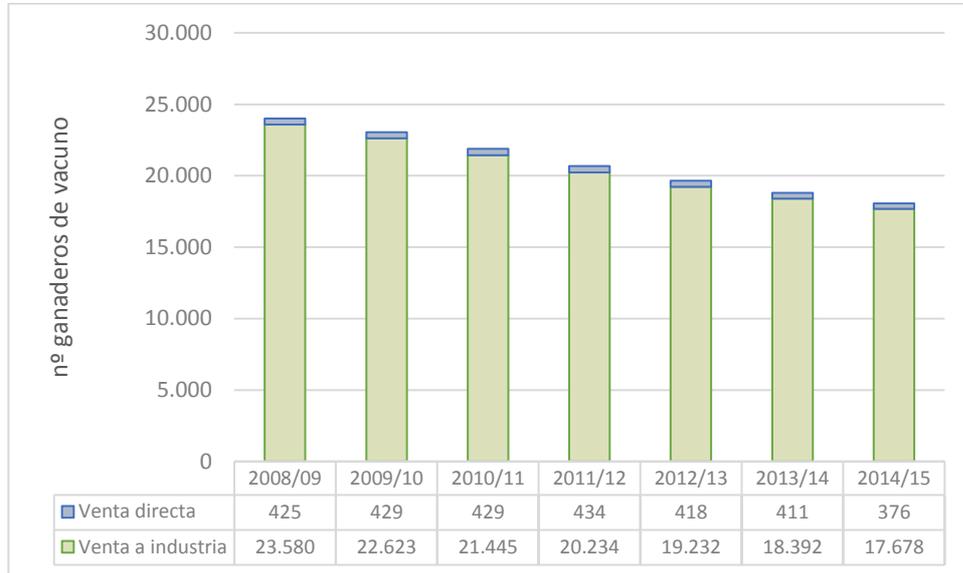
Gráfico 11. Producción de leche de vaca en 2015 por CCAA en % sobre el total.



Fuente: FEAGA

El número de ganaderos españoles dedicados a la leche de vaca ha ido disminuyendo durante los últimos años, como se puede ver en el gráfico 12, hasta situarse en la actualidad un 25% por debajo de los existentes en 2008.

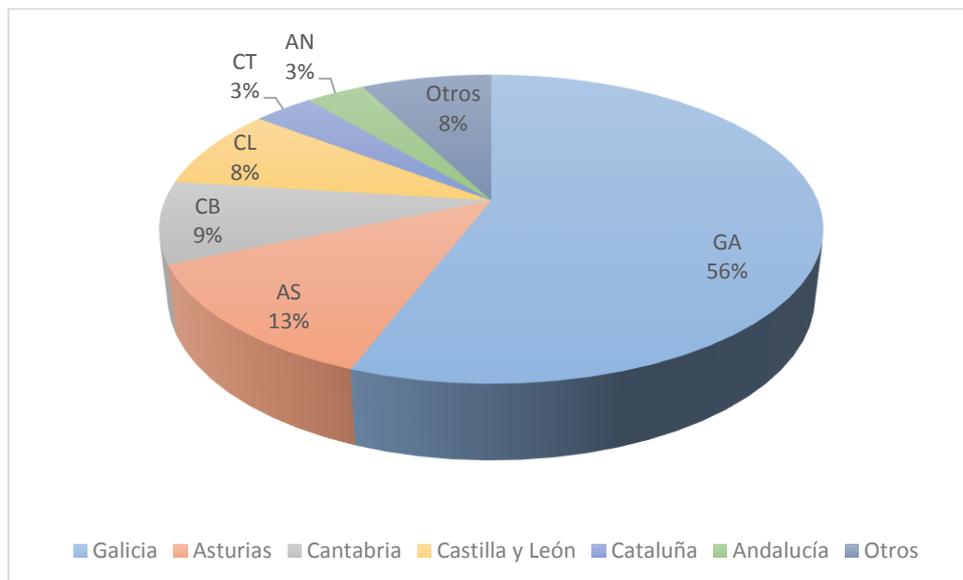
Gráfico 12. Evolución del número de ganaderos de vacuno de leche con ventas directas y a la industria.



Fuente: FEAGA

En cuanto al reparto por comunidades autónomas, Galicia reúne el 56% de los productores, por delante de Asturias, con el 13%, y de Cantabria, con el 9%. El resto de grandes productores como son Castilla y León (12,5% de la producción nacional), Cataluña (10,2%) y Andalucía (7,8%) solo reúnen el 14% de los productores. Ver gráfico 13.

Gráfico 13. Número de ganaderos de vacuno en 2015 por CCAA en % sobre el total.

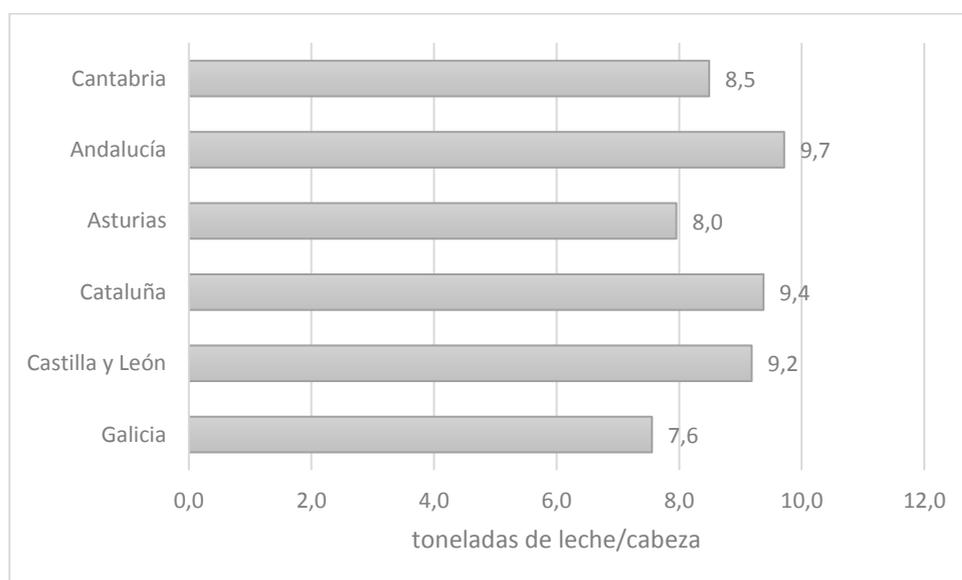


Fuente: FEAGA

Luego, vemos que el sector está muy concentrado, con un gran número de productores, en la cornisa cantábrica sin embargo estos datos no se reflejan fielmente en las producciones.

El cuanto al rendimiento lechero, como se puede observar en el gráfico 14, las comunidades con una mayor producción de leche por cabeza son Andalucía, Cataluña y Castilla y León, dejando muy por debajo los rendimientos en la cornisa cantábrica. Esto se debe principalmente a las dificultades orográficas que estos territorios presentan.

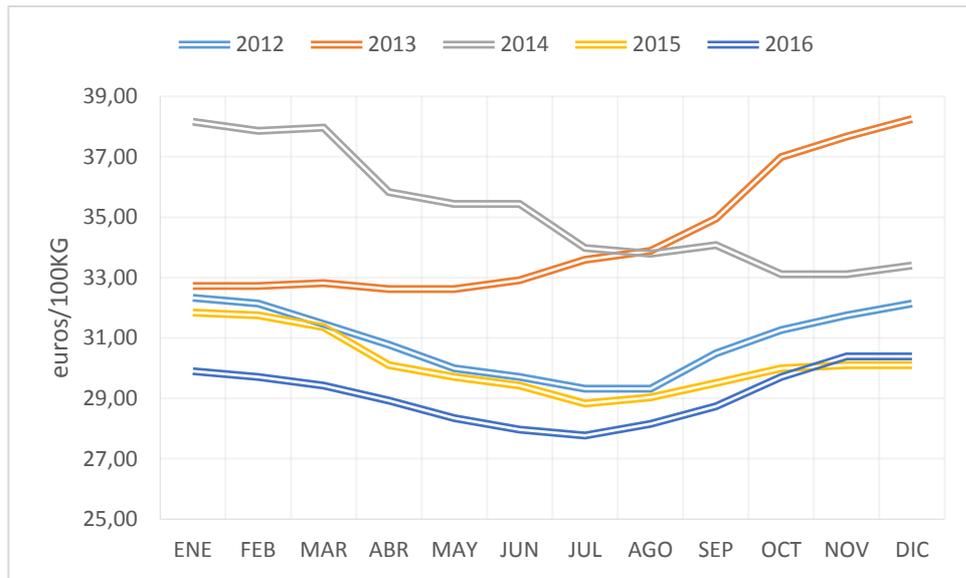
Gráfico 14. Rendimientos lecheros en las principales comunidades productoras de leche de vaca en 2015.



Fuente: MAPAMA

En lo referente al precio percibido por los ganaderos, vemos que la caída del precio en las campañas 2014/2015 y 2015/2016 pone de manifiesto la grave crisis de precios que se vive en toda Europa, cuyo origen ha sido la liberación del sector, unida al veto ruso, a una menor demanda de los países asiáticos y a un incremento de la producción en toda Europa. Ver gráfico 15.

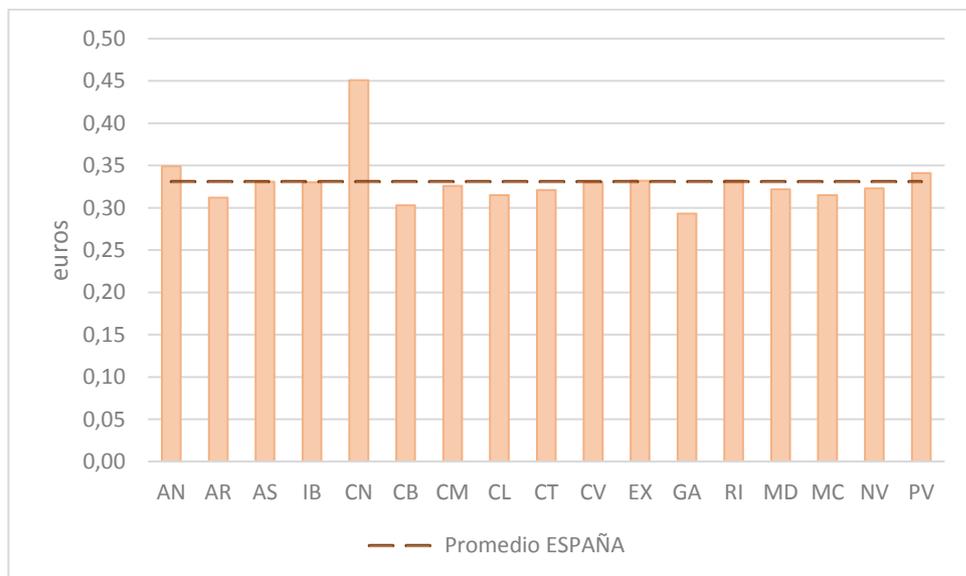
Gráfico 15. Evolución del precio de la leche cruda en España.



Fuente: Milk Market Observatory

Al igual que ocurre en Europa, el impacto de la crisis en España no es igual en todas las comunidades, como puede apreciarse en el gráfico 16. Como vemos, las comunidades con menor precio medio percibido por los ganaderos son Cantabria y Galicia, que además son las que presentan menores rendimientos lo que supone una doble desventaja para la ganadería en dichas zonas.

Gráfico 16. Precio medio de la leche cruda en España por CCAA.



Fuente: FEAGA

3. Regulación del sector: La PAC láctea

3.1. Antecedentes. Cuota láctea

La Organización Común de Mercado (OCM) de la leche y los productos lácteos fue, hasta su fusión en la OCM única en 2006, una de las más intervencionistas de la Política Agrícola Común (PAC) con mecanismos dirigidos, por una parte, a limitar la producción, a través de las cuotas y, por otra, a proteger el mercado. Dicha OCM se basaba en la aplicación de las siguientes medidas:

- **Precios institucionales:** precio indicativo para la leche (marca el nivel de precio objetivo del ganadero) y de intervención para la mantequilla y la leche en polvo (se utilizan como guía para desencadenar las intervenciones previstas en el mercado interior).
- **Compras públicas por los organismos de intervención:** previstas para mantequilla y leche desnatada en polvo. Las compras de intervención de ambos productos revistieron gran importancia en el conjunto de la Unión Europea, si bien en los últimos años solo son relevantes las compras de leche desnatada en polvo. Ver anexo I.
- **Ayudas al almacenamiento privado de productos lácteos:** previstas para la mantequilla, nata, leche desnatada en polvo y determinados quesos. Esta medida apenas se ha utilizado en España.
- **Medidas de apoyo a la comercialización:** se conceden ayudas a ciertos productos lácteos para fomentar su consumo en instituciones sin ánimo de lucro (escuelas, fuerzas armadas, organizaciones de caridad, etc.) y para la elaboración de productos de pastelería y heladería. También recibe ayudas la leche desnatada con destino a la alimentación animal.
- **Regulación de los intercambios con terceros países:** el sistema se basaba en la concesión de certificados. Se aplicaban exacciones reguladoras a la importación que impedían en la práctica la entrada de productos, excepto los incluidos en los contingentes arancelarios regulados en el marco de la Ronda de Uruguay y otros acuerdos comerciales. Para facilitar las exportaciones se concedían restituciones a la exportación. Estas ayudas absorbían una parte importante del gasto de la UE en el sector. Su relevancia ha decrecido de forma significativa en los últimos años.
- **Cuotas de producción:** el sistema se basaba en la asignación al ganadero de una cantidad máxima de producción de leche que podía comercializar sin

penalización. Si superaba esta cuota, el ganadero debía abonar una tasa suplementaria igual al 115% del precio indicativo.

Todos estos mecanismos dieron origen a un mercado muy protegido con unos precios elevados, sin apenas competencia de terceros países y donde las exportaciones dependían, en parte, de la concesión y cuantía de las restituciones a la exportación, que, a su vez, estaban ligadas a los niveles de existencias almacenadas de mantequilla y leche en polvo. Dichas medidas condicionaron el funcionamiento, desarrollo y estrategia empresarial de la industria láctea.

El sistema de cuotas también tuvo su repercusión sobre la industria láctea. La aplicación de las mismas afectaba, por una parte, al volumen de la oferta de leche nacional y a su distribución geográfica, y por otra, complicaba la gestión de las compras, pues los primeros compradores de leche eran los encargados de controlar las entregas y, en su caso, sancionar a los ganaderos con la tasa suplementaria. Para facilitar esta labor, muchas industrias no cooperativas externalizaron las compras de leche al ganadero, impulsando la creación de empresas que se encargaban de esta función (compradores comercializadores de leche), lo que favoreció la concentración a través de la figura de los mayoristas en origen.

Desde la aplicación de las cuotas y, especialmente, desde que se repercutieron en los ganaderos las multas por exceso de producción, el mercado de la leche cruda español ha estado muy presionado por la existencia de un excedente de producción sobre el cupo, lo cual ha distorsionado notablemente los mercados. Este excedente de producción se debe a que en el momento histórico en que se fijó la producción española y se asignó una cuota de país, más tarde ampliada, las explotaciones ganaderas estaban sufriendo un proceso de reestructuración que las obligaba a crecer para alcanzar los umbrales de rentabilidad, y la dimensión necesaria, para competir en el escenario europeo. Es por esto que, actualmente, el sector lácteo español tiene una gran capacidad de producción, lo que unido a un elevado consumo doméstico de aproximadamente unos 9 millones de toneladas de leche al año hace que la cuota concedida, de 6,5 millones de toneladas al año, resultase insuficiente. (MAPAMA, Evolución de las políticas en el sector y perspectivas en España. Producción y mercados ganaderos, 2015).

Por otro lado, los precios de la leche en España se han mantenido por encima de los precios de los países vecinos, en especial Francia. Esto ha favorecido la entrada de leche cruda o envasada, lo que a su vez ha condicionado el mercado.

Con la reforma de la PAC de 2003 se reformó también la OCM de la leche y los productos lácteos, introduciendo modificaciones importantes que afectaron al conjunto de la cadena productiva y en concreto a la industria, como fueron:

- Reducción progresiva de los precios de intervención de la mantequilla (hasta un 7,5%) y la leche en polvo (hasta un 15%).
- Limitación de las compras en intervención de mantequilla.
- Regulación de una ayuda al ganadero para compensar la caída de los precios (ayudas directas: prima láctea y pagos adicionales). A partir del año 2007 estos pagos se encuentran desligados de la producción de leche e integrados en el sistema de pago único por explotación.

3.2. Medidas de gestión del mercado

Como hemos visto, el sector lácteo en la Unión Europea ha estado regulado, hasta el 1 de abril de 2015, por un sistema de cuotas por el que cada Estado miembro tenía asignada una producción láctea que no podía ser superada. Para la campaña 2014/2015, España tenía asignada una producción de 6.557.555 toneladas.

Ante el fin del sistema de cuotas del sector lácteo y dadas las previsiones del aumento de oferta de leche que esto conllevaría, ante la posible repercusión en los precios que esto podría llegar a tener, el Parlamento de la Unión Europea aprobó en febrero de 2012, y tras la recomendación de un Grupo de Expertos de Alto nivel del sector lácteo de Europa, una serie de medidas bajo la denominación de 'paquete lácteo' para mejorar el equilibrio de la cadena de valor en el sector lácteo. El paquete lácteo se encuentra plenamente en vigor desde el 3 de octubre de 2012 y es aplicable hasta el 30 de junio de 2020. Dicha normativa ha sido incorporada para su aplicación en España y modificada mediante el Real Decreto 125/2015 de 27 de febrero.

3.2.1. Régimen de precios:

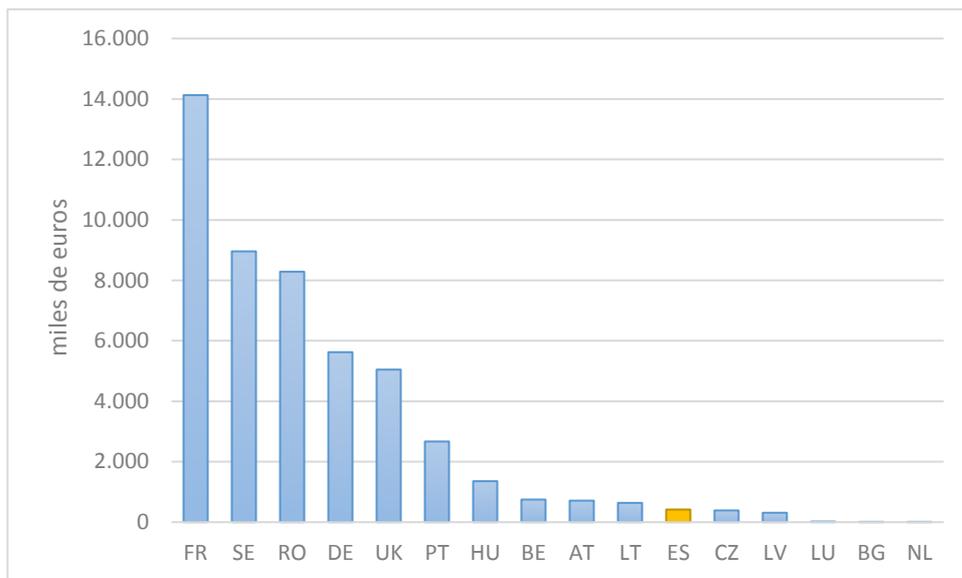
- *Intervención pública:* persiste como "red de seguridad", pero el nivel de activación es muy bajo desde 2009: 1.698 €/tonelada para la leche desnatada en polvo, 2.218 €/tonelada para la mantequilla. Los períodos abiertos y los límites máximos anuales siguen restringiendo las posibilidades de intervención a precio fijo. Por esta razón, desde 2007, el sistema de almacenamiento sólo se activó durante unos meses en 2009, y de nuevo en 2015 (en el caso de España no se activó hasta 2016),

aunque esta vez fue por cantidades limitadas. De hecho, el sistema ya no desempeña un papel estabilizador en lo que respecta a los precios. Además, la prolongación del período de activación por la Comisión Europea no ha cambiado nada desde 2014, si bien, tras la prohibición de las importaciones en agosto de 2014 de determinados productos de la UE por parte del Gobierno ruso que incluyen la leche y los productos lácteos, y la amenaza de perturbaciones del mercado que esto podría conllevar debido al cierre repentino de un importante mercado de exportación, se han ido aprobando reglamentos que lo modifican para un determinado periodo manteniéndose abierto de forma ininterrumpida desde agosto de 2014.

- o *Almacenamiento privado*: desde la OCM única, sólo puede activarse en caso de dificultades económicas en el sector, tanto para la mantequilla como para el queso y la leche desnatada en polvo. Al igual que ha ocurrido con la intervención pública, desde el año 2014 y como consecuencia del veto ruso, la Comisión ha activado esta ayuda. Sin embargo, persisten dudas sobre su eficiencia, ya que no pudo frenar la caída del precio de los productos lácteos debido a que la ayuda al almacenamiento privado es capturada por parte de los procesadores lecheros privados, sin que se transfiera al precio pagado a los productores.

3.2.2. Régimen de ayudas: Programa de Consumo de Leche en las Escuelas.

Los Estados miembros que lo deseen pueden participar en el programa para la distribución a los niños de determinados productos lácteos en los centros de enseñanza. Los regímenes de ayuda destinados a mejorar la distribución de los productos agrícolas y los hábitos alimentarios de los niños van dirigidos a los alumnos que asisten con regularidad a guarderías u otros centros preescolares, o a los centros de enseñanza primaria o secundaria, administrados o reconocidos por las autoridades competentes de los Estados miembros. La ayuda de la Unión se concede por un máximo de 0,25 litros de equivalente de leche por niño y día escolar, y la dotación económica es de 18,15 euros por 100 kg de toda clase de leche. Dicha medida tiene poco desarrollo en España (apenas 400.000€ frente a los 14M€ de Francia, ver gráfico 17).

Gráfico 17. Programa de leche escolar curso 2011/12. Gasto de la UE por EEMM.

Fuente: FEGA

A partir del 1 de agosto de 2017 se creará un único Programa comunitario de Promoción del consumo de leche y de frutas y hortalizas, que hasta ahora estaban separados y que actuará dentro de un marco legal y financiero conjunto.

3.2.3. Cooperación sectorial. Reconocimiento de Organizaciones de Productores.

Las Organizaciones de Productores (OPs) son organizaciones constituidas exclusivamente por productores, que cuentan con personalidad jurídica propia. Deben ser reconocidas por la Administración para lo cual deben cumplir una serie de requisitos:

- » Disponer de medios materiales y humanos.
- » Agrupar un mínimo de producción comercializable. En el caso de leche de vaca el mínimo es de: 20.000 toneladas en la península y 10.000 toneladas en Islas Baleares, Canarias y denominaciones de calidad.
- » Contar con un funcionamiento democrático.
- » Concentrar la oferta y llevar a cabo la comercialización de la producción de sus miembros. No obstante, para evitar situaciones de posición dominante del mercado, existen unas condiciones y limitaciones definidas, de modo que el volumen total de leche cuyo contrato sea negociado colectivamente por parte de la OP no debe superar el 3,5% de la producción total de la Unión Europea, ni el 33% de la producción total del Estado miembro en el que se produzca el suministro de la leche.

Además, pueden llevar a cabo funciones adicionales como: garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción, etc.

Las OPs reconocidas son inscritas en el Registro de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores de leche (PROLAC), creado por la Orden ARM/3159/2011. Actualmente hay 8 OPs reconocidas para leche de vaca (ver tabla 1). Las OPs pueden a su vez asociarse y formar Asociaciones de OP (AOP) de leche.

Tabla 1. Registro Nacional de Organizaciones y Asociaciones de Organizaciones de Productores de Leche.

<i>Nombre</i>	<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Volumen comercializable</i>	<i>Nº productores</i>
<i>OPL del Sur</i>	Andalucía	574.825,518	683
<i>OPL Central Lechera Asturiana Sociedad Civil</i>	Principado de Asturias	396.576,657	1.262
<i>Asociaciones de Ganaderos Productores de leche (AGAPROL)</i>	Castilla y León	296.433,681	420
<i>Asociación Láctea Empresarial</i>	Castilla y León	276.510,191	432
<i>CADI, SCCL</i>	Cataluña	68.847,738	98
<i>Unión Leiteira Galega (ULEGA)</i>	Galicia	445.752,976	2.194
<i>APROLACT S. Coop. Galega</i>	Galicia	256.724,631	1.288
<i>LACTURALE</i>	Comunidad Foral de Navarra	24.143,162	14

Fuente: PROLAC

Asimismo, para fomentar la creación de OPs, el Programa Nacional de Desarrollo Rural incluye una ayuda destinada a fomentar la constitución y facilitar el funcionamiento administrativo de las agrupaciones de productores de dimensión supra autonómica que dispongan de un plan empresarial, que incluya el objetivo de la negociación colectiva del 100% de la capacidad de comercialización de sus socios. Se podrán financiar costes incluidos en este plan empresarial, durante un máximo de 5 años y hasta un máximo de 100.000€ el primer año. Las Comunidades Autónomas también pueden incluir ayudas a las OPs de su territorio en los programas regionales de desarrollo rural.

3.2.4. Regulación de las relaciones y negociación contractual.

Según el artículo 148 del Reglamento (UE) 1308/2013, los Estados miembros tienen la posibilidad de hacer obligatorios los contratos por escrito entre ganaderos y transformadores, como garantía de estabilidad en las relaciones en la cadena láctea además de garantizar la recogida a los productores y el suministro de leche a la industria.

Hasta la fecha, trece Estados miembros han previsto contratos obligatorios², que cubren el 41% de las entregas de leche en la UE. En el caso de España son obligatorios desde octubre de 2012 y la duración mínima del contrato es de un año, pero el productor, tal y como establece la normativa, puede rechazar esa duración mínima en supuestos debidamente justificados y que debe notificar a la autoridad competente de la comunidad autónoma donde radique su explotación a la mayor brevedad posible.

Todos los contratos, tal y como establece la normativa, deben estar recogidos en una única base de datos, denominada “Sistema unificado de información en el sector lácteo (INFOLAC)”.

3.2.5. Medidas excepcionales en caso de perturbaciones en los mercados.

El artículo 219 del Reglamento (UE) 1308/2013 determina que, en caso de amenaza de perturbación del mercado, a fin de responder con eficiencia y eficacia, la Comisión podrá adoptar actos delegados con objeto de tomar las medidas necesarias para hacer frente a esa situación del mercado, respetando las obligaciones que se deriven de los acuerdos internacionales celebrados en virtud del TFUE y siempre que cualesquiera otras medidas disponibles en dicho Reglamento parezcan insuficientes.

Este es el artículo que se utilizó en agosto de 2014, para extender el periodo de intervención pública y el almacenamiento privado tras el veto ruso.

3.2.6. Observatorio del Mercado Europeo de la Leche.

Como medida adicional para el mercado tras el fin del régimen de cuotas, la Comisión puso en marcha el Observatorio del Mercado Europeo de la

² Los países que actualmente tienen contratos obligatorios inscritos son: Francia, España, Italia, Chipre Eslovenia, Hungría, Croacia, Portugal, Bulgaria, Rumanía, Polonia, Eslovaquia y Lituania.

En Bulgaria, Francia, Italia, Polonia y Rumanía, los contratos escritos obligatorios solo se aplican a las relaciones entre los productores y los primeros compradores. En los demás Estados miembros, las condiciones se aplican a todas las relaciones de la cadena de suministro entre ganaderos y transformadores, aun en el caso de que existan varios intermediarios entre ellos.

Por otro lado, Bélgica, Alemania y Reino Unido, aunque no tienen contratos obligatorios, si tienen ciertas normas de regulación.

Leche (OMEL), con el objetivo de mejorar la transparencia del mercado y los análisis para los agentes económicos cuando estos toman sus decisiones empresariales. El OMEL ayuda a la Comisión a supervisar la evolución del mercado, a desplegar los «mecanismos de la red de seguridad» de manera proactiva y a reaccionar ante circunstancias excepcionales.

En el ámbito nacional además, con el objeto de paliar los efectos de esta situación coyuntural de crisis, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, puso en marcha un Plan de 12 medidas, algunas ya son de aplicación y otras se encuentran en desarrollo:

1. Apoyar a las organizaciones de productores mediante una ayuda para su creación.
2. Medidas adicionales para promocionar el consumo.
3. Aumentar la vigilancia del cumplimiento de la ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en el sector lácteo por la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA).
4. Facilitar la concesión de créditos a ganaderos de vacuno de leche.
5. Realizar campañas de divulgación sobre los contratos lácteos.
6. Divulgación de información sobre costes y márgenes de producción.
7. Potenciar el papel de la Interprofesional Láctea (INLAC).
8. Impulsar el programa de consumo de leche en las escuelas.
9. Potenciar las medidas destinadas al sector lácteo en el marco de los programas de Desarrollo Rural de las comunidades autónomas.
10. Elaborar un plan estratégico para la industria láctea.
11. Impulsar la cooperativización del sector.
12. Celebrar el primer Foro Empresarial de la Industria y los Productos Lácteos.

Además, con el objeto de reforzar el apoyo al sector, este plan se ha completado más recientemente con 7 medidas adicionales:

13. Concesión de una ayuda directa a las explotaciones que encuentran dificultades para garantizar su continuidad, al estar recibiendo precios por la leche que no compensan sus gastos de producción.
14. Concesión de una moratoria, por un año, en los créditos concedidos por el MAPAMA a los ganaderos.

15. Mejora de la transparencia en la transmisión del valor a lo largo de la cadena de suministro.
16. Refuerzo del control del cumplimiento de los compromisos correspondientes al Programa de Productos Lácteos Sostenibles (PLS).
17. Refuerzo de las políticas a favor del desarrollo y potenciación de las figuras de calidad protegidas para los quesos y de los productos acogidos a la Agricultura Ecológica.
18. Apoyo a la presencia de los productos lácteos españoles en los mercados exteriores.
19. Solicitar en el Consejo de Ministros de la UE, el incremento temporal del precio de intervención de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla, con el objeto de incentivar las compras de estos productos en régimen de almacenamiento público y, con ello, favorecer la recuperación de los precios a nivel comunitario.

3.3. Pagos directos

De conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Reglamento (UE)1307/2013, de 17 de diciembre, se concede una ayuda asociada a los productores de determinados sectores que afronten dificultades, con el objetivo de incentivar el mantenimiento de los niveles de producción actuales.

Para que un animal pueda generar derecho a percibir alguna de las ayudas debe estar identificado y registrado conforme a las disposiciones del Reglamento (CE) 1760/2000, de 17 de julio, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. Ningún animal podrá recibir ayuda asociada por más de una de las ayudas asociadas establecidas con independencia de que pudiera reunir los requisitos de elegibilidad simultáneamente para más de una de ellas. La explotación a la que pertenezcan los animales susceptibles de percibir la ayuda deberá cumplir las disposiciones establecidas en el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, y para poder recibir alguna de las ayudas asociadas, el solicitante deberá cumplir los requisitos que determinan la figura de agricultor activo.

3.3.1. Ayuda asociada para las explotaciones de vacuno de leche

Dentro de esta ayuda asociada a las explotaciones de vacuno de leche se establecen las siguientes líneas de ayuda:

- a) Ayuda destinada a las primeras 75 vacas de las explotaciones situadas en la región España peninsular.
- b) Ayuda destinada a las primeras 75 vacas de las explotaciones situadas en la región insular y zonas de montaña.
- c) Ayuda destinada a las vacas distintas de las 75 primeras de las explotaciones situadas en la región España peninsular.
- d) Ayuda destinada a las vacas distintas de las 75 primeras de las explotaciones situadas en la región insular y zonas de montaña.

A estos efectos se entenderá por región España peninsular a todo el territorio peninsular, excepto las zonas de montaña, conforme se definen en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

La explotación se entenderá ubicada en la región donde radiquen las unidades de producción que sumen el mayor número de animales elegibles, de forma que todos los animales elegibles recibirán el importe correspondiente a esa región, con independencia de que parte de ellos estén ubicados en unidades pertenecientes a la otra.

Las ayudas se conceden por animal elegible y año. Son animales elegibles las hembras de la especie bovina de aptitud láctea, de edad igual o mayor a 24 meses en la fecha en que finalice el plazo de solicitud

En la tabla 2 se detallan las regiones, los importes, el número máximo de animales elegibles y el importe unitario si coincidiesen los animales solicitados con el número máximo de animales elegibles que figuran en el RD 1075/2014.

Tabla 2. Límites máximos presupuestarios para la ayuda asociada a las explotaciones de vacuno de leche.

REGIONES	Importe anual (€)	Animales subv. máximo	Importe unitario máximo (€)
<i>Reg. insular + montaña ≤ 75 animales</i>	26.986.000	206.215	130,9
<i>Reg. insular + montaña > 76 animales</i>	2.652.000	39.023	68
<i>Resto de España ≤ 75 animales</i>	51.861.000	436.146	118,9
<i>Resto de España > 76 animales</i>	9.853.000	162.789	60,5

Fuente: Real Decreto 1075/2014

3.3.2. Ayuda asociada para los ganaderos de vacuno de leche que mantuvieron derechos especiales en 2014 y no disponen de hectáreas admisibles para la activación de derechos de pago básico

La dotación presupuestaria total que se destina anualmente a esta medida es de 2.227 miles de euros, y el límite cuantitativo aplicable es de 15.650 animales.

Serán beneficiarios de esta ayuda asociada los ganaderos de vacuno de leche que hayan sido titulares de derechos especiales en 2014, y que, en la solicitud única de cada campaña, no dispongan de hectáreas admisibles sobre las que activar derechos de pago básico. Además, deberán ser titulares de explotaciones ganaderas inscritas en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA).

La ayuda se concede por animal elegible y año. Los animales elegibles serán hembras de la especie bovina de aptitud láctea de edad igual o mayor a 24 meses en la fecha en que finalice el plazo de solicitud y que se encuentren inscritas en el Registro General de Identificación Individual de Animales (RIIA), conforme se establece en el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio.

El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, según la información suministrada por las comunidades autónomas, establece anualmente un importe unitario para cada animal, dividiendo el montante destinado a esta ayuda, entre los animales elegibles. El importe así calculado se publica anualmente en la página web del Fondo Español de Garantía Agraria. En ningún caso el importe unitario de este pago podrá superar los 210 euros por animal elegible.

4. Perspectivas del sector hacia la PAC 2020

Como vemos, históricamente, el sector lácteo se ha caracterizado por una fuerte regulación del mercado, establecida desde finales de la década de los 60, garantizando precios y almacenamiento público, ayuda a las exportaciones y protección en fronteras. Esto ocasionó que los gastos de la PAC se disparasen de tal forma que, en 1984, tuvo que establecerse el régimen de tasa suplementaria, popularmente conocido como régimen de cuotas, para controlar el exceso de producción generado.

Por otro lado, recientemente ha tenido lugar una fuerte desregulación de los mercados lácteos, primero mediante la reducción en los precios garantizados y la compensación por medio de ayudas directas, y posteriormente, con la abolición del sistema de cuotas lácteas, que estuvo en vigor durante 31 años, lo que ha provocado que la producción se dispare y el precio caiga.

Con esta desregulación, la idea fue responder a las señales de mercado reduciendo los precios, y reasignar recursos productivos hacia áreas que podrían beneficiarse de costes de producción y recolección más favorables. La abolición final de las cuotas lácteas fue el resultado de una perspectiva optimista, según la cual las demandas en el mercado internacional y la conquista de cuotas de mercado en terceros países aumentarían.

Y es que se estimaba que era deseable establecer en la UE el modelo de éxito internacional implantado en Nueva Zelanda, aun reconociendo que se partía de situaciones muy diferentes, fundamentalmente por el destino de las producciones, dado que en el caso neozelandés solo el 10% se dirige al mercado doméstico, mientras que en la UE esta cifra alcanza el 90% (Yubero, 2016). El otro aspecto diferenciador, más importante si cabe, es que Nueva Zelanda tiene un único modelo de producción, con una única cooperativa, Fonterra, que controla la práctica totalidad del sector, y que además cuenta con una sólida estructura internacional que comercializa el 90% de la producción en el exterior, lo que le ha permitido convertirse en líder global y marcar la tendencia en los precios del mercado mundial, que son seguidos por todos los operadores nacionales.

Frente a esta situación unitaria, en la UE contamos como poco con 28 modelos productivos y multitud de estructuras empresariales con intereses muy diversos. Lo que puede ser bueno para países como Dinamarca, Holanda o Irlanda, próximos a las estructuras de producción y comercialización neozelandesas, es perjudicial para otros muchos, y de forma especial para España.

Los incrementos de producción en los últimos años, el descenso del consumo interno, la aún débil presencia exterior, la falta de estructuras organizativas y la caída de las exportaciones de los países que lideran el sector europeo han traído como consecuencia la grave situación en la que desde hace unos años se encuentra el sector, con profundas dudas sobre cómo afrontar el futuro, con la única esperanza de que los precios remonten a medio plazo y que, mientras tanto, las Administraciones palien la crisis a través de ayudas económicas.

A raíz de estas crecientes preocupaciones, se han llevado a cabo varias iniciativas europeas: la creación de un grupo de expertos de alto nivel en 2010, la adopción del "Paquete Leche" en 2012 con el objetivo, entre otras cosas, de reforzar la posición de los productores de leche en la industria, el nuevo Reglamento de la Organización Común de Mercado (OCM) de 2013 y, finalmente, el lanzamiento de un Observatorio del Mercado de la Leche por la Comisión Europea en 2014. Sin embargo, con una nueva caída en los precios de los productos lácteos desde 2014 y el veto ruso en los productos agrícolas, la situación se ha agravado y los principales actores han destacado la vulnerabilidad de la industria láctea y la necesidad de introducir nuevas medidas de regulación del mercado.

Y es que la prohibición impuesta por Rusia a los productos lácteos europeos desde agosto de 2014 tuvo un impacto negativo en el mercado interior de la UE debido a que un importante mercado de exportación dejó de estar disponible de forma repentina, lo que puso de manifiesto la necesidad de estar preparados para la aplicación de las medidas de mercado en las situaciones de crisis, independientemente de su naturaleza, y la importancia de diversificar los mercados para la exportación de los productos de la UE, además de garantizar un mercado interior estable y solvente.

Quizá ese hubiera sido un buen momento para establecer una nueva prórroga al régimen de cuotas para mantener la producción dentro de unos límites controlados, pero en ningún caso pareció entrar dentro de las intenciones expresadas por la Comisión Europea.

En su defecto se optó por facilitar la aplicación de las políticas comunitarias de intervención que, como ya se he visto, en caso de desequilibrio en el mercado una parte de determinados productos lácteos (leche desnatada en polvo, en adelante LDP y mantequilla) pueden ser retirados y almacenarse con carácter temporal hasta que las condiciones de mercado se reajusten.

La intervención pública, como red de seguridad, se encontraba abierta cuando se produjo el cierre del mercado ruso y se ha mantenido así desde entonces, mediante la aprobación de una serie de reglamentos³ que han ido modificando el periodo de intervención pública para la mantequilla y la leche desnatada en polvo.

En la primera quincena de julio de 2015 se iniciaron las ofertas de compra a precio fijo de leche desnatada en polvo hasta alcanzar en marzo de 2016 la cantidad máxima regulada bajo ese sistema (109.000 T). En ese momento, se cerró la compra a precio fijo y se abrió la compra mediante licitación hasta que se aprobó, como medida de apoyo al sector, la duplicación de las cantidades máximas (100.000 T de mantequilla y 218.000 T de LDP) que podían comprarse a precio fijo. A final de mayo, tras alcanzarse el nuevo máximo aprobado de compra a precio fijo de LDP, se cerraron de nuevo las compras a precio fijo y se abrieron nuevas licitaciones. Finalmente, el 24 de junio se aprobó un nuevo límite (350.000 T) para la compra de LDP a precio fijo.

Actualmente se han comprado por la intervención 256.026 T (2.958 T de España) de LDP a precio fijo y 78.525 T (1.346 T de España) mediante licitación. En el caso de la mantequilla no se han producido ofertas a la intervención.

Por otro lado, la concesión de ayuda al almacenamiento privado de mantequilla, leche desnatada en polvo y queso se inició en el momento que comenzó el veto ruso y también se ha mantenido abierta desde entonces por sucesivas prórrogas.

Es necesario recalcar que el nivel de precios de intervención es tan bajo que resulta incompatible con el mantenimiento a largo plazo de la mayoría de las explotaciones, lo que ha provocado exigencias de ajuste de los mismos por parte de varios actores económicos europeos, entre ellos Francia.

Sin embargo la Comisión sólo lo plantea como una solución a corto plazo, es decir, como una red de seguridad ante situaciones de crisis de mercado, pero que no resuelve los problemas estructurales que está sufriendo el sector.

³ Los reglamentos que han mantenido abierto de forma ininterrumpida el periodo de intervención son:

- RD (UE) 949/2014, de 4 de septiembre de 2014, prorrogando el periodo de intervención hasta el 31 diciembre de 2014.
- RD (UE) 1336/2014, de 16 de diciembre de 2014, adelantando el periodo de intervención a 1 enero de 2015.
- RD (UE) 2015/1549, de 17 de septiembre de 2015, prorrogando el periodo hasta el 31 de diciembre de 2015 y adelantándolo a 1 enero de 2016.
- RD (UE) 2016/1614, de 8 de septiembre de 2016, prorrogando el periodo hasta el 31 de diciembre de 2016 y adelantándolo a 1 enero de 2017.

Más bien apuesta por la creación de OPs y AOPs, si bien hasta la fecha su implantación es más bien escasa debido a:

- 1) Un conocimiento insuficiente de los agricultores sobre los objetivos, consecuencias y ventajas derivadas de la adhesión a las OP.
- 2) La falta de apoyo financiero para la creación de OP, en cierta medida unida también a una información deficiente, ya que existen posibilidades en el marco del desarrollo rural.

Otras causas son:

- Las cargas administrativas y financieras relacionadas con la creación y el reconocimiento de las OP.
- El miedo a la pérdida de autonomía y los pocos deseos de cooperación entre ganaderos.
- Los ganaderos no son conscientes de las historias de éxito que podrían animarlos a utilizar mejores prácticas.
- La incertidumbre sobre el margen de maniobra de las OP y las AOP dentro de las normas de competencia.
- El escepticismo acerca de la capacidad de las OP para lograr mejores resultados mediante la negociación colectiva o para garantizar la recogida de leche de todos sus miembros.

Luego, para alcanzar todo el potencial de las medidas que ofrece el paquete lácteo, sería conveniente ampliar su aplicación más allá de 2020, así como incentivar la creación de nuevas OP o mejorar el funcionamiento de las existentes, para animar a los agricultores a celebrar acuerdos de producción conjunta.

Por otro lado, de acuerdo con el Comité de las Regiones (2013), algunos autores recomiendan la implantación de un sistema similar al que introdujo la política agraria norteamericana (Farm Bill) en su reforma de 2014, denominado «Programa de Protección de Márgenes» (Dairy Margin Protection Program). De forma resumida, el programa funciona de la siguiente forma:

1. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) calcula mensualmente un precio medio de la leche cruda y un coste medio de alimentación del ganado (basado en los precios medios de maíz, soja y alfalfa, de acuerdo con una fórmula de ración tipo). La diferencia entre los dos es el denominado margen operativo nacional.

2. Los ganaderos suscriben anualmente un nivel de cobertura entre 4 y 8 dólares por 100 libras de leche (al cambio actual, entre 8 y 16 céntimos/kg de leche), para un determinado porcentaje de su producción anual (entre 25 y 90%), debiendo pagar una prima en función del riesgo cubierto.

3. Cuando el margen operativo nacional en un periodo de dos meses consecutivos es inferior al suscrito por un ganadero, este tiene derecho a percibir un pago compensatorio por la diferencia entre los dos márgenes (multiplicada por su producción histórica y el porcentaje de cobertura seleccionado).

La cuestión que se nos plantea es: ¿podría diseñarse un instrumento similar en la Unión Europea? Lo cierto es que la UE tiene características que la diferencian en gran medida de los Estados Unidos como son:

- La estructura de costes en Estados Unidos es mucho más homogénea que en la Unión Europea, por lo que resultaría extremadamente complejo establecer un margen promedio comunitario que sirva tanto para Irlanda como para Finlandia y España.
- En Estados Unidos, la alimentación del ganado representa en promedio un 80% del total de costes operativos (USDA, 2016), por lo que definir un margen basado únicamente en ese parámetro puede tener sentido. Pero en la Unión Europea esta proporción es de tan solo de entre el 50 y el 65% (Yubero, 2016), y con una gran variabilidad entre Estados miembros.
- Disponibilidad presupuestaria: A diferencia de la PAC, la política agraria norteamericana no cuenta con pagos directos, ni programas de desarrollo rural, ni red de seguridad (intervención pública y ayuda al almacenamiento privado), no al menos en el sentido que conocemos los europeos. Si hubiera que financiar un programa de protección de márgenes, quizá deberíamos renunciar a alguno de nuestros actuales instrumentos.

Luego, por todo lo anterior vemos que es necesario que las medidas vayan en otro sentido.

El hecho de restablecer el equilibrio mediante acuerdos de reducción voluntaria, planteado por el Reglamento Delegado (UE) 2016/1612 de la Comisión, tampoco parece la mejor opción, por la desigualdad de implantación entre los diferentes Estados miembros y la oposición de países como Holanda, Irlanda y

Reino Unido. No obstante, España sí ha hecho uso de esta medida, como podemos ver en las tablas 3 y 4, subvencionando a quienes han reducido la producción durante un periodo de tres meses en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Tabla 3. Ayuda para la reducción de la producción lechera. Solicitudes de pago primer periodo de reducción.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Nº DE PRODUCTORES CON SOLICITUD ADMISIBLE	CANTIDAD DE LECHE ENTREGADA EN EL PRIMER PERIODO DE REDUCCIÓN (KG)	REDUCCIÓN EFECTIVA PARA LA QUE SE SOLICITA PAGO (KG)
ANDALUCÍA	51	8.199.311	1.894.517
ARAGÓN	5	788.817	321.157
ASTURIAS	173	7.069.165	2.003.381
BALEARES	2	141.390	44.757
CANARIAS	0	0	0
CANTABRIA	127	6.209.059	1.772.906
CASTILLA-LA MANCHA	25	6.695.117	1.167.693
CASTILLA Y LEÓN	204	19.254.323	4.611.519
CATALUÑA	37	8.522.015	1.968.431
EXTREMADURA	6	591.020	330.703
GALICIA	664	30.432.638	10.447.952
LA RIOJA	4	358.871	142.891
MADRID	16	3.756.501	1.317.230
MURCIA	2	980.807	240.786
NAVARRA	22	4.121.934	602.407
PAÍS VASCO	11	1.640.955	134.106
C. VALENCIANA	1	51.850	9.749
TOTAL	1.350	98.813.773	27.010.185

Fuente: FEGA

Tabla 4. Ayuda para la reducción de la producción lechera. Solicitudes de pago segundo periodo de reducción.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Nº DE PRODUCTORES CON SOLICITUD ADMISIBLE	CANTIDAD DE LECHE ENTREGADA EN EL PRIMER PERIODO DE REDUCCIÓN (KG)	REDUCCIÓN EFECTIVA PARA LA QUE SE SOLICITA PAGO (KG)
ANDALUCÍA	7	408.431	16.992
ARAGÓN	0	0	0
ASTURIAS	15	295.254	21.542
BALEARES	0	0	0
CANARIAS	0	0	0
CANTABRIA	10	242.966	12.349
CASTILLA-LA MANCHA	1	254.362	10.911
CASTILLA Y LEÓN	13	1.152.003	57.432
CATALUÑA	2	287.262	11.977
EXTREMADURA	1	54.932	6.570
GALICIA	46	2.075.996	84.077
LA RIOJA	0	0	0
MADRID	0	0	0
MURCIA	0	0	0
NAVARRA	2	447.319	6.209
PAÍS VASCO	3	174.299	7.661
C. VALENCIANA	0	0	0
TOTAL	100	5.392.824	235.720

Fuente: FEAGA

Hay que mencionar, además, que la prioridad es evitar que las situaciones de debilidad del sector perjudiquen al eslabón más débil de la cadena, los productores, y que pongan en riesgo la continuidad de su actividad en amplias zonas de nuestro territorio y en otros países europeos.

Y es que las más beneficiadas con la liberación del mercado de la leche son las empresas comercializadoras o transformadoras que, ante el aumento en la producción observan como los precios del litro de leche se desploman aún más y su poder de negociación aumenta.

Los ganaderos, por tanto, se enfrentan a diversos problemas. Entre ellos destaca un gran endeudamiento porque deben amortizar la modernización que realizaron en sus explotaciones ganaderas, el final de las cuotas con el consiguiente desplome de los precios de la leche y su debilidad negociadora en los

canales de venta, así como el pago de la supertasa por excederse en la producción de leche que tenían asignada en la campaña 2014/2015.⁴

En este sentido, algunos Estados miembros han propuesto a la Comisión la autorización de la aplicación de un régimen de ayudas que permitiera anular la tasa adeudada pendiente de los productores de leche que habían sobrepasado las cuotas individuales en la campaña de cuotas 2014/2015, y que hubiesen abonado el primer pago de la tasa adeudada.

Sin embargo, la Comisión considera que el régimen de ayudas propuesto otorga una ventaja selectiva a los productores de leche que no han saldado su deuda y, por tanto, es incompatible con el mercado interior. Además alega que el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea especifica cuatro tipos de casos en los que las ayudas estatales pueden ser consideradas compatibles con el mercado común y considera que las excepciones previstas no son aplicables en el presente caso por cuanto el régimen de ayudas en cuestión no está destinado a propiciar el desarrollo económico de una región en la que el nivel de vida es anormalmente bajo o que padece un grave subempleo, ni se destina tampoco a promover la realización de un proyecto de interés europeo común o a paliar una perturbación grave de la economía, o a promover la cultura o la conservación del patrimonio.

La Comisión advierte que, para que sean compatibles, las ayudas deben perseguir un objetivo de interés común, y que la cancelación de la tasa lechera es un mero instrumento destinado a mejorar la situación financiera de las empresas, pero que no contribuye en modo alguno al desarrollo del sector, no persigue un objetivo de interés común ni es compatible con las normas de la organización común de mercados de los productos agrícolas y, por tanto, no se puede ejecutar (Decisión (UE) 2017/1441 de la Comisión, de 30 de junio).

Las ayudas más bien parecen tener otras prioridades, y es que, a través del Reglamento Delegado (UE) 2016/1613 de la Comisión, de 8 de septiembre, se estableció una ayuda excepcional de adaptación para los productores de leche y de otros sectores ganaderos con una dotación de 350 millones de euros, de los que 14.665.678 euros corresponden a España, que ha optado por destinar la totalidad

⁴ El Consejo de Ministros aprobó mediante Reglamento, de 29 de julio de 2015, el pago escalonado de la tasa láctea para el periodo 2014-2015. Según dicho Reglamento, el pago escalonado se podía realizar en tres plazos sin intereses, el primero de ellos hasta el 30 de septiembre de 2015, con el pago de al menos un tercio del total. El segundo plazo hasta el 30 de septiembre de 2016, con el pago también de al menos un tercio del total y el tercer plazo hasta el 30 de septiembre de 2017 con el último tercio del total.

de la dotación presupuestaria al sector del vacuno de leche, al ser especialmente vulnerable a las perturbaciones y desequilibrios del mercado. Para ello se publicó el Real Decreto 70/2017, de 10 de febrero que establece las condiciones de concesión de la ayuda excepcional.

El objetivo de esta ayuda es apoyar a los productores del sector vacuno de leche debido a la difícil situación que atraviesa el sector lácteo. Dentro de esta ayuda excepcional, se articulan dos medidas:

- » La primera medida, se dirige hacia los ganaderos que no han contribuido de manera sustancial al desequilibrio de mercado en el sector lácteo, esto es, pequeños agricultores, ganaderos cuyas explotaciones se localicen en zonas de montaña o insulares, y ganaderos que no hayan incrementado su censo de ganado productor de leche durante los dos últimos años. Dispone de una dotación presupuestaria de 11.732.543 euros.
- » La segunda medida, se dirige a mejorar la organización del sector y reforzar la posición del productor frente al siguiente escalón de la cadena, mediante su integración en una Organización de Productores (OP). De igual modo debe considerarse a los productores agrarios que formen parte de Entidades Asociativas Prioritarias (EAP) o de las entidades asociativas que la componen, en reconocimiento a sus esfuerzos por mejorar su competitividad y orientar su producción al mercado en el marco de la entidad asociativa prioritaria de la que formen parte, respecto a los productos para los que ha sido reconocida. Dispone de una dotación presupuestaria de 2.933.135 euros.

A partir de la información remitida por las comunidades autónomas al Fondo Español de Garantía Agraria, se han establecido los siguientes importes unitarios, a nivel nacional, para cada una de las dos medidas de la ayuda excepcional:

- » En el caso de la medida destinada a no incrementar la producción, y de acuerdo con el Real Decreto 70/2017, se realizará un pago de 200 euros para aquellos ganaderos que se encuentren incluidos en el régimen simplificado de pequeños agricultores. En total se han registrado 114 solicitudes admisibles.

A continuación, y una vez descontado el montante destinado a los pequeños agricultores de la dotación presupuestaria para la primera medida, en base a los 324.910 animales determinados comunicados por las comunidades

autónomas, se ha fijado un importe unitario de 36,039958 €/animal. Ver tabla 5.

Tabla 5. Ayuda excepcional al vacuno de leche. Medida destinada a no incrementar la producción.

CCAA	SOLICITUDES ACEPTADAS	ANIMALES DETERMINADOS
ANDALUCÍA	447	12.196
ARAGÓN	13	768
ASTURIAS	1.950	43.199
BALEARES	87	4.528
CANTABRIA	1.128	27.811
CASTILLA-LA MANCHA	110	2.558
CASTILLA Y LEÓN	571	25.137
CATALUÑA	284	17.872
EXTREMADURA	24	961
GALICIA	5.216	167.700
MADRID	34	725
MURCIA	8	567
NAVARRA	161	7.626
PAÍS VASCO	282	12.736
LA RIOJA	6	362
C. VALENCIANA	3	164
TOTAL	10.324	324.910
LIMITE PRESUPUESTARIO	11.709.743	
IMPORTE UNITARIO (€/animal)	36,039958	

Fuente: FEAGA

- » Respecto a la segunda medida, el número de solicitudes aceptadas comunicadas por las comunidades autónomas que cumplen los requisitos establecidos para percibir la ayuda asciende a 6.350, estableciéndose por ello un importe unitario de 461,911023 €/beneficiario. Ver tabla 6.

Tabla 6. Ayuda excepcional al vacuno de leche. Medida destinada a incentivar la ejecución de proyectos de cooperación.

CCAA	SOLICITUDES ACEPTADAS
ANDALUCÍA	425
ARAGÓN	0
ASTURIAS	1.375
BALEARES	0
CANTABRIA	4
CASTILLA-LA MANCHA	79
CASTILLA Y LEÓN	538
CATALUÑA	60
EXTREMADURA	254
GALICIA	3.826
MADRID	6
MURCIA	1
NAVARRA	11
PAÍS VASCO	0
LA RIOJA	0
C. VALENCIANA	0
TOTAL	6.350
LIMITE PRESUPUESTARIO	2.933.135
IMPORTE UNITARIO (€/animal)	461,911023

Fuente: FEGA

Conforme se establece en la normativa comunitaria que posibilita la concesión de esta ayuda excepcional a los productores del sector vacuno de leche, todos los pagos de las solicitudes que se consideren admisibles deberán realizarse con anterioridad al próximo 30 de septiembre de 2017.

5. Conclusiones

El sector lácteo es un sector estratégico en el ámbito agroalimentario español, tanto por su relevancia económica como por su contribución al desarrollo y a la fijación de la población rural. Y es que la ganadería lechera posee un importante papel en términos de ordenación del territorio, de empleos en el medio rural y de desarrollo económico, medioambiental y social de numerosas regiones agrícolas europeas. En el caso de España se ha visto que esta situación se da principalmente en zonas de la cornisa cantábrica.

Según las Naciones Unidas, las tendencias demográficas y socioeconómicas a escala mundial indican que la población del planeta pasará de los 7.600 millones actuales a 8.600 millones en 2030. Además, llegará a 9.800 millones para 2050 y a 11.200 para 2100 (Naciones Unidas, 2017).

Se prevé que la mayor parte, si no la totalidad, de este aumento se producirá en los países emergentes e irá acompañado de un crecimiento equivalente de las “clases medias”. Además, se calcula que para 2050 la proporción de personas que perciben, como mínimo, una renta media representará más de un tercio de la actual población mundial (HSBC, 2012), lo que aumentará sus deseos de mejorar sus hábitos de consumo. En este contexto destacan especialmente los productos lácteos, ya que tanto los gobiernos como los individuos consideran que contribuyen a una dieta sana y deseable (CESE, 2015).

Se espera, por tanto, que la demanda mundial de leche y productos lácteos aumente de forma constante, posibilitando con ello que el sector lácteo de la Unión Europea desarrolle su potencial productivo y mejore su posición y su cuota en los mercados mundiales.

Y es que Europa es, en un sentido amplio, un entorno propicio para la producción de leche y así lo acredita el hecho de ser el primer productor del mundo con 160 millones de toneladas anuales, por delante de la India y los Estados Unidos de América (USDA, 2016). A la larga tradición europea de consumo de productos lácteos se unen unas condiciones físicas y climatológicas favorables (FAO, 2017).

La UE, con un rendimiento medio de unos 7.000 kg de leche producidos por vaca y año (Milk Market Observatory, 2017), se caracteriza por una gran diversidad de sistemas de producción en comparación con los modelos más homogéneos de sus principales competidores: producción extensiva con alimentación basada en

pastos y rendimientos relativamente bajos (alrededor de 4.000 kg por vaca y año) en Nueva Zelanda y gran productividad (cerca de 10.000 kg por vaca y año) y elevada utilización de piensos concentrados en Estados Unidos (USDA, 2016). Su heterogeneidad permite al sector lácteo europeo obtener una producción regular, menos dependiente que Nueva Zelanda de las condiciones meteorológicas adversas, y más resistente que los EEUU frente a la fluctuación de precios de los forrajes (Óvilo, 2016).

Luego, como vemos, el futuro a medio y largo plazo para el sector lácteo es prometedor, pero hay que estar preparado para soportar una creciente volatilidad en el corto plazo.

Hay que tener en cuenta que el régimen de cuotas ha tenido un carácter temporal desde su introducción, ya que originalmente se estableció por un periodo de 8 años que, fueron prorrogados otros 8 años más en la reforma de 1992. En la Agenda 2000 se decidió prorrogar el sistema otros 8 años más, y se incluyó una revisión del sistema en el año 2003. Es en ese momento que se decide prorrogar de nuevo el régimen hasta el año 2015. En las discusiones relativas al “Chequeo Médico” de 2008, la caducidad del régimen de cuotas no fue en ningún momento objeto de debate. Sin embargo, lo que sí fue examinado y debatido fueron las medidas más oportunas para que se produjera lo que se conocía como el “aterrizaje suave” hacia el final del sistema. En este sentido, se optó por incrementos prudentes de las cantidades de cuota de los distintos Estados miembros (+5% en 5 años), y realizar un cuidadoso seguimiento de la situación. Asimismo, se abrieron nuevas posibilidades de apoyos directos al sector lechero europeo a partir de los nuevos fondos de Desarrollo Rural procedentes de la modulación adicional de las ayudas.

Sin duda, instaurar el sistema de cuotas lácteas fue un acierto para los ganaderos europeos porque era necesario dar respuesta al conflicto excedentario que existía pero, el hecho de prorrogarlo durante 30 años es lo que nos ha llevado a la situación actual. Y es que un sector que ha estado limitado en su producción durante años, no puede, de manera inminente, producir acorde a las exigencias de un mercado mundial.

Sin embargo, a pesar de las dificultades que presenta actualmente el sector, el futuro para España es más bien prometedor. Y es que, la supresión del sistema de cuotas podría permitir al sector lácteo español afrontar la añorada expansión y reemplazar la importación con producción doméstica. No obstante,

esto no será fácil ni veremos resultados inmediatos ya que para ello es necesario ser más competitivos que nuestros vecinos.

Y es que nuestro país, por diversas razones, aceptó en el momento de la adhesión a la UE una cuota láctea por debajo de su producción y muy alejada de sus niveles de consumo, lo que ha condicionado en gran parte la actividad de la industria láctea, que por falta de materia prima no ha podido entrar en el desarrollo de los productos objeto de comercio internacional –leche en polvo, queso y mantequilla–, al tiempo que ha dejado un mercado doméstico abonado para su entrada, con condiciones de precios que hacían difícil que productos nacionales compitieran con ellos.

De todo lo dicho se extrae como principal conclusión que el sector lácteo español tiene déficits estructurales que lo sitúan en una posición de debilidad ante los nuevos escenarios de liberalización y que fundamentalmente son:

- i. Es uno de los Estados miembros con un grado de autosuficiencia más bajo, lo que obliga a la importación de productos lácteos;
- ii. El sector productor, en número de cabezas y producción, tiene un nivel medio comparable al de los países punteros (ver anexo II), pero con costes de alimentación superiores por la menor superficie forrajera;
- iii. Existe un gran déficit de organización del sector productor, desvertebrado y con una escasa presencia del cooperativismo.

En contrapartida, vemos como, por ejemplo, el sector lácteo holandés presenta unas características mucho más favorables, ya que:

- i. Con un número de explotaciones algo superior al de España⁵, 18.600 (ZuivelNL, 2015), produce 13,2 millones de toneladas de leche, lo que duplica el volumen de nuestro país (ver anexo II);
- ii. El 78% del vacuno tiene acceso a pastos, con 1,2 millones de hectáreas destinadas a maíz forrajero (ZuivelNL, 2015), frente a las 100.000 ha de España (MAPAMA, 2016);
- iii. La mayoría de los ganaderos son socios de una gran cooperativa que recoge y transforma, y que se encuentra entre las cinco mayores industrias lácteas mundiales (Zwister y Sarazá, 2016).

⁵ España cuenta actualmente con 14.000 explotaciones. (Arellano, 2015).

De hecho, los precios de la leche guardan una gran dependencia con los precios de los piensos que alimentan al ganado. La alimentación supone, según el modelo de explotación, entre el 50 y el 65% de los costes de producción (Yubero, 2016); por tanto, la política de abastecimiento y el control de calidad de forrajes, ensilado, praderas y piensos compuestos condicionan la viabilidad de las explotaciones. Con datos de 2016, España es el país europeo con mayor coste por compra de alimento para el ganado, con 15,6 céntimos/kg de leche producida (9,0 céntimos/kg en la UE-28 y 9,7 céntimos/kg en la UE-15) (Óvilo, 2016).

Además, vemos que, el cooperativismo es una de las claves que debemos potenciar si queremos alcanzar resultados satisfactorios, ya que los beneficios para los ganaderos son evidentes:

- Mayor capacidad de negociación con la industria al gestionar volúmenes de leche mucho mayores, lo que redundaría en precios más estables y una mayor seguridad en la recogida de la leche.
- Mayor integración con la industria para la mejor transmisión de las señales de mercado y producir de acuerdo a lo que este demanda.
- Otros beneficios ligados a la cooperación, como podría ser la compra conjunta de medios de producción.
- Y, por qué no, la posibilidad de ir más allá algún día y evolucionar hacia una cooperativa de transformación en la que los ganaderos avanzarían un paso en la cadena de valor.

Luego, como hemos visto, el fin del sistema de cuotas lácteas en España está poniendo a prueba a las explotaciones ganaderas. Ya hay muchas que han cerrado al convertirse en insostenibles y esto no ha hecho más que empezar. A pesar de las ayudas de la PAC, lo tienen más difícil aquellas que se instalaron en zonas rurales, de montaña o de difícil acceso, donde la logística complica su crecimiento y expansión frente a otras que serán cada vez más competitivas.

Si bien, hay que tener en cuenta que, en estos últimos años se está produciendo un importante relevo generacional en el campo, con las ventajas que esto conlleva para el sector. Y es que, como consecuencia de la crisis económica, la mentalidad en el medio rural está cambiando y se está dando paso a jóvenes que no son meramente agricultores o ganaderos. Estos reciben asesoramiento, se capacitan, tramitan subvenciones y ayudas, se involucran con las nóminas, cuidan la tierra y el ganado, reivindican sus derechos y negocian con más dureza que sus ancestros y, lo más importante, entienden que deben asociarse para sobrevivir.

Saben que deben ampararse bajo las marcas de calidad de su producto o región. Comprenden la internacionalización y la globalización, y apuestan por ellas. Son conscientes de que la agricultura es su modo de vida y que deben velar por su preservación. Sin embargo, aunque algo está cambiando, es un proceso lento y todavía hay mucho por hacer.

Y es que, históricamente, el productor siempre ha sido la parte más perjudicada. No solo porque desconoce las condiciones comerciales, sino porque son incapaces de poner un precio a sus productos y porque, como hemos visto, están atomizados. A esta atomización se une la gran concentración de la industria transformadora, lo que agrava aún más la indefensión que sufre el pequeño ganadero que está solo. En este sentido, la firma de contratos obligatorios de compraventa de leche desempeña un papel importante.

Sin embargo, la Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) denuncia que los contratos se están firmando bajo condiciones abusivas y según los precios que establece la industria porque el ganadero, si no lo hace, se arriesga a que nadie recoja su leche. Además, puesto que los ganaderos carecen de instalaciones que les permitan diferenciarse con productos de mayor valor añadido o menos perecederos, se encuentran en la obligada tesitura de vender si o si con las condiciones que fija unilateralmente la industria transformadora.

En este sentido se aprobó en España la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (LCA) como respuesta a los requerimientos de la Comisión Europea y se creó la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) para perseguir las actuaciones de aquellos que abusen en el canal de venta. El objetivo de esta medida es crear una cultura del comportamiento comercial entre los operadores que les incite a no utilizar estas prácticas, y generar un marco de relaciones comerciales leales en un entorno de competencia y un funcionamiento más eficiente del mercado.

Si bien, esta problemática no es exclusiva de España y, por tanto, este es el modelo que debería asumir la UE bajo una reglamentación común, y desarrollada en cada Estado miembro en función de su realidad, ya que, si el problema es europeo, el marco reglamentario también debería serlo.

En este contexto queda claro que el camino a seguir no está en producir más, sino en producir mejor y que es en los costes de producción donde el empresario-ganadero tiene las máximas posibilidades de influir para alcanzar la relación ingresos/costes que le dé el mayor margen y rentabilidad a su negocio.

Y es que, como sabemos, la volatilidad es inherente a los mercados agrícolas y ganaderos, pero es un efecto indeseable que los falsea y los hace funcionar de manera ineficiente y atenta de forma directa contra la rentabilidad de los productores. Es, por tanto, necesario reforzar los instrumentos de gestión de mercados para prevenir posibles desequilibrios, ya que los actuales no están a la altura porque se activan una vez la crisis ya se ha desatado, generan alarma social y un gasto de presupuesto público destinado a ayudas coyunturales que no compensan las pérdidas que sufre el sector productor.

En definitiva, es necesario habilitar instrumentos de gestión destinados a prevenir posibles crisis de mercados, que se activen ante situaciones de mercado identificadas a través de signos objetivos y medibles (producciones, nivel de existencias, precios, etc.) que alerten de una potencial crisis de mercado. La creación en 2014 del Observatorio del Mercado Europeo de la Leche avanza en la misma línea que esta propuesta, si bien es necesario reforzar su papel con vistas a introducir un mecanismo eficiente de alerta de crisis.

Sin embargo, esto es únicamente una solución a corto plazo y ante determinadas situaciones de mercado ya que, debido a su elevado coste, no es un modelo sostenible a largo plazo, por lo que resulta necesario adaptar el marco reglamentario de cara a la nueva PAC desarrollando un conjunto de instrumentos capaces de conseguir la sostenibilidad del sector para la próxima década.

Y, aunque la PAC deberá seguir siendo una política económica comunitaria del sector agroalimentario y muy vinculada al sector productor, el presupuesto actual es insostenible tras la salida de Reino Unido (contribuyente neto) de la UE. Desde Bruselas anuncian ya que su salida de la UE traerá consigo duros recortes en los presupuestos de la PAC, lo que ha generado alarma entre los ganaderos asturianos que tienen en las ayudas europeas el principal pilar de los ingresos fijos de las explotaciones. Y es que, una más que posible reducción presupuestaria sería una herida de muerte para el sector ganadero regional.

Por tanto, en el marco de la futura PAC, es necesario desarrollar medidas que contribuyan a mejorar la competitividad del sector lácteo español en el mercado mundial, como pueden ser:

- Incentivar la integración de los productores en Cooperativas/OPs, con el objetivo de aumentar la concentración de la oferta y conseguir empresas de los productores con una dimensión relevante en el mercado, capaces de aportar eficiencia y valor añadido a sus productos.

Asimismo, el modelo cooperativo es, por su vinculación con el territorio, un instrumento ideal para impulsar el relevo generacional de manera sólida y sostenible en el tiempo.

- Proteger el origen de nuestros productos y las marcas de calidad, ya que el hecho de estar amparados por una marca de calidad nos da reputación, prestigio y nos ayuda a posicionar el producto en el mercado.
- Innovar, los productos lácteos no se reducen a la leche líquida. La leche en polvo, los sueros, las proteínas, los yogures, los quesos, etc. son productos que tienen una fecha de caducidad mayor que la leche líquida así como un mayor valor añadido.
- Desarrollar una estrategia de internacionalización adecuada, puesto que hay mercados emergentes que no producen lácteos pero en donde el consumo de los mismos no ha hecho más que aumentar. Si bien, es cierto que el consumo en China se ha ralentizado y el veto ruso aparece como una coyuntura política excepcional, pero debemos estar preparados para cuando se liberalicen de nuevo esos mercados.

Además, deben estudiarse nuevas oportunidades de futuro mediante el conocimiento de las tendencias de consumo de estos mercados con el fin de generar una capacidad de respuesta rápida a los cambios futuros.

Luego, las conclusiones que podemos extraer es que el mercado mundial de lácteos cada vez va a ser más global y más liberalizado. Esto representa que progresivamente se irán suprimiendo todas las ayudas y debemos ir adaptándonos a esta nueva realidad. Es necesario ser competitivo y flexible. Hay que apostar por la innovación y la tecnología para poder responder a las nuevas demandas de clientes más exigentes. Y hay que ser flexibles para poder adaptarnos con rapidez a los cambios que sugieran los nuevos mercados. Es muy importante el diseño de una estrategia de internacionalización inteligente para aprovechar las oportunidades que nos brindan los mercados internacionales deficitarios de leche pero grandes consumidores de productos lácteos.

Bibliografía

- Arellano, M. (2015). *Informativos Telecinco. El fin de las cuotas lácteas pone a los ganaderos contra las cuerdas*. Recuperado el 16 de agosto de 2017, de http://www.telecinco.es/informativos/economia/cuota_lactea-ganaderos-Espanamercado_2_1966155057.html
- CLAL. (2017). Recuperado el 26 de julio de 2017, de <http://www.clal.it/>
- Comisión Europea. (2016). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del Paquete Lácteo*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2017). Recuperado el 11 de julio de 2017, de https://ec.europa.eu/commission/index_en
- Cooperativas Agro-alimentarias de España. (2017). *Una PAC sólida para fortalecer el proyecto europeo*. Madrid.
- European Commission. (2016). *Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*. Brusels.
- European Commission. (2017). *Milk Market Observatory*. Brusels.
- FAO. (2015). *La leche en cifras*.
- FAO. Food and Agriculture Organization. (2017). Recuperado el 24 de julio de 2017, de <http://www.fao.org/agriculture-consumer-protection-department/en/>
- FEGA. Fondo Español de Garantía Agraria. (2017). Recuperado el 12 de julio de 2017, de <https://www.fega.es/>
- HSBC. (2012). *Consumer in 2050. The rise of the emerging market middle class*.
- INLAC. (2016). *El sector lácteo en España. Datos de producción y consumo (2008-2015)*. Madrid.
- INLAC. Organización Interprofesional Láctea. (2017). Recuperado el 23 de julio de 2017, de <http://www.inlac.es/>
- Knips, V. (2005). *Los países en desarrollo y el sector lechero mundial. Parte I: Panorama mundial*. Roma.

- MAPAMA. (2004). *Diagnóstico y Análisis Estratégico del Sector Agroalimentario Español. Análisis de la cadena de producción y distribución del sector de lácteos.*
- MAPAMA. (2015). *Evolución de las políticas en el sector y perspectivas en España. Producción y mercados ganaderos.* Madrid.
- MERCASA. (2016). *Alimentación en España. Producción, industria, distribución y consumo.* Madrid.
- Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. (2016). Recuperado el 17 de julio de 2017, de <http://www.mapama.gob.es/es/>
- Montoya, C. S. (2015). La extinción de las cuotas lácteas en la Unión Europea y el futuro del ganadero español en el mercado mundial de alimentos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales.*
- Naciones Unidas. (2017). *Perspectivas de la Población Mundial.* Nueva York.
- Óvilo, C. M. (2016). Visión y futuro del sector lácteo europeo. En Yubero (coord.), *El sector lácteo español en la encrucijada* (págs. 39-55). Madrid : Cajamar Caja Rural.
- Trouve, A., Dervillé, M., Gouin, D.-M., Pouch, T., Briot, X., Fink-Kessler, A., . . . Jongeneel, R. (2014). *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen?*
- USDA. (2016). *Dairy: World markets and trade. Diciembre 2016.*
- Yubero, M. Á. (2016). El sector lácteo: unidos es posible. En Yubero (coord.), *El sector lácteo español en la encrucijada* (págs. 15-35). Madrid: Cajamar Caja Rural.
- ZuivelNL. (2015). *The Netherlands: Land of Dairy.* Amsterdam.
- Zwister, C., y Sarazá, M. L. (2016). El sector lácteo holandés: el motor blanco. En Yubero (coord.), *El sector lácteo español en la encrucijada* (págs. 93-108). Madrid: Cajamar Caja Rural.

- Referencias legislativas -

Unión Europea

- Reglamento (CEE) 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. (*DOUE* L 90/10, 1.4.1984).
- Reglamento (CE) 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) 820/97 del Consejo. (*DOUE* L 204/1, 11.8.2000).
- Dictamen del Comité de las Regiones – Evolución de la situación del mercado y las condiciones correspondientes para la eliminación progresiva del régimen de cuotas lácteas – Segundo informe sobre el «Aterrizaje suave». Ponente: René Souchon. (*DOUE* C 218/28, 30.7.2013).
- Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo. (*DOUE* L 347/487, 20.12.2013).
- Reglamento (UE) 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 637/2008 y (CE) 73/2009 del Consejo. (*DOUE* L 347/608, 20.12.2013).
- Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007. (*DOUE* L 347/671, 20.12.2013).
- Reglamento Delegado (UE) 949/2014 de la Comisión, de 4 de septiembre de 2014, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal en el sector de la leche y los productos lácteos en forma de ampliación del período de intervención pública de mantequilla y leche desnatada en polvo en 2014. (*DOUE* L 265/21, 5.9.2014).

- Reglamento Delegado (UE) 1336/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal en el sector de la leche y los productos lácteos en forma de adelanto del comienzo del período de intervención pública de mantequilla y leche desnatada en polvo en 2015. (*DOUE L 360/13*, 17.12.2014).
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015». Ponente: Pádraig Walshe. (*DOUE C 242/24*, 23.7.2015).
- Reglamento Delegado (UE) 2015/1549 de la Comisión, de 17 de septiembre de 2015, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal en el sector de la leche y los productos lácteos en forma de ampliación del período de intervención pública de mantequilla y leche desnatada en polvo en 2015 y de adelanto del período de intervención pública de mantequilla y leche desnatada en polvo en 2016. (*DOUE L 242/28*, 18.9.2015).
- Reglamento Delegado (UE) 2016/1612 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2016, por el que se establece una ayuda para la reducción de la producción lechera. (*DOUE L 242/4*, 9.9.2016).
- Reglamento Delegado (UE) 2016/1613 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2016, por el que se establece una ayuda excepcional de adaptación para los productores de leche y otros sectores ganaderos. (*DOUE L 242/10*, 9.9.2016).
- Reglamento Delegado (UE) 2016/1614 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2016, por el que se establecen para el sector de la leche y de los productos lácteos medidas excepcionales de carácter temporal, prolongando en 2016 el período de intervención pública para la leche desnatada en polvo y adelantándolo en 2017, y por el que se introducen excepciones al Reglamento Delegado (UE) 2016/1238 en lo que atañe a la aplicación continuada del Reglamento (CE) 826/2008, con respecto a la ayuda para el almacenamiento privado enmarcada en el Reglamento de Ejecución (UE) 948/2014, así como del Reglamento (UE) 1272/2009, con respecto a la intervención pública enmarcada en el presente Reglamento. (*DOUE L 242/15*, 9.9.2016).
- Decisión (UE) 2017/1441 de la Comisión, de 30 de junio de 2017, sobre el régimen de ayudas notificado por Polonia denominado «Régimen de ayudas a los productores de leche». (*DOUE L 206/8*, 9.8.2017).

España

- Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas. (*BOE*, 13 de abril de 2004, núm. 89, p. 14978-14983).
- Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro general de movimientos de ganado y el Registro general de identificación individual de animales. (*BOE*, 29 de junio de 2007, núm. 155, p. 28190-28200).
- Orden ARM/3159/2011, de 11 de noviembre, por la que se regula el registro nacional de organizaciones y asociaciones de organizaciones de productores de leche. (*BOE*, 21 de noviembre de 2011, núm. 280, p. 121881-121883).
- Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. (*BOE*, 20 de diciembre de 2014, núm. 307, p. 103644-103723).
- Real Decreto 70/2017, de 10 de febrero, por el que establece la concesión de una ayuda excepcional de adaptación al sector productor vacuno de leche, y se modifica el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. (*BOE*, 11 de febrero de 2017, núm. 36, p. 9357-9364).

ANEXOS

Anexo I. Compras de intervención.

Tabla 7. Compras de leche desnatada en polvo por la intervención (toneladas).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BE	---	---	---	---	---	27.713	---	---	---	---	---	11.599
BG	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CZ	---	820	---	---	---	4.261	---	---	---	---	---	---
DK	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
DE	---	1.090	---	---	---	65.356	---	---	---	---	---	1.012
EE	---	---	---	---	---	2.634	---	---	---	---	---	---
IE	17.725	3.345	---	---	---	33.123	---	---	---	---	---	1.843
EL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ES	---	---	---	---	---	1.603	---	---	---	---	---	---
FR	---	---	---	---	---	61.460	---	---	---	---	---	2.053
HR	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
IT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CY	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
LV	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	708
LT	---	---	---	---	---	10.344	---	---	---	---	---	7.891
LU	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
HU	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
MT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
NL	---	---	---	---	---	20.748	---	---	---	---	---	---
AT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PL	---	---	---	---	---	21.684	---	---	---	---	---	2.786
PT	---	---	---	---	---	2.855	---	---	---	---	---	---
RO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
SI	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
SK	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
FI	---	---	---	---	---	1.552	---	---	---	---	---	792
SE	952	---	---	---	---	3.659	---	---	---	---	---	---
UK	1.816	---	---	---	---	16.691	---	---	---	---	---	1.048
TOTAL UE	20.493	5.255	0	0	0	273.683	0	0	0	0	0	29.732

Fuente: Milk Market Observatory

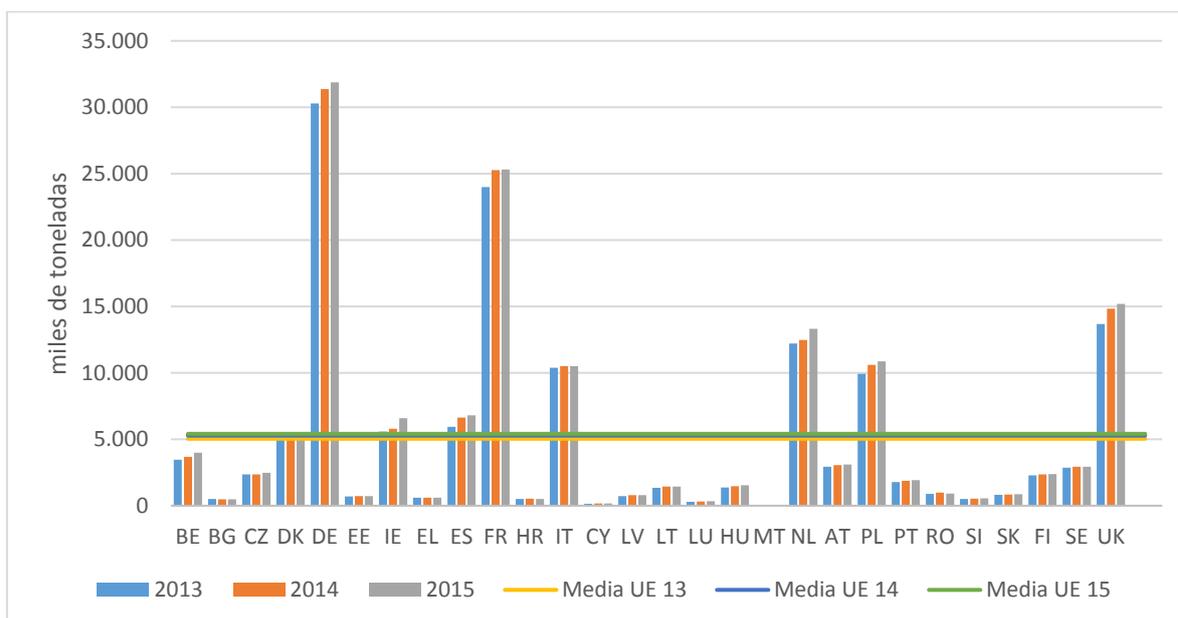
Tabla 8. Compras de mantequilla por la intervención (toneladas).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BE	---	---	---	---	---	3.255	---	---	---	---	---	---
BG	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CZ	---	796	1.273	---	---	527	---	---	---	---	---	---
DK	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
DE	2.099	---	3.894	---	---	9.981	---	---	---	---	---	---
EE	---	1.005	861	---	---	1.221	---	---	---	---	---	---
IE	10.032	18.127	22.422	---	---	14.637	---	---	---	---	---	---
EL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
ES	8.860	7.997	11.858	437	---	9.336	---	---	---	---	---	---
FR	810	---	2.989	---	---	16.530	---	---	---	---	---	---
HR	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
IT	5.643	5.502	3.570	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CY	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
LV	---	497	66	---	---	---	---	---	---	---	---	---
LT	---	---	---	---	---	1.838	---	---	---	---	---	---
LU	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
HU	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
MT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
NL	---	---	2.048	---	---	12.409	---	---	---	---	---	---
AT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PL	---	1.510	4.448	---	---	2.492	---	---	---	---	---	---
PT	1.924	919	3.342	---	---	5.079	---	---	---	---	---	---
RO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
SI	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
SK	---	40	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
FI	---	---	1.200	---	---	---	---	---	---	---	---	---
SE	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
UK	---	---	3.520	---	---	4.587	---	---	---	---	---	---
TOTAL UE	29.368	36.393	61.491	437	0	81.892	0	0	0	0	0	0

Fuente: Milk Market Observatory

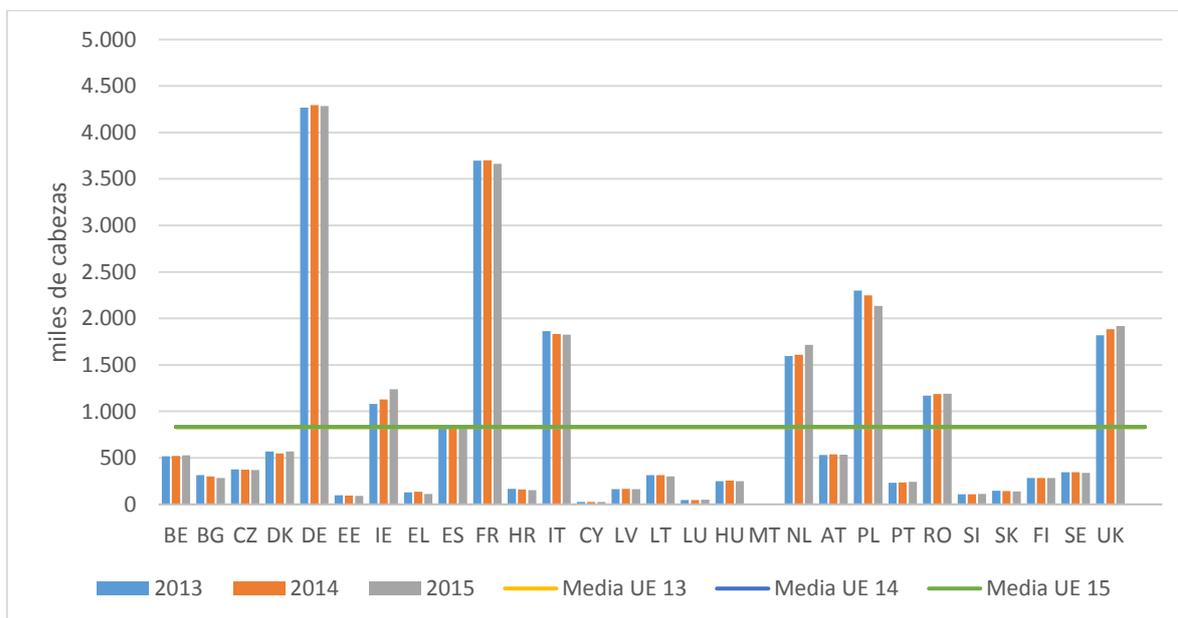
Anexo II. Nivel de producción en la Unión Europea.

Gráfico 18. Producción de leche de vaca en la Unión Europea por países.



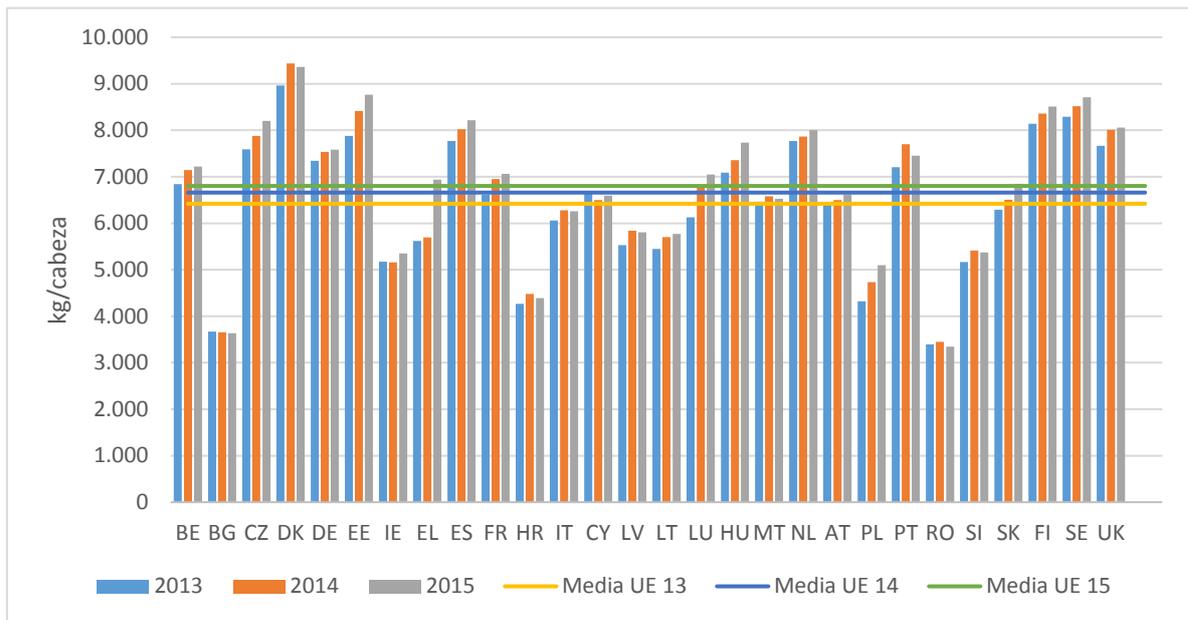
Fuente: Milk Market Observatory

Gráfico 19. Número de vacas lecheras en la Unión Europea por países.



Fuente: Milk Market Observatory

Gráfico 20. Rendimiento medio de las vacas lecheras en la Unión Europea por países.



Fuente: Milk Market Observatory