

LA EXTINCIÓN DE LAS CUOTAS LÁCTEAS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL FUTURO DEL GANADERO ESPAÑOL EN EL MERCADO MUNDIAL DE ALIMENTOS

THE EXTINTION OF THE MILK QUOTA SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION AND THE FUTURE OF THE SPANISH DAIRYMAN ON THE GLOBAL FOOD MARKET

Cayetana Santaolalla Montoya*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MERCADO MUNDIAL DE ALIMENTOS LÁCTEOS. III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CUOTAS LÁCTEAS. EL ALCANCE DE LA PAC EN EUROPA. IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE LAS CUOTAS LÁCTEAS EN ESPAÑA. V. EL GANADERO ESPAÑOL COMO ESCALÓN PRIMARIO EN LA CADENA ALIMENTARIA. VI. RETOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El trabajo aborda la implantación del sistema de las cuotas lácteas en Europa y en España y el alcance de su extinción para los ganadores. Para ello, se presentan los rasgos más característicos del mercado mundial de lácteos y la incidencia que ha tenido la Política Agraria Común (PAC), y sus continuas reformas, en el sector. Se exponen las posturas de las diferentes instituciones comunitarias y se detallan los desafíos y oportunidades que presenta el sector tras el final de las cuotas lácteas el pasado 31 marzo de 2015. Finaliza con una batería de propuestas y conclusiones.

ABSTRACT: This paper addresses the implementation of milk quota system in Europe and Spain and the attainment of its extinction for Spanish cowmen. For that, are presented the most characteristic features of the dairy global market and impact of Common Agricultural Policy (CAP), and its continuous reforms, at sector. Statements of community institutions are raised and some challenges and opportunities for the dairy sector on the global market are listed after ending milk quota system last March 31st of 2015. It concludes with a list of proposals and conclusions.

PALABRAS CLAVE: cuotas lácteas, PAC, Paquete Leche, ganaderos, derecho de la competencia, seguridad alimentaria.

KEYWORDS: *milk quota system, CAP, Milk Package, dairymen, competition law, food security.*

Fecha de recepción del original: 25 de septiembre de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 3 de diciembre de 2015.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Navarra. Consultora en Comercio Internacional. Investigadora pre-Doctoral en Derecho Internacional Privado por la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Correo electrónico: cayetana@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Las turbulencias en el sector agrario y ganadero en Europa pasan por el fin de *la bestia negra* de la PAC¹, como se ha denominado a las cuotas lácteas, implantadas el 1 abril de 1984 y que han llegado a su fin el 31 marzo de 2015², tras más de 30 años en vigor³. En los meses que han seguido a la finalización del sistema de las cuotas lácteas, ha aumentado la producción de leche en Europa⁴, se ha producido un desplome en los precios⁵ y se han realizado marchas reivindicativas en todos los Estados miembros⁶. Los ganaderos europeos solicitan ayudas e intervenciones públicas para asegurar la viabilidad de sus explotaciones ganaderas ante el rechazo a recogerles su producción por parte de las empresas transformadoras. Actualmente, en Europa, se está produciendo más leche de la que se consume internamente.

La Comisión Europea ha constreñido, durante 30 años, la producción de leche en Europa y eso ha frenado su expansión internacional, no pudiendo responder a la demanda de mercados que aumentaban el consumo de productos lácteos (India, China, Rusia) frente a *nuestros* competidores (Nueva Zelanda, Australia y EEUU) que si lo hacían⁷. Las más beneficiadas con la liberalización del mercado de la leche son las empresas comercializadoras o transformadoras que, ante el aumento en la producción, observan cómo los precios del litro de leche se desploman aún más y su poder de negociación aumenta.

Estos cupos en la producción de leche por país han dejado en indefensión a los ganaderos europeos que han visto cómo, en contra de toda previsión de la política comunitaria por excelencia, es decir, la Política Agraria Común (PAC), no les ha beneficiado en absoluto por varias razones. Se enfrentan a una situación dramática

¹FERNANDEZ TORRES, J.R., “La Política Agrícola Común: Origen, Desarrollo y Perspectivas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 26, Madrid, 2014, pp. 17-40.

² La Reforma de la PAC de 2003 propuso que las cuotas lácteas se abolieran en 2015. Esta medida fue aprobada por el Chequeo Médico de la PAC en 2008 que acordó que la fecha prevista fuera el 31 marzo de 2015. La reforma de la PAC de 2008 permitió que los últimos cinco años, previos a la extinción de este sistema, se aumentara la producción en un 1% anual como manera de prepararse a un mercado sin cuotas. Más información en http://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/history/index_en.htm visitada el 4/11/2015.

³ A través del Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DOCE 1.4.84) por el que se modificó el Reglamento (CEE) nº 804/68 en el que se estableció la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, quedó aprobado el sistema de cuotas lácteas en Europa. Ha estado en vigor 31 años desde el 2 de abril de 1984 al 31 marzo de 2015.

⁴ Irlanda lidera el aumento en la producción con un 12% más respecto al año pasado. Holanda ha aumentado su producción en un 5%. España lo ha hecho en un 3%. Ver Revista Campo Galego <http://www.campogalego.com/es/leche/irlanda-lidera-los-aumentos-de-produccion-de-leche-en-europa-tras-el-fin-de-las-cuotas>, visitada el 1.09.2015.

⁵ Observatorio del Mercado de la leche, Precios de productos lácteos, nº 40, septiembre 2015, http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/price-monitoring/dashboard/food09_2015_en.pdf, visitada el 12.11.2015.

⁶ <http://es.euronews.com/2015/03/31/manifestacion-en-bruselas-contra-el-fin-de-las-cuotas-lacteas>, fecha 31.03.2015.

⁷ CAPPELLINI, O. y LINARI, J.J., “Mercado mundial de lácteos”, *Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina*, Anuario diciembre 2013, Buenos Aires, 2013, pp. 61-74.

porque, unida a la extinción de las cuotas lácteas con un aumento en la producción de leche y una bajada generalizada de los precios, se está viviendo una crisis mundial en el sector lácteo.

La Política Agraria Común, y sus continuas reformas, tienen una incidencia importante en la situación actual porque desde que se constituyó la CEE en el Tratado de Roma en 1957, se ha optado por una política proteccionista con el sector agrícola⁸.

Los ganaderos en España se enfrentan a varios problemas. Entre ellos, destaca un gran endeudamiento porque deben amortizar la modernización que realizaron en sus explotaciones ganaderas, el final de las cuotas, el pago de la supertasa por excederse en la producción de leche que tenían asignada⁹, la multa de 88, 2 millones de euros que ha impuesto la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia¹⁰ (CNMC) a las industrias transformadoras de leche, el desplome de los precios de la leche de vaca¹¹ y su debilidad negociadora en el canal de venta.

En España, como respuesta al requerimiento de la Comisión Europea, entró en vigor la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria (BOE 3 agosto 2013) y el RD 227/2014 que aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios (BOE 30 abril 2014). Asimismo, el pasado 23 septiembre de 2015, se aprobó el Acuerdo para la Estabilidad y Sostenibilidad de la Cadena de valor del Sector Lácteo entre empresas de la distribución, la industria transformadora, los ganaderos y el Ministerio de Agricultura que figura como garante¹². La situación no aparece clara entre la excepción agraria al derecho de la competencia, la cadena alimentaria y la debilidad del sector primario.

El trabajo aborda la implantación del sistema de las cuotas lácteas en Europa y en España y el alcance de su extinción para los ganadores. Valora si fue un sistema adecuado durante tantos años, qué circunstancias llevaron a su implantación, qué

⁸Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), *Análisis de la cadena de producción y distribución del sector de lácteos, Diagnóstico y Análisis Estratégico del Sector Agroalimentario Español*, MAPA, Madrid, 2004, pp. 23-24; FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *op.cit.*, pp. 21-25; CASADO PÉREZ, V., GINÉS FABRELLAS, A., GÓMEZ GONZÁLEZ, P. y SAIZ JIMÉNEZ, A., “Cuotas y tasa suplementaria en el sector lácteo en Cataluña”, *INDRET Revista para el Análisis del derecho*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2009, pp. 4-30.

⁹ El Reglamento (CE) n.º 1788/2003, del Consejo (DOUE 21.10.2003), establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos. El Real Decreto 637/2015, de 10 de julio, (BOE 11.07.2015) aplica en España el Reglamento de ejecución (UE) n.º 2015/517, de la Comisión, de 26 de marzo de 2015, que modifica el Reglamento (CE) n.º 595/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1788/2003, del Consejo. En ellos se regula la supertasa por exceso en la producción, su aprobación en España y la opción de fraccionamiento del pago de la supertasa en tres pagos aplazados.

¹⁰ Resolución de la CNMC, Expediente S/0425/12 de Industrias Lácteas 2, 26 febrero 2015. Actualmente, la CNMC está investigando al cártel de la leche para que no reviertan la multa sobre los propios ganaderos. Por su parte, las industrias transformadoras han recurrido la multa ante la Audiencia Nacional.

¹¹ Observatorio del Mercado de la leche, http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/index_en.htm, visitada el 6.11.2015.

¹² Paquete de medidas adoptadas, <http://www.afca.es/documentos/acuerdo230915.pdf>, visitada el 15.11.2015.

consecuencias acarrea su extinción y qué ha pasado y por qué. Para ello, se analiza la evolución histórica de la PAC y cada una de las medidas que se fueron adoptando con el sector ganadero. Se estudian los mercados mundiales deficitarios y excedentarios de estos productos para comprender mejor el lugar que ocupa la Unión Europea en este escenario global de liberalización. Se expone el posicionamiento de las diferentes instituciones comunitarias ante esta realidad. Por último, se detallan los retos, desafíos y oportunidades que presenta el sector lácteo. Se proponen, para finalizar, una batería de medidas para paliar la situación que atraviesa el sector que pasan por el asociacionismo y la internacionalización.

El trabajo realiza un análisis de lo general a lo concreto apoyándose en fuentes del derecho, en informes emitidos por organismos internacionales, en la doctrina y en prensa especializada.

II. EL MERCADO MUNDIAL DE ALIMENTOS LÁCTEOS

El sector lácteo es uno de los sectores más distorsionados del mundo. Los países desarrollados conceden subvenciones y ayudas para su producción, lo que hace que se generen excedentes¹³. Estos mismos países pagan subsidios a la exportación para colocar sus excedentes en otros países, alguno de ellos productores de leche¹⁴. Todos los países productores de leche, desarrollados o en desarrollo, aprueban aranceles u obstáculos técnicos al comercio (OTC) para intentar protegerse de una potencial competencia desleal¹⁵. Los productos lácteos son, de todos los productos agrícolas, aquellos que tienen mayor protección arancelaria llegando a alcanzar un 80% frente al 62% del resto de productos agrícolas¹⁶.

Para Oxfam Internacional, nuestro sistema europeo de protección al sector lechero devasta la subsistencia de Kenia, la República Dominicana y Jamaica porque, a pesar de ser productores de leche, acaban importando los productos lácteos subvencionados de la UE que resultan más baratos en su mercado que los suyos propios¹⁷. Cualquier ayuda a la producción o a la exportación de los productos agrarios provoca distorsiones en los mercados mundiales. En estos momentos, los precios mundiales de los lácteos son artificialmente bajos, en concreto cuando hablamos de la leche en polvo porque es un producto deshidratado que presenta facilidades de almacenaje y logística en general.

¹³ EEUU regula sus ayudas en su Ley Agraria (Farm Bill), Canadá, Australia y Nueva Zelanda también ayudan a su producción agraria. Europa ha hecho lo mismo con la PAC. FOWLER, P., *Ordeñando la PAC, Cómo el régimen europeo de productos lácteos está arrasando los medios de vida del mundo en desarrollo*, Informe de Oxfam Internacional, Washington DC, 2002, p. 11.

¹⁴ Caso de la India en la *Operación Inundación* como se describe en FOWLER, P., *op.cit.*, p.2 y 19.

¹⁵ HENSON, S. y CRANFIELD, J., *Planteamiento de un caso político para las agroindustrias y agronegocios en los países en desarrollo*, Agroindustrias para el Desarrollo, capítulo II, FAO, Roma, 2013, pp.42-43.

¹⁶ KNIPS, V., "Los países en desarrollo y el sector lechero mundial, Parte I: Panorama mundial", Departamento de Desarrollo Económico, FAO, Roma, 2005, p.3, <http://www.fao.org/ag/ppipi.html>, visitada el 15.08.2015.

¹⁷ FOWLER, P., *op. cit.*, p. 2.

Esto está provocando efectos negativos en países en desarrollo, productores de leche, que tienen que competir en sus mercados locales con la leche deshidratada de importación. Es el caso de Bangladesh, Jamaica, India, Perú, Senegal, Tanzania y Tailandia¹⁸.

Al hablar del mercado global de los productos lácteos, no solo hablamos de la leche líquida, sino también de la leche en polvo, la nata, los sueros, las mantequillas y otras materias grasas, la lactosa y el jarabe de lactosa, la mazada y el kéfir, los preparados utilizados en la alimentación animal y los productos con alto valor añadido como son los quesos, el requesón y los yogures¹⁹.

La leche líquida es un producto voluminoso y pesado. El almacenamiento y el transporte resultan costosos porque si no se realiza adecuadamente, se pierde en 24-48 horas²⁰. Debido a estos factores, solo el 7% de la producción mundial de la leche líquida se comercializa internacionalmente, sin contar el comercio interno de la UE²¹. Desde 1990, las exportaciones desde países que reciben subvenciones se han disparado hacia aquellos países que no tienen subvención. Los países desarrollados representan el 62% de las importaciones mundiales de leche y el 93% de las exportaciones²². En los países desarrollados, la producción está disminuyendo pero está aumentando su productividad (menos vacas, más litros de leche), mientras que en los países en desarrollo la producción está aumentando porque crece el número de vacas²³.

La mayoría de los autores afirma que la demanda de lácteos crecerá por encima de la capacidad de respuesta de la oferta para abastecerla²⁴. La demanda provendrá de países en desarrollo, cuya población está aumentando, el poder adquisitivo está creciendo y los hábitos se están occidentalizando. Esto hace que esté surgiendo una clase media acomodada en el sureste asiático, en América Latina y en Europa Central y oriental²⁵. En los países desarrollados, el aumento del consumo vendrá de la mano de aquellos productos con alto valor añadido como son los complementos para deportistas, los medicinales y los nutrientes para lactantes porque el consumo per cápita anual de leche líquida es ya muy alto. Es decir, aumentará la demanda de productos lácteos con un fuerte componente de innovación.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 19-20.

¹⁹ Reglamento (CE) nº 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DOCE 26.06.1999).

²⁰ CASADO PÉREZ, V. et. al., *op.cit.*, pp. 5-6; KNIPS, V., *op.cit.*, p.1.

²¹ KNIPS, V., *op. cit.*, p. 2.

²² *Ibidem*, p.3.

²³ FOWLER, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁴ DAIRY AUSTRALIA & GARDINER FOUNDATION, *Horizon 2020, Future Scenarios for the Australian Dairy Industry*, Highlights from the report of the Working Group, Melbourne, 2012, pp. 1-14; NICHOLSON, J., Propuesta de Informe del Parlamento Europeo sobre las perspectivas para el sector lácteo en la UE, revisión de la aplicación del Paquete lácteo, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Bruselas, 12 junio 2015, pp.2-26.

²⁵ KNIPS, V., *op. cit.*, p. 2.

En el mercado lácteo mundial, el rasgo característico es la concentración en la exportación²⁶. Los exportadores de los productos lácteos son pocos y de gran tamaño. Los países con los mayores excedentes de leche son Nueva Zelanda, EEUU, Australia y la UE. Dentro de los países europeos, destacan Alemania, Francia e Irlanda. Todos estos países son los principales exportadores de lácteos²⁷. Todos ellos tienen grandes pastos. No podemos decir lo mismo de los importadores en los que existe más diversidad. Es el caso de África y Oriente Medio que están aumentando mucho el consumo de los productos lácteos y todos ellos son países en los que las condiciones climatológicas son adversas a la producción de leche y sus derivados²⁸. Las mayores demandas internacionales de leche provienen de China, Rusia, India, África y Oriente Medio²⁹.

Es cierto que se ha producido una desaceleración económica en China acompañada de sucesivas devaluaciones del yuan que está representando un descenso en las importaciones de lácteos pero, en términos globales, Asia es la región más importante, con el 41 % del consumo mundial de leche³⁰. El veto ruso sobre los productos europeos continúa, y eso nos está afectando. Desde Rusia se ven obligados a importar la leche desde Bielorrusia y Ucrania, grandes productores³¹. No hay que perder de vista que algunos países productores de leche, van a necesitar más cantidades para abastecer a sus mercados (India, Brasil, Indonesia y Argelia) y que existen países que no son productores y están aumentando el consumo de productos lácteos como es el caso de Colombia³², Arabia Saudí, Malasia, Vietnam, Tailandia, Filipinas, Singapur, Japón y Emiratos Árabes en Asia. Y Egipto y Ghana dentro del continente africano³³.

Los precios de la leche guardan una gran dependencia con los precios de los piensos que alimentan al ganado y del gasoil, ambos son muy volátiles también³⁴. Para Casanovas, la mayor presión competitiva presiona los precios a la baja pero hay otros factores como la volatilidad de los precios de la leche a nivel internacional y el coste de la alimentación animal. Hay una conexión entre los insumos energéticos y alimentarios

²⁶ CAPPELLINI, O., *op. cit.*, p. 61.

²⁷ FAO, Food Outlook, Biannual Report on Global Food Markets, Trade and Market Division, Roma, 2014, http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.VkC_H7cvfIU, visitada el 6.11.2015.

²⁸ Son países áridos donde escasean los pastos y el agua lo que dificulta el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

²⁹ CAPPELLINI, O., *op.cit.*, pp. 61-74.

³⁰ *Ibidem*, p. 60.

³¹ *Ibidem*, p. 70.

³² PORTAL LECHERO, “La importación de lácteos en Colombia crece un 109%”, *Revista digital*, www.portalechero.com, visitada el 17/09/2015.

³³ FAO, Milk and Milk Products Price and Trade Update, 2014, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Dairy/Documents/Milk and Milk Products - NOVEMBER 2014.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Dairy/Documents/Milk_and_Milk_Products_-_NOVEMBER_2014.pdf), visitada el 6.11.2015; CASASNOVAS OLIVA, V.L., “De las cuotas lácteas a las cuotas de mercado”, *Revista Frisona Española*, nº 184, Madrid, 2011, p.110.

³⁴ CASASNOVAS OLIVA, V.L., *op.cit.*, pp.112-113; Conclusión 1.5º del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) (2015/C 242/04) sobre la situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015, ponente WALSHE, P., DOUE 23.07.2015, Bruselas, 2015, p.24; ESADE, *La reforma de la Política Agrícola de la Unión Europea: el chequeo médico de la PAC*, Informe Económico, nº 8, Barcelona, 2008, p.118.

hasta el punto de que sufren la misma evolución los precios de la leche y del petróleo³⁵. Promover la firma de contratos entre los ganaderos y la industria estableciendo unos precios fijos mientras dure el contrato, puede ser peligroso para el propio ganadero porque en ese intervalo de tiempo pueden fluctuar mucho los precios de los piensos que alimentan al ganado. En La Ley Agraria americana (*Farm Bill 2008*) existe una medida que contrarresta este riesgo. Es la medida MILC (*Milk Income Loss Contract*) que establece que, cuando los precios de los piensos del ganado sean superiores a los precios de la leche, se otorgarán ayudas para nivelar la situación y así el ganadero no tendrá que soportar las pérdidas³⁶.

En la UE no está prevista ninguna medida de este tipo. Esta presión en las fluctuaciones de los precios de los insumos será una variable que deberá soportar el ganadero europeo en el nuevo escenario de liberalización mundial del sector lácteo. Una liberalización que en la UE está siendo gradual y progresiva, a diferencia del resto de países productores de leche que la sufren sin paliativos. Excepto EEUU, claro.

Estos últimos 30 años, coincidiendo con el sistema de cuotas lácteas en Europa, la producción lechera mundial ha aumentado más de un 50%, pasando de 482 millones de toneladas a 754 millones de toneladas³⁷. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que, en estos últimos diez años, la producción de leche ha aumentado un 22% y 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. India se ha convertido en el mayor productor mundial de leche representando el 16% de la producción total, aún así es deficitario³⁸. Mientras tanto, en Europa, por tener una política proteccionista como es la PAC, se ha frenado la producción de lácteos. El sistema de cuotas tampoco protegió a los ganaderos europeos frente a la caída de los precios que se produjo entre 2007 y 2009³⁹.

Las ayudas de la PAC han aumentado la brecha entre los países ricos y los pobres. Otros países también han protegido a su sector agrícola durante décadas. Es el caso de EEUU con su Ley Agraria (*Farm Bill*) y Canadá a través de su monopolio exportador⁴⁰. Por qué unos países cuentan con ayudas a la producción agrícola y otros no. Estas ayudas, a pesar de distorsionar gravemente los mercados mundiales, están permitidas por la

³⁵ CASASNOVAS OLIVA, V.L., *op.cit.*, p.112; ESADE, *op.cit.*, p.118.

³⁶ CASASNOVAS, *op.cit.*, p.113.

³⁷ FAO, *Tendencias y perspectivas del mercado mundial*, Capítulo 5, productos lácteos, 2014, <http://www.fao.org/docrep/008/y9492s/y9492s09.htm>, visitada el 2.11.2015.

³⁸ FAO, 2015, <http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.Vffl9xHtmko>, visitada el 5.11.2015.

³⁹ Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p.28.

⁴⁰ Ayudas de Canadá y de EEUU a su sector agrario. Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), *Informe sobre El sector lácteo ante un informe sin cuotas*, Madrid, 2014, pp. 12-14; FOWLER, P., *op.cit.*, p. 11; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), *Análisis de la cadena de producción y distribución del sector de lácteos, Diagnóstico y Análisis Estratégico del Sector Agroalimentario Español*, MAPA, Madrid, 2004, p. 23.

Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴¹. Para competir en condiciones de igualdad, estas ayudas deberían erradicarse por completo y sin excepción.

Todos los países miembros de la UE son productores de leche y la producción de leche está aumentando. La leche es el primer producto agrícola de la UE y representa el 15% de la producción agrícola total con 148 millones de toneladas de leche entregada en 2014⁴². Trabajan en el sector 650.000 ganaderos con un total de 18 millones de vacas lecheras y una fuerza de trabajo de 1,2 millones de personas⁴³. La crisis de 2009 demostró que la liberalización del mercado lácteo mundial vino acompañada de mayor inestabilidad y volatilidad en los precios. Esto es exactamente lo que está ocurriendo hoy. Sería oportuno extraer alguna lección de las enseñanzas pasadas.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CUOTAS LÁCTEAS. EL ALCANCE DE LA PAC EN EUROPA

La II Guerra Mundial acabó en 1945 y nos encontramos en plena guerra fría. Los estados tienen la necesidad de *hacer algo* para evitar confrontaciones futuras y promover la cooperación entre los países. Se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948⁴⁴. En 1950, con la Declaración Schuman, se propone un plan de recuperación económica que pretende, en última instancia, que los estados se reconcilien. Con la firma del Tratado de París en 1951, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)⁴⁵. El 25 marzo de 1957 se celebra el Tratado de Roma y con él, se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)⁴⁶.

Consecuencia del momento histórico que se atraviesa, la población está empobrecida, desnutrida, sin acceso a los alimentos, con ciudades devastadas y escasos recursos. Desde la creación de la CEE, la PAC es prioritaria al resto de políticas comunitarias, es *la política primigenia comunitaria*⁴⁷. Los artículos 32 al 38 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁴⁸ (actuales artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de

⁴¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), Negociaciones sobre la Agricultura: información general, La ayuda interna en la agricultura, Los compartimentos, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm, visitada el 3.11.2015.

⁴² TROPEA, F., Informe del Parlamento Europeo sobre el futuro del sector lácteo en la Unión Europea tras el final de las cuotas, Sección de Investigación, Bruselas, 2015, p.2.

⁴³ *Ibidem*, p.2.

⁴⁴ La Declaración se adoptó en París, en el Palacio de Chaillot, el 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/>, visitada el 9.11.2015.

⁴⁵ El 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que entró en vigor el 23 de julio de 1952 por un periodo limitado de 50 años. El Tratado expiró el 23 de julio de 2002, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:xy0022>, visitada el 5.11.2015.

⁴⁶ Ambos fueron ratificados sin problemas por los Estados nacionales y entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1958, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:xy0024>, visitada el 5.11.2015.

⁴⁷ FERNANDEZ TORRES, J.R., *op.cit.*, pp. 17-40, especialmente p.21.

⁴⁸ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), en vigor desde el 12 de junio de 1985 hasta el 1 de diciembre de 2009.

la Unión Europea) prevén la creación de una Política Agraria Común⁴⁹, política que se consolidará en 1962⁵⁰. El objetivo de la PAC será incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables⁵¹. Objetivo que irá evolucionando con las sucesivas reformas de la misma hacia la eficiencia, la competitividad en los mercados mundiales⁵² y la seguridad alimentaria⁵³. E irá asumiendo nuevos retos con el paso de los años, resultado de las necesidades que van surgiendo y de las demandas ciudadanas.

Se pasa de una etapa de escasez y hambruna a una etapa de sobreproducción, excedentes y un gasto público desmesurado en dar salida (a través de intervenciones públicas, ayudas a las exportaciones y almacenaje público)⁵⁴ a una producción que no se consume dentro de nuestras fronteras y que tampoco es demandada fuera. La producción, fruto de las ayudas de la PAC al sector agrario-ganadero, aumenta un 2% anual desde 1973 hasta 1988 y el consumo solo crece un 0,5% anual⁵⁵. Los agricultores no atienden a los nuevos requerimientos y solo piensan en producir más. Las tierras se están desgastando por la intensificación y hay una saturación de todo.

Resulta curioso que una política que se lanza a la conquista de los mercados mundiales no se someta a las reglas del mercado y que sea tan intervencionista⁵⁶. La PAC no deja de ser un reflejo del proteccionismo europeo de las políticas agrícolas de los estados miembros que la componen, lo que conduce a un desequilibrio enorme en los mercados mundiales. La mayor parte del presupuesto de la PAC (que llegó a alcanzar en sus inicios un 75% del presupuesto de la CEE)⁵⁷ se destina a frenar la producción, canalizar

⁴⁹ Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y Reglamentos (UE) n° 1303 a 1308/2013 (DOUE 20.12.2013). Artículo. 38.1° “La Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca” y artículo. 38.4° “El funcionamiento y desarrollo del mercado interior para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común”.

⁵⁰ Tras la creación de un grupo de trabajo y varios años profundizando en el tema. COMISIÓN EUROPEA, *La Política Agrícola Común, Una asociación entre Europa y los agricultores*, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Bruselas, 2012, p.3.

⁵¹ Artículo 33 del Tratado de Roma y artículo 39 del TFUE; CASADO PÉREZ, V., et al., *op.cit.*, p. 4; CELMA ALONSO, P., “La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 26, Madrid, enero-junio 2014, p.194.

⁵² CELMA ALONSO, P., *op.cit.*, pp. 192-194.

⁵³ *Ibidem*, pp. 192-195.

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, Política Agraria Común, El Primer Pilar de la PAC, Bruselas, 2015, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.4.pdf, visitada el 9.11.2015.

⁵⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Evolución y futuro de la PAC, Documento de reflexión de la Comisión, COM (91) 100 final, Bruselas, 1 febrero 1991, p.2

⁵⁶ GRUPO DE BRUJAS, “¿Qué Agricultura queremos para Europa?”, *Agricultura y Sociedad*, n° 79, 1996, pp. 229-236.

⁵⁷ SCHÜTZE, R., “Reforming the CAP: from vertical to horizontal harmonization”, *Yearbook of European Law*, N° 28, 2009, pp. 337-361.

los excedentes, almacenar alimentos y evitar la intensificación de las tierras⁵⁸. Es decir, la mayor parte del presupuesto se invierte en frenar una producción que, previamente, se ha impulsado con ayudas.

Se establecen controles a la producción de determinados rendimientos agrarios. Primero, se establecen controles al azúcar⁵⁹ y este mismo esquema de cupos se traslada al sector lácteo, aprobándose las cuotas lecheras en 1984⁶⁰.

Las cuotas lácteas se implantaron dentro de un sistema garantista en una etapa, finales de los 70 y comienzos de los 80, en que había un exceso de producción y, de esta manera, se aseguraban unos precios altos por cada litro de leche producido para preservar la supervivencia del modelo agrícola-ganadero en Europa. En esta época, la Comisión Europea aprobó diversas intervenciones públicas y obligó a comprar grandes cantidades de mantequilla y leche en polvo que llegaron a representar un excedente de un millón de toneladas⁶¹. Por eso se acuñó la expresión de *los lagos de leche y las montañas de mantequilla* que inundaban Europa⁶².

El régimen de cuotas se introduce, por primera vez, a través del Reglamento n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 804/68 en el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácticos (DOCE 1.04.1984). El régimen de cuotas lecheras se estructura en torno a dos elementos. Por un lado, se determina una cantidad de leche de referencia para cada uno de los Estados miembros⁶³ y por otro lado, se establece una tasa suplementaria que el Estado deberá abonar en el caso de que su producción de leche sobrepase la cantidad asignada⁶⁴.

El sistema de cuotas lácteas regula la producción de leche por país dentro de la CEE y pone un límite a cada ganadero o explotación para no rebasar las cuotas que se asignan a cada Estado miembro⁶⁵. La asignación de las cuotas es un sistema complejo que tiene en cuenta la producción de un año *base* para asignar las cuotas por país que se dividen

⁵⁸ KRONBERGER KREIS (Instituto de Frankfurt), *Exigencias de un nuevo ordenamiento agrícola para Europa, Necesidad de una nueva orientación para la Política Agrícola*, ESIC, Universidad de Alcalá, Madrid, 1985, pp. 19-28.

⁵⁹ Las cuotas de azúcar están previstas que se extingan en 2017. España consume 1,3 millones de toneladas de azúcar al año y la Unión Europea limitó su cupo a medio millón. Su situación es claramente deficitaria como también ocurre con la leche. Más información en el Reglamento (CE) n° 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006 (DOUE 25.10.2006), por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.

⁶⁰ Mediante la publicación del Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DOCE 1.4.84).

⁶¹ TROPEA, F., *op.cit.*, pp. 1-10.

⁶² ESADE, *op.cit.*, p.114.

⁶³ La cantidad de referencia para cada uno de los Estados miembros se encuentra establecida en el Reglamento (CE) n° 1234/2007, de 22 de octubre, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas (DO L 299 de 16.11.2007).

⁶⁴ CASADO PÉREZ, V., et al., *op.cit.*, p. 7.

⁶⁵ COAG, *op.cit.*, pp. 1-15.

entre la producción que se destina a la industria y aquella que se destina a la venta directa⁶⁶. Luego, cada país asigna las cuotas como considere internamente.

Tras la aprobación de este sistema, hay países (como es el caso de España) que tienen una gran capacidad de producción y un consumo doméstico de 9 millones de toneladas de leche al año y, sin embargo, solo se le conceden cuotas para producir 6,5 millones de toneladas de leche al año⁶⁷. En España, la situación es deficitaria y la respuesta es la importación de leche. Por el contrario, a Francia se le asignan unas cuotas superiores a su consumo doméstico. Francia tiene cuotas de leche que le permiten producir un 60% más de lo que consume internamente y esto *obliga* a que Francia deba exportar su leche⁶⁸. Desde mi punto de vista, este es uno de los problemas del sistema de reparto de las cuotas, que no tiene en cuenta el consumo nacional y otorga cuotas de producción sin valorar este índice, lo que conlleva *desequilibrios nacionales* desde el comienzo.

Un aspecto positivo que tuvo la aplicación del sistema de cuotas fue el incremento en el precio de la leche que hasta la campaña 93/94 fue excesivamente bajo y con él, se consiguió la estabilización del mercado. Hubo también efectos negativos como la rigidez que supone desenvolverse en un mercado regulado con explotaciones que tienen una mayor producción y necesidad de expansión, así como la dificultad que supone, por su coste, para los jóvenes que quieren acceder al sector⁶⁹.

En la Agenda 2000, las principales medidas que se adoptaron estuvieron relacionadas con los precios de intervención de la mantequilla y de la leche desnatada que se redujeron un 15%⁷⁰. En la *Reforma Fischer*, en 2003, se estableció que, durante once períodos anuales consecutivos, los Estados miembros percibirían de los agricultores una tasa sobre las cantidades de leche de vaca que se hayan comercializado durante 12 meses y que excedan de las cantidades máximas de referencia asignadas a cada Estado miembro⁷¹. Se instauró la *supertasa*. Las medidas iban encaminadas a fomentar el consumo interior. Se mantuvo el régimen de intervención como medida para contribuir a la estabilización de los mercados. Fue en esta revisión intermedia de la PAC cuando los Estados miembros de la UE acordaron poner fin al régimen de cuotas a

⁶⁶ REDONDO CARDEÑA, P., *¿En qué consisten las cuotas lácteas?*, INEA Escuela Universitaria Ingeniería Técnica Agrícola, Valladolid, 2001, http://lan.inea.org:8010/web/zootecnia/Rumiantes/cuotas_lacteas.htm, visitada el 20.09.2015.

⁶⁷ MAGRAMA, *Evolución de las políticas en el sector y perspectivas en España, Producción y mercados ganaderos*, Madrid, 2015, http://www.magrama.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/Evoluci%C3%B3n_de_las_Pol%C3%ADticas_en_el_Sector_y_Perspectivas_en_Espa%C3%B1a_tcm7-314119.pdf, visitada el 15.10.2015; VSF –JUSTICIA ALIMENTARIA GLOBAL, *op.cit.*, p. 24.

⁶⁸ AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA (ACC), *Los precios del sector lácteo en Cataluña, ¿Existen riesgos para la competencia?*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, pp. 12-32, http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/as_07-2012_sector_lactic.esp.pdf, visitada el 15.10.2015.

⁶⁹ REDONDO CARDEÑA, *op.cit.*, p.1.

⁷⁰ *Ibidem*, p.2.

⁷¹ Reglamento (CE) n° 1788/2003 del Consejo, de 29 septiembre de 2003, por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos (DOUE 21.10.2003).

partir del 31 de marzo de 2015⁷². La Comunidad financió pagos directos por año y por explotación y concedió cierta discrecionalidad a los Estados a partir de la campaña de 2005.

En 2007 y 2008 se produjo una grave crisis alimentaria debida a la subida del precio de los alimentos que condujo a que 1000 millones de personas en el mundo murieran de hambre⁷³. El Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) que consiste en reducir el hambre a la mitad para 2015⁷⁴, dista mucho de cumplirse. Paradójicamente, la OMS ha declarado la obesidad una epidemia a nivel mundial⁷⁵.

La subida de los precios de los alimentos fue motivada por razones empresariales y de liberalización de los mercados porque aquellos años las cosechas fueron cuantiosas⁷⁶. Fueron razones especulativas estrictamente hablando y no escasez de alimentos como tal. Para Schutter, relator de la FAO, que el comprador tenga poder de negociación sobre los proveedores, tiene graves consecuencias para los productores y los consumidores⁷⁷. Este hecho da como resultado que los pequeños agricultores tienen un costo cada vez mayor por los insumos, y menos ingresos por los productos agrícolas que producen y venden. A ello se une el auge y desarrollo de los agrocombustibles⁷⁸ y la dificultad para acceder a la tierra, al agua, a las semillas y a otros recursos naturales necesarios que son limitados.

La volatilidad en los precios de la leche es un fenómeno nuevo para todos los productores europeos de leche y se produce tras la reducción sustancial de ayudas al mercado y la rebaja de los aranceles a la importación entre 2005 y 2007, coincidiendo con la reforma de la PAC de 2008. En el chequeo médico de la PAC, se decidió que las cuotas podrían aumentar un 1%⁷⁹ cada año, durante cinco años, de 2009 a 2013⁸⁰, con objeto de adaptar las explotaciones ganaderas a la liberalización del mercado lácteo. Se

⁷² Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p. 27.

⁷³ GONZÁLEZ, E., *La Unión Europea y la crisis alimentaria, Impactos de la Política Agraria Común en el derecho a una alimentación adecuada*, Observatorio DESC, 1ª edición, Barcelona, 2011, p.10.

⁷⁴ La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, firmada en septiembre de 2000, compromete a los líderes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación de la mujer. Con tal fin, establece los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio. El 1º es *erradicar la pobreza extrema y el hambre y se propone, como meta, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre*.

⁷⁵ VANDEVIJVERE, S., CHOW, C., HALL, K., UMALI, E. y SWINBURN, B., “El aumento del suministro de energía alimentaria como el principal impulsor de la epidemia de obesidad: un análisis internacional”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, volumen 93, nº 7, 2015, pp. 437-512.

⁷⁶ FOWLER, P., *op.cit.*, p. 11.

⁷⁷ GONZÁLEZ, E., *op.cit.*, pp.5-11.

⁷⁸ ESADE, *op.cit.*, p.118.

⁷⁹ CEJUDO GARCÍA, E. y MAROTO MARTOS, J.C., “La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 318, Barcelona, 2010; ESADE, *op.cit.*, p.118.

⁸⁰ DE ANTONIO, F., Sistema de gestión de cuotas lácteas, última campaña 2014-2015, Cooperativas Agroalimentarias de España, Madrid, 2015, pp. 44-46, <http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/04377.pdf>, visitada el 15.10.2015.

permitió, de manera muy controlada y moderada, aumentar la producción de leche en Europa.

No obstante, los precios de los lácteos comenzaron una bajada imparable consecuencia de la crisis mundial⁸¹. Ello provocó una caída, aún mayor, en las compras de los piensos para los animales porque disminuyó su demanda al peligrar la subsistencia de las explotaciones ganaderas. El sector lácteo resultó muy castigado. La respuesta de la UE al grave desplome en la demanda y los precios de la leche y los productos lácteos relacionada con la crisis financiera de 2008-2009 supuso una oportunidad para aprender. La actuación de la Comisión fue tardía y eso representó un esfuerzo materializado en seis meses de compras de intervención de mantequilla y ocho meses de compras de intervención de leche desnatada en polvo⁸².

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, las materias agrícolas pasaron a ser una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros⁸³ que asumieron, de esta manera, más funciones. En los inicios de la PAC, las cuestiones agrícolas eran de competencia exclusiva de la Comisión. A partir de ahora, rige el principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Estados miembros, a través del segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, tendrán discrecionalidad para asignar partidas presupuestarias a aquellas actuaciones que consideren prioritarias⁸⁴. Por lo tanto, el sector lácteo quedará salvaguardado bajo los Planes de Desarrollo Rural (PDR) que se desarrollarán nacional y regionalmente.

Después de la crisis de 2009, los precios de la leche bajaron de 0,30 céntimos € el litro. Este hecho fue el detonante para que se elaborara el *Paquete Leche* publicado en marzo de 2012 e integrado en el Reglamento (UE) n° 1308/2013, 17 diciembre de 2013, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se creó la organización común de mercados para productores agrícolas (DOUE 20.12.2013)⁸⁵. Se permitió que los Estados miembros obligaran a las partes a hacer uso de los contratos por escrito⁸⁶ *siempre que se*

⁸¹ Hace referencia a las hipotecas *subprime* y el origen del conflicto en Estados Unidos que luego se extendió a Europa. STEINBERG, F., "La crisis financiera mundial: causas y respuesta política", *Real Instituto Elcano*, n° 126, 2008, p.1.

⁸² Conclusión 2.6.1° del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p.26.

⁸³ Artículo 3 del TCE regula las competencias exclusivas de la Comisión en agricultura y pesca y el artículo 4 TFUE regula la agricultura como competencia compartida con los Estados miembros. MANGAS MARTÍN, A., *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Pamplona, 2008, pp.6-11; PARLAMENTO EUROPEO, Ficha sobre la Política Agrícola Común y el Tratado, MASSOT MARTÍ, A., Bruselas, 2015, p.4, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.1.pdf, visitada el 10.11.2015.

⁸⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Fichas Técnicas, La PAC, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html, visitada el 15.10.2015.

⁸⁵ A través de este Reglamento también se derogaron los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.

⁸⁶ Fundamento 127 y 138 del Reglamento (UE) n° 1308/2013: "A falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros pueden decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de Derecho contractual, a condición de que

respetara el derecho de la Unión para proteger al ganadero como parte más débil en la compraventa. Hasta el momento, solo 12 Estados miembros (de los 28)⁸⁷, entre los que se encuentra España, han decidido obligar a la firma de contratos entre los ganaderos y la industria. En otros dos países miembros, Bélgica y Reino Unido, no existe esta obligatoriedad pero si se han creado unos códigos de buenas prácticas⁸⁸.

Otra de las medidas que se aprobó fue el reconocimiento de las Organizaciones Profesionales (OP) por los Estados Miembros⁸⁹. Se les destinó una partida especial del presupuesto de la PAC. El fin último era promover las agrupaciones de ganaderos con objeto de que pudieran defender mejor sus intereses y tener más fuerza en las negociaciones. Se creó el Observatorio del Mercado de la leche (Milk Market Observatory, MMO) que depende de la Dirección de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. Con el Observatorio, se quiere dar transparencia y publicidad a las fluctuaciones y tendencias del mercado, los precios, las importaciones y las exportaciones, las ayudas al sector y todo aquello que esté relacionado con el mercado de productos lácteos⁹⁰. En este Reglamento nº 1308/2013, se prevé una red de seguridad consistente en la intervención pública o el almacenamiento privado⁹¹ para la leche y los productos lácteos, cuando sobrevengan crisis de mercado como las ocurridas a finales de la década de los 70 y principios de los 80. Ambas medidas son muy caras para el presupuesto de la UE y, aunque se barajan como una posibilidad, será muy difícil que se asuman económicamente.

En el artículo 39 de Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (DOUE 20.12.2013) relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se prevé un instrumento de estabilización de ingreso consistente en contribuciones financieras a fondos mutuales que ofrezcan compensación a los agricultores por una fuerte disminución de sus ingresos que actuará cuando la pérdida mínima para el ganadero sea de un 30% comparada con los tres años anteriores⁹². Pocos Estados miembros han asignado suficientes recursos a esta medida debido a la complejidad de la misma y a la rigidez del umbral de caída del ingreso⁹³. No obstante, resulta interesante valorar esta medida ante la actual coyuntura de los mercados lácteos. Si se promoviera

al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados”.

⁸⁷ Letonia, Francia, Italia, España, Lituania, Hungría, Eslovaquia, Croacia, Chipre, Portugal, Bulgaria, Rumania.

⁸⁸ TROPEA, F., *op.cit.*, pág.6.

⁸⁹ Fundamentos 131 a 136 y artículo 163 del Reglamento (UE) nº 1308/2013, 17 diciembre de 2013, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se creó la organización común de mercados para productores agrícolas (DOUE 20.12.2013).

⁹⁰ NICHOLSON, J., *op.cit.*, pp.12-13.

⁹¹ Reglamento (UE) nº 1308/2013, 17 diciembre de 2013, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se creó la organización común de mercados para productores agrícolas (DOUE 20.12.2013).

⁹² Artículo 36.1º c) del Reglamento (UE) nº 1305/2013; CASASNOVAS, *op.cit.*, p.113; NICHOLSON, J., *op.cit.*, p. 11-12.

⁹³ TROPEA, *op.cit.*, p. 7.

el uso de la misma, los ganaderos estarían mucho más protegidos ante un descenso brusco en el precio de sus productos, como está sucediendo hoy en día.

Con la última reforma de la PAC 2014-2020, el sector lácteo queda protegido a través de las compras de intervención para la mantequilla y la leche en polvo desnatada, la ayuda para el almacenamiento privado de la mantequilla, de la leche en polvo y del queso acompañada de un marco regulatorio de la Comisión para reaccionar ante circunstancias excepcionales (extensión del periodo de compras de intervención, almacén privado para otros productos lácteos, devolución de exportaciones, derogaciones temporales de reglas de competencia y otros pagos excepcionales)⁹⁴. Los Estados miembros pueden conceder apoyos extraordinarios, pero serán siempre bajo el presupuesto del PDR y solo en zonas específicas⁹⁵. Las ayudas se hacen extensivas a la creación de nuevas OP, y al mantenimiento de las actuales. En mi opinión, será a través del asociacionismo (OP, cooperativas, asociaciones) por donde comenzarán a solucionarse los problemas que atraviesa el sector. El asociacionismo y el cooperativismo⁹⁶ se muestran como piezas claves para la protección de los derechos e intereses del sector primario que es el más débil.

Las cuotas lácteas llegan a su fin el 31 marzo de 2015. El Observatorio Europeo de la leche observa, tras el 1 abril de 2015, que los precios del litro de leche se desploman en todos los países europeos y llegan a alcanzar los 0,18€/litro⁹⁷. Estos precios están por debajo de los precios de intervención (0,20 €/litro) que se aprobaron en 1980 y que están obsoletos⁹⁸. Se reclama a la Comisión Europea que revise los precios de intervención para que se ajusten a la realidad. Otra de las medidas que se proponen a la Comisión es que utilice los 900 millones de euros⁹⁹ que la Comisión ha recaudado durante estos 30 años de vigencia de las cuotas por aplicar la *supertasa* a los ganaderos para que, ahora, los revierta sobre el sector. Parece que esta partida presupuestaria ya está comprometida.

A modo de resumen, el sistema de las cuotas lácteas, durante las sucesivas reformas de la PAC, fue derivando en una disminución de los precios de garantía hasta convertirse en meras *redes de seguridad* para situaciones extremas (lo que son hoy) y en una

⁹⁴ *Ibidem*, p.7.

⁹⁵ Las zonas de montaña, de difícil acceso o con dificultades orográficas son aquellas que están más protegidas por la PAC.

⁹⁶ A propósito, se aprobó la Ley 13/2013 de 2 agosto de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (BOE 3 agosto 2013).

⁹⁷ Revista digital Agronews Castilla y León, <http://www.agronewscastillayleon.com/el-observatorio-europeo-muestra-el-hundimiento-de-los-precios-de-la-leche-en-holanda-hasta-los-018>, visitada el 11.05.2015.

⁹⁸ En 2009, el coste de producir leche en Irlanda era de 0,19 €/ litro en tanto que en 2014 el coste ascendió a 25,6 €/ litro. La red de seguridad que representan los actuales niveles de precio de compra de intervención de la leche descremada en polvo (LDP) y la mantequilla equivale a un precio de producción de alrededor de 0,20 €/litro, por lo que ha perdido toda relación con el coste de producción de los agricultores. Conclusión 2.6.3º del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p.26.

⁹⁹ Diario Expansión,

<http://www.expansion.com/economia/2015/09/04/55e8ab8b268e3e71308b45ab.html>, visitada el 4.09.2015.

concentración del poder de negociación por parte de las comercializadoras y las distribuidoras de productos lácteos¹⁰⁰. Lo que se pretende con el fin del sistema de las cuotas lácteas es que sean las fuerzas del mercado las conductoras de la producción de leche en Europa. Y nos preguntamos si un continente que ha estado constreñido en su producción láctea puede, *de la noche a la mañana*, producir acorde a las exigencias de un mercado mundial, de una demanda que debe localizar y de un escenario global al que hasta ahora solo ha asomado tímidamente de la mano de la PAC que ha pecado de proteccionista. ¿Los ganaderos europeos están preparados para un reto de semejantes características?

¿Fue el sistema de las cuotas lácteas la medida más acertada para frenar los excedentes lácteos de la CEE en 1984? ¿Fue necesario poner a las cuotas *parches y remiendos* durante 30 años? Analizando la situación con perspectiva, se comprende la premura en adoptar una decisión urgente porque *estábamos inundados por nuestros productos lácteos*¹⁰¹, pero por qué prorrogar tanto tiempo esta sangría económica para las arcas comunitarias, por qué seguir frenando una producción que podía tener salida en nuevos mercados internacionales, por qué hacer a los ganaderos dependientes de unas ayudas que son *pan para hoy y hambre para mañana*. Quizá la PAC pecó de pretenciosa en sus orígenes y quiso seguir siendo *la política* comunitaria frente a todas las demás. Quizás a las instituciones comunitarias les daba miedo *soltar la mano* al niño que había criado y alimentado durante sus primeros años.

En mi opinión, instaurar el sistema de las cuotas lácteas fue un acierto para los ganaderos europeos porque era necesario dar respuesta al conflicto excedentario que existía, pero prorrogarlo durante 30 años fue un desacierto absoluto. Era una situación que requería reflexión, serenidad y medidas eficaces. La debacle en los precios, el estrangulamiento de los ganaderos, el veto ruso, los aranceles a la importación, los acuerdos comerciales, la desaceleración *de gigantes*¹⁰², las marchas reivindicativas, las medidas de intervención. Todo ello debía haberse previsto antes y antes debían haberse propuesto medidas como las que se pusieron *encima de la mesa* el pasado 7 septiembre en el Consejo UE de Ministros de Agricultura en Bruselas¹⁰³.

La necesidad y la presión han conducido a una catarsis láctea comunitaria (y mundial) y por fin se escuchan medidas coherentes con el daño que se ha hecho a los agricultores. Con las medidas cortoplacistas, la Comisión asume su parte de culpa. Con las medidas a medio y largo plazo, el Consejo UE de Ministros de Agricultura propone a los ganaderos herramientas para que continúen solos por el camino correcto; el de la liberalización, la globalización, la diversificación, la especialización, la innovación, la

¹⁰⁰ Resolución de la CNMC, Expediente S/0425/12 de Industrias Lácteas 2, 26 febrero 2015, Madrid..

¹⁰¹ De ahí la expresión de *lagos de leche y montañas de mantequilla* que se acuñó para describir los excedentes lácteos de finales de los años 70 y comienzos de los años 80 en la CEE. ESADE, *op.cit.*, p.114.

¹⁰² China.

¹⁰³ COMISIÓN EUROPEA, Paquete completo de medidas propuestas en el Consejo UE de Ministros de Agricultura el 7 septiembre de 2015 en Bruselas, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5601_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5601_es.htm), visitada el 5.11.2015.

competitividad y la seguridad alimentaria. Solo los que se adapten al nuevo entorno y circunstancias en un mercado global, subsistirán.

Se proponen unas ayudas para asegurar la liquidez de los ganaderos y la sostenibilidad de las explotaciones ganaderas en el corto plazo a través de los sobres nacionales. Se prevé ampliar las ayudas a los ganaderos a través de los fondos del segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural. Y se plantean unos instrumentos financieros para contratarlos con el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Frente a los desequilibrios del mercado, se prevén medidas cortoplacistas y otras con una visión a medio y largo plazo. Por un lado, se plantean ayudas al almacenamiento privado de la leche descremada en polvo y de la carne de porcino. Se impulsan programas de promoción y de información de oportunidades. Se quiere fortalecer el observatorio del mercado de la leche. Se promueven acuerdos comerciales que derriben los aranceles y los obstáculos técnicos al comercio. Desde el punto de vista de la internacionalización, se plantea la apertura de nuevos mercados y la realización de visitas de promoción a terceros países como China, Japón, México y Colombia. Dentro de los Planes de Desarrollo Rural, se velará por la calidad y la promoción.

Por todo ello, las medidas planteadas se consideran exhaustivas y sensibles a la realidad que atraviesa la UE. Estas medidas vienen a respaldar *reflexiones* previas del Comité Económico y Social Europeo¹⁰⁴ (CESE) y del Parlamento Europeo (PE)¹⁰⁵. Se ha escuchado a los grupos afectados y al resto de instituciones comunitarias. En mi opinión, la propuesta es adecuada y extensa porque abarca cuatro frentes (liquidez de los ganaderos, desequilibrios en los mercados, desafíos en la cadena de suministro y vínculos entre la agricultura y la sociedad). Estas medidas no hacen sino demostrar el grado de responsabilidad que ha tenido la Unión Europea al constreñir la producción láctea durante más de 30 años. Consecuencia de estas cuotas en la producción, los Estados miembros no han podido dar respuesta a nuevas demandas de países emergentes. Solo nos queda esperar a que se aprueben a través de algún instrumento legislativo que nos obligue a todos.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE LAS CUOTAS LÁCTEAS EN ESPAÑA

El sistema de las cuotas lácteas en Europa entró en vigor en 1984¹⁰⁶ y España se adhirió a la CEE en 1986¹⁰⁷, coincidiendo con la firma del Acta Única Europea y la creación del Mercado Único. A través del Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre¹⁰⁸ (BOE 10

¹⁰⁴ Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, pp.24-30.

¹⁰⁵ Resolución del Parlamento Europeo 7 julio 2015, sobre las perspectivas para el sector lácteo en la UE, revisión de la aplicación del Paquete lácteo, (2014/2146 INI), Bruselas, 2015, pp.1-15.

¹⁰⁶Reglamento n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DOCE 1.04.1984).

¹⁰⁷ Instrumento de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (BOE 1 enero 1986).

¹⁰⁸ A través del mismo se establece el procedimiento para determinar las cantidades de referencia de la leche.

diciembre 1992), se establece en España la organización común de mercados (OCM) en el sector de la leche y productos lácteos y quedan implantadas las cuotas lácteas. El peaje de aceptar las cuotas lácteas fue uno de los más caros que tuvo que *pagar* España con el sector agrario-ganadero por pertenecer a la *ya* Unión Europea. Aceptando las cuotas lácteas o cupos de producción de leche por país, España aceptaba producir una cantidad de leche que era inferior al consumo interno del propio país¹⁰⁹. En mi opinión, este fue uno de los primeros fallos que, a día de hoy, treinta años después de que se implantara este sistema y cuando se acaba de suprimir el sistema de cuotas lácteas en la UE con fecha 31 marzo 2015, sigue pasando factura a los ganaderos españoles.

El sistema de cuotas lácteas en España no entró en funcionamiento hasta el año 1993/1994¹¹⁰. Al concedérsele a España las cuotas lácteas relativas al 70% de su producción real, esto explica que España rebasara durante seis años seguidos el tope o límite impuesto porque fue difícil, por no decir imposible, dejar de producir de un año para otro un 30% de lo que se generaba en el país. Como consecuencia de este recorte en su producción, los primeros años en los que se aplicaron las cuotas lácteas en España, los ganaderos rebasaron sus cuotas. La producción de leche no es algo espontáneo que se puede acomodar a conveniencia en un corto plazo. Era necesario ajustar las vacadas y las producciones que requerían de un período de transición y España y sus autoridades no se adaptaron rápido a la nueva situación.

España se adhirió a la CEE velando por sus intereses políticos, pero descuidó los económicos. Permitió que el 30% de su consumo doméstico de leche fuera producido por otros países como Francia, Holanda y Alemania¹¹¹, donde *casualmente* los piensos y alimentos de las vacas eran y son más baratos que en España. Para la FAO, Alemania y Francia son dos de los países con mayores excedentes de leche que existen en el mundo¹¹². Quien considere que, con la liberalización del mercado de la leche, España va a pasar a satisfacer el 100% del consumo nacional, se equivoca. En mi opinión, aquellos países que han estado suministrando leche a España durante treinta años, van a seguir haciéndolo y van a defender la cuota de mercado que han adquirido y fidelizado seguramente, durante tantos años.

¹⁰⁹ Actualmente España consume 9 millones de toneladas de leche y las cuotas lácteas le restringieron la producción doméstica a 6.5 millones de toneladas. Se vieron obligados a reducir su producción porque las explotaciones ganaderas españolas hubieran podido satisfacer esa demanda interna de 9 millones de toneladas anuales. MAGRAMA, Evolución de las políticas en el sector..., *op.cit.*, pp.5-10; MERCASA, Alimentación en España, Leche y productos lácteos, Madrid, 2014, p.164, http://www.mercasa-ediciones.es/alimentacion_2014/AE2014/index.html#166, visitada el 12.11.2015. ACC, *op.cit.*, p.116.

¹¹⁰ REDONDO CARDEÑA, P., *op.cit.*, p. 1.

¹¹¹ MAGRAMA, Diagnóstico y Análisis Estratégico del Sector Agroalimentario Español, Análisis de la cadena de producción y distribución del sector de lácteos, Madrid, 2004, p.18-20., http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/informe_lacteos_tcm7-7945.pdf visitada el 12.11.2015.

¹¹² FAO, Producción y productos lácteos: producción lechera, Roma, 2015, <http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.VkRIT3YvfiU>, visitada el 15.09.2015.

A esta situación, que ya previeron los países que más leche producían en toda Europa, se une que los ganaderos españoles deben afrontar el pago de la *supertasa* por excederse, durante seis años, en la producción de la leche que tenían asignada anualmente¹¹³. Cuando un país se excede en su cuota nacional se aplica una sanción económica que deben pagar íntegramente los ganaderos: la denominada *supertasa* o *tasa suplementaria*¹¹⁴.

Los ganaderos españoles han invertido durante estos años (desde 1994 a 2013), 10.600 millones de euros¹¹⁵ en mejorar sus explotaciones agrarias con objeto de ser más eficientes, más productivos y más competitivos y han demostrado que sus rendimientos son altos. Sin embargo, la realidad que atraviesan es que tienen que vender vacas lecheras de su ganadería para poder hacer frente a los gastos que les genera mantener su explotación ganadera en funcionamiento¹¹⁶. Les resulta más rentable vender la vaca para obtener de ella carne que mantener la vaca como vaca lechera. La mayoría de estos pequeños ganaderos están vendiendo sus litros de leche *a pérdida*. Les cuesta producir un litro de leche 0,34-0,38 céntimos por litro y cobran por litro de leche 0,26-0,29 céntimos por litro¹¹⁷. Las cuentas no salen.

El *Paquete Lácteo* se aprobó, para dar respuesta a la crisis de precios que vivía el sector en 2009, mediante el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación, modificado por el Real Decreto 125/2015, de 27 de febrero (BOE 28 de febrero de 2015). A través del mismo se quiso mantener la producción de leche en las zonas de montaña tras el final de las cuotas así como fortalecer el poder de negociación de los productores e impulsar las Organizaciones Profesionales. Se crea el Observatorio del Mercado Lácteo para monitorizar el sector y se mantienen las redes de seguridad para que el Estado intervenga cuando la leche llegue a precios ínfimos (inferiores a 0,20 €/litro de leche). Dentro de las medidas que aprobó el gobierno español, está la obligatoriedad de firmar contratos anuales con los ganaderos salvo que se pacte entre las partes un plazo inferior al año¹¹⁸.

¹¹³ REGLAMENTO (CE) n° 1788/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos (DOUE 21.10.2013); REDONDO CARDEÑA, P., *op.cit.*, p.1.

¹¹⁴ CASADO PÉREZ, V., et al., *op. cit.*, pp.5-7.

¹¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, DG Agricultura, Preguntas y respuestas sobre el final de las cuotas lácteas, Bruselas, 2015, p.3, <http://www.pac2020.com/wp-content/uploads/2015/04/ESPA%C3%91OL.pdf>, visitada el 26.03.2015.

¹¹⁶ PRIETO, R, “La crisis del lácteo fuerza a los ganaderos a vender vacas y reducir la producción”, *Diario Faro de Vigo*, Vigo, 2015, www.farodevigo.es, visitada el 4.09.2015.

¹¹⁷ *Diario Faro de Vigo*, <http://www.farodevigo.es/galicia/2015/03/31/sector-lacteo-alerta-cuotas-les/1211798.html>, visitada el 31.03.2015.

¹¹⁸ Fundamentos 127 y 138 del Reglamento (UE) n° 1308/2013: “A falta de normativa de la Unión sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros pueden decidir hacer obligatorio el uso de tales contratos dentro de sus propios regímenes nacionales de Derecho contractual, a condición de que al hacerlo se respete el derecho de la Unión y, en particular, el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercados”. Artículo 10.1° del Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre. Última modificación, versión consolidada el 28 febrero 2015, p. 6.

La Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) denuncia que los contratos se están firmando bajo condiciones leoninas y según los precios que establece la industria porque el ganadero, si no lo hace, se arriesga a que nadie recoja su leche y perder sus cuotas¹¹⁹. Para la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), los ganaderos carecen de instalaciones que permitan diferenciarse con productos de más valor añadido (quesos y yogures) y con productos menos perecederos¹²⁰. Se encuentran en la obligada tesitura de vender sí o sí con las condiciones que fija unilateralmente la industria transformadora.

En España se aprobó la Ley 12/2013, de 2 agosto de 2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (LCA), publicada en el BOE 3 agosto de 2013, como respuesta a los requerimientos de la Comisión Europea. Y se creó la Agencia de Información y Control Alimentarios¹²¹ (AICA), un organismo que persigue las actuaciones de aquéllos que abusen en el canal de venta, bien porque realicen prácticas abusivas como la inexistencia de contratos de compraventa o porque pacten situaciones que vulneran la libre competencia en el mercado¹²². Durante el año 2014 se han realizado inspecciones de oficio y a instancia de los interesados y las sanciones han recaído principalmente en los mayoristas. El sector agrario-ganadero es el más desprotegido y las inspecciones se van a concentrar en los mayoristas de estos productos.

En marzo de 2015 entró en vigor en España el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/517, de 26 marzo de 2015¹²³ (DOUE de 27 marzo de 2015), que permite aplazar el pago de la supertasa durante tres años sin pagar intereses¹²⁴. No suprime el pago, solo lo aplaza. Con la supertasa, cada litro de más que haya entregado el ganadero deberá pagarlo a 0,27 €/litro. La industria es la encargada de cobrar la multa o retener el dinero al ganadero, consecuencia de la supertasa¹²⁵. La industria deberá ingresar el dinero de la multa al Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEGA) y éste a Europa.

¹¹⁹ El sistema de cuotas establece que si un ganadero no utiliza las cuotas que le han concedido anualmente, las pierde. Esa condicionalidad otorga mucho poder a la empresa comercializadora que efectúa las recogidas.

¹²⁰ RTVE1, El final del sistema europeo de cuotas lácteas obliga a los productores a adaptarse al mercado, <http://www.rtve.es/noticias/20150331/final-del-sistema-europeo-cuotas-lacteas-obliga-productores-adaptarse-mercado/1123826.shtml>, visitada el 31.03.2015.

¹²¹ A través del Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios (BOE 30 abril de 2014).

¹²² Más información en la web <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/organismos-publicos/agencia-de-informacion-y-control-alimentarios>, visitada el 15.06.2015.

¹²³ Este Reglamento modifica el Reglamento (CE) n° 595/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1788/2003 del Consejo por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos.

¹²⁴ Medida que han solicitado 138 explotaciones ganaderas españolas al resultar sancionadas con una multa por rebasar la cuota en 40.000 toneladas de leche/total país, 12 junio 2015. Artículo 1.1° párrafo 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/517 de 26 marzo de 2015.

¹²⁵ Artículo 1.1° del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/517 de 26 marzo de 2015: “.....siendo los compradores responsables de recaudar la tasa por excedentes sobre las entregas adeudada por los productores con arreglo al artículo 79 del Reglamento (CE) no 1234/2007, de conformidad con el artículo 81, apartado 1, de dicho Reglamento”.

En mi opinión, no parece que sea la industria la parte más imparcial y más objetiva para realizar estas actuaciones. La industria debería, incluso, responder solidaria o subsidiariamente por el pago de la supertasa. Porque si bien es cierto que el ganadero ha producido litros de leche de más, es la industria la que debería tener un control de los litros de leche que retira. Existe dejadez en sus actuaciones que, curiosamente, redunda en su beneficio porque el ganadero paga la multa y la industria la transforma y vende los litros de leche de más que han salido de las explotaciones ganaderas.

A la producción a pérdida, y al pago de la supertasa, se añade la multa que, con fecha 26 de febrero de 2015, ha impuesto la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (CNMC) en España, Expediente S/0425/12 Industrias Lácteas 2, a nueve empresas transformadoras de leche y a dos agrupaciones lecheras por fijar, durante años, los precios de compra del litro de la leche y distribuirse el mercado. Esta infracción queda regulada en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, (BOE 4 julio de 2007), de Defensa de la Competencia (LDC) que prohíbe fijar los precios, mínimos o máximos, a un producto¹²⁶. Una multa que asciende a 88,2 millones de euros y que ha sido objeto de recurso ante la Audiencia Nacional por las multinacionales lecheras.

Seguramente, los propios ganaderos acabarán pagando esta multa que verán cómo la industria transformadora repercute esta sanción sobre los precios de compra de su leche. A este respecto, la CNMC está realizando actualmente las investigaciones oportunas para intentar evitar que esto ocurra¹²⁷. Sería conveniente valorar si las multas de la CNMC deben ser coercitivas, además de económicas o estrictamente económicas (como ocurre la mayor parte de las veces). Para que vinculen efectivamente a los infractores, deberían ser de aplicación medidas correctivas que enmienden la situación o corrijan la conducta. Imponer una sanción pecuniaria no deja de ser un remiendo fácil para quien tiene solvencia, permitiéndole actuar de nuevo con impunidad absoluta.

El consumo medio de leche en España es aproximadamente de 73 litros por persona y año¹²⁸. Esta media ha descendido considerablemente en los últimos diez años porque en el año 2000, el consumo per cápita rondaba los 99 litros. Paradójicamente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un consumo de 150 litros de leche por persona al año¹²⁹. España dista mucho de hallarse en la media que recomienda la OMS. La leche influye en el IPC al ser un producto básico de primera necesidad por

¹²⁶ Artículo 1 LDC 15/2007, 3 de julio (BOE 4 julio 2007). Última modificación, texto consolidado, de 26 diciembre de 2013. “*Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio*”.

¹²⁷ BRAVO, A., “Abogacía del Estado apoya las multas a la industria láctea por cartelizar el sector”, *Diario El Mundo*, Madrid, 2015,

<http://www.elmundo.es/economia/2015/10/19/5623de6c22601da7598b464b.html>, visitada el 19.10.2015.

¹²⁸ MAGRAMA, Informe del Consumo de Alimentación en España 2014, Madrid, mayo 2015, p. 31.

¹²⁹ VSF, *op.cit.*, p. 25.

lo que su evolución afecta al mercado español¹³⁰. Durante la vigencia del sistema de cuotas, la Unión Europea (UE) ha permitido que España produzca 6,5 millones de toneladas de leche, pero nuestro consumo interno supera los 9 millones de toneladas¹³¹. Importamos principalmente de Francia que es excedentario y nos vende la leche por debajo de los costes de producción a través de sus cadenas de distribución francesas y con marca blanca¹³². Estas dos conductas están prohibidas por las leyes de competencia¹³³. Estarían incurriendo en actuaciones de competencia desleal. Este hecho es mucho más acusado en las Comunidades Autónomas que están más cerca de Francia, como ocurre con Cataluña. La diferencia de precios de la leche en los lineales de los supermercados difiere mucho según sea supermercados franceses o catalanes, a pesar de encontrarse a escasos 10 kilómetros de distancia¹³⁴.

Francia, como tercer productor de leche de vaca en Europa, ha diseñado una estrategia de marketing para diferenciar sus litros de leche de los demás. Marca sus litros de leche con un logo *Made in France* dispuestos a competir en un mercado internacional¹³⁵. El 55% de la producción láctea de Francia se vende fuera de *sus fronteras* y por debajo de sus costes de producción. La última medida que han conseguido los ganaderos franceses es establecer, con su gobierno, unos precios de intervención de 0,34 € por litro de leche¹³⁶. Algo que está prohibido por la Ley de Defensa de la Competencia. Y afecta directamente a los ganaderos españoles porque les asfixia aún más. Este hecho representa, además, y de manera indirecta, una ayuda ilegal de Estado prohibida por los Tratados Internacionales¹³⁷.

Otra realidad que atraviesa España es que los ganaderos catalanes y vascos, frente a los asturianos, gallegos y castellanos, están sobrellevando mucho mejor el final de las cuotas lácteas¹³⁸. El número de cooperativas de ganaderos en estas dos regiones es superior a la media y este asociacionismo les está permitiendo negociar mejor sus precios y sus condiciones. Una debilidad que están acusando el resto de ganaderías en España.

¹³⁰ MAGRAMA, “Influencia del precio de los alimentos en el IPC, Análisis y perspectiva”, serie AgrInfo, nº 13, *Publicaciones de la UAP*, Madrid, 2009, p.3.

¹³¹ ACC, *op.cit.*, p. 6; GÓMEZ MARTÍNEZ, L. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “El mercado de la leche y los operadores económicos en él intervinientes: cuestiones de derecho de la competencia”, *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, nº 4, Editorial La Ley, Madrid, 2009, p. 1.

¹³² ACC, *op.cit.*, pp. 5-22.

¹³³ GÓMEZ MARTÍNEZ, L. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., *op.cit.*, pp. 1-11.

¹³⁴ ACC, *op.cit.*, pp. 5-22.

¹³⁵ Ante la amenaza de las importaciones, los ganaderos franceses proponen lanzar el logo tipo *Made in France* para que el consumidor identifique su leche, Agronews Castilla y León, <http://www.agronewscastillayleon.com/ante-la-amenaza-de-las-importaciones-los-ganaderos-franceses-proponen-lanzar-el-logo-tipo-made>, visitada el 21 mayo de 2015.

¹³⁶ Periódico Expansión, <http://www.expansion.com/economia/2015/08/18/55d38aa722601da2318b4596.html>, visitada el 18.08.2015; Revista Campo Gallego, <http://www.campogalego.com/es/leche/distribucion-e-industria-acuerdan-en-francia-subirle-4-centimos-la-leche-a-los-ganaderos>, visitada el 24.07.2015.

¹³⁷ Artículos 101 a 109 del TFUE, tanto en las disposiciones aplicables a las empresas como en las ayudas de Estados.

¹³⁸ ACC, *op.cit.*, pp. 15-22.

El pasado 23 septiembre de 2015 se firmó el Acuerdo para la Estabilidad y Sostenibilidad de la Cadena de valor del Sector Lácteo en España¹³⁹. El Acuerdo lo firmaron los ganaderos, la industria transformadora y la distribución con objeto de tomar conciencia de la realidad que atraviesan los ganaderos en España, tomar medidas para que se conceda valor a la leche y sus derivados, no se distorsionen los productos lácteos en el canal de venta y que los ganaderos opten por el asociacionismo para que dejen de ser la parte más débil. No obstante, se echan en falta medidas sancionadoras para aquellos que incumplan lo acordado. Se empiezan a ver ya algunos frutos del acuerdo, materializados en una subida de varios céntimos del precio que recibe el ganadero por su leche¹⁴⁰.

En mi opinión, si no alcanzamos un acuerdo de protección al sector más débil cuidando cada eslabón de la cadena alimentaria, si no avanzamos en una estrategia inteligente de internacionalización y diversificación de mercados, estaremos infravalorando al sector lácteo y con él, a los ganaderos y la agricultura. Si no protegemos las ventas controladas de leche en toda la cadena a un precio justo, la leche acabará siendo un producto gourmet apto para los más ricos. Por todo ello, el Acuerdo de Sostenibilidad es un buen comienzo.

El fin del sistema de las cuotas lácteas en España va a poner a prueba a las explotaciones ganaderas porque habrá muchas que deberán cerrar al convertirse en insostenibles. Lo tendrán más difícil aquellas que se instalaron en zonas rurales, de montaña o de difícil acceso (a pesar de las ayudas de la PAC) donde la logística complica su crecimiento y expansión frente a otras que serán cada vez más competitivas. Las explotaciones ganaderas serán cada vez menos pero cada vez más grandes. Sobrevivirán aquellas que tengan un desarrollo tecnológico potente, aquellas que estén localizadas en zonas de pastos para las vacas con una logística *fácil*, que sean eficientes y sepan adaptarse a las nuevas demandas de productos lácteos con alto valor añadido o de consumidores muy exigentes. El fin de las cuotas lácteas va a exigir una especialización, una diversificación, una estrategia, sin perder de vista los estándares de calidad y de seguridad alimentaria innovando durante todo el proceso productivo. El aumento en la producción de leche que vive España solo puede canalizarse ampliando los mercados de compra, creando nuevas necesidades de consumo de productos lácteos y localizando las demandas mundiales ya existentes. No pasa tanto porque compitamos unos países europeos contra otros.

¹³⁹ Resumen del paquete de medidas adoptadas, <http://www.afca.es/documentos/acuerdo230915.pdf>, visitada el 15.11.2015.

¹⁴⁰ Diario El Mundo, Madrid, 2015, <http://www.elmundo.es/economia/2015/09/14/55f6ebc3e2704eed148b458c.html>, visitada el 20.11.2015.

V. EL GANADERO ESPAÑOL COMO ESCALÓN PRIMARIO EN LA CADENA ALIMENTARIA

La excepción agraria al Derecho de la competencia adquirió un protagonismo singular en la Reforma de la PAC de 2013¹⁴¹. Esta reforma se enfrenta a la crisis de los precios agrarios y al desequilibrio entre el poder negociador de los agricultores y la distribución. El Parlamento, por primera vez, actúa como colegislador junto a la Comisión y el Consejo. Y se incorpora el Paquete Leche a la OCM única. De esta manera, se fijan los índices de referencia para el sector lácteo en la firma del contrato con objeto de reforzar el poder de negociación de los productores. Aumenta la competitividad del sector agrario y se refuerzan los instrumentos que los Estados miembros se ven obligados a reconocer: las Organizaciones Profesionales (OP), Asociaciones de Organizaciones Profesionales (AOP) y las Interprofesionales¹⁴². Asimismo, se potencia la política de promoción y calidad (Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas) al aprobarse el *paquete calidad*¹⁴³.

Esta reforma se ocupa de la excepción agraria al derecho de la competencia a pesar de que las autoridades de defensa de la competencia afirman que la Agricultura no puede quedar exenta de la aplicación de las normas de competencia porque dicha exención no va a resolver los problemas estructurales que tiene el sector. Las autoridades de competencia siguen sin tenerlo claro.

Los mercados agroalimentarios tienen un balance negativo respecto a las condiciones óptimas de competencia. Las autoridades de competencia de los Estados miembros no actúan homogéneamente frente a las mismas prácticas contrarias de la competencia y eso afecta a la armonización de las condiciones de la competencia y al mercado interior de la UE¹⁴⁴.

Históricamente, el productor siempre ha sido la parte más débil. No solo porque desconoce las condiciones comerciales, si no porque son incapaces de poner un precio a sus productos y porque, normalmente, están atomizados. Los productores son la parte que más sufre la asfixia en la negociación. En el sector lácteo, si el primer eslabón está atomizado, el escalón de la industria transformadora y la empresa distribuidora está concentrado en unos pocos por lo que se agrava aún más esa indefensión que sufre el pequeño ganadero que está solo.

La Comisión Europea percibió hace tiempo esos desequilibrios y se puso a trabajar en los mismos a través de la Dirección General de Competencia (DGC) y de la Dirección General de Agricultura (DGAgri) y, además, creó un Grupo de Alto Nivel de la Leche

¹⁴¹ GUILLEM CARRAU, J., “La Política Agraria Común y el Derecho de la Competencia”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 26, Madrid, 2014, pp. 135-165.

¹⁴² Reglamento (UE) nº 1308/2013, 17 diciembre de 2013, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se creó la organización común de mercados para productores agrícolas (DOUE 20.12.2013), pp.682-683; NICHOLSON, J., *op.cit.*, pp.16-20.

¹⁴³ Reglamento (UE) nº 1308/2013..... (DOUE 20.12.2013), p. 682.

¹⁴⁴ GUILLEM CARRAU, J., *op.cit.*, pp. 135-166.

(GAN) en 2009 coincidiendo con la aprobación del Paquete Leche y el Observatorio del Mercado de la leche¹⁴⁵.

Con objeto de mejorar la posición negociadora de los ganaderos, se aprueba el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre (BOE 2 octubre 2012), por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación¹⁴⁶. El RD obliga a la firma de contratos con cada compraventa de leche¹⁴⁷ y se promueve la creación de las OP con objeto de que los ganaderos se unan para defender mejor sus intereses y negociar conjuntamente los precios y las condiciones del contrato¹⁴⁸. La realidad se impone y aunque se empiezan a firmar contratos por escrito, estos no se cumplen o se cumplen por periodos inferiores a un año. O se firman dos contratos a la vez, el de compraventa y el de rescisión¹⁴⁹. Quizás el anquilosamiento, la desidia, la pereza de agruparse, la desconfianza o simplemente que *los ganaderos no llegan* con las labores del campo, la realidad es que el asociacionismo no acaba de adquirir el protagonismo que se merece.

La Comisión Europea sugirió a los Estados miembros que, cada uno en su territorio, controlaran la cadena alimentaria. Como respuesta, España aprobó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y el Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios. Ambos entraron en vigor en 2014.

La multa de 88,2 millones de € impuesta por la CNMC a nueve industrias transformadoras y a dos asociaciones de ganaderos por fijar los precios del litro de leche y distribuirse el mercado, Expediente S/0425/12 Industrias Lácteas 2, de 26 febrero 2015, no hace sino corroborar que se estaban vulnerando los derechos de los ganaderos ante su escaso poder de negociación y su nulo margen de maniobra. En este expediente, se culpa a las empresas transformadoras por repartirse el mercado de la compra y la recogida de la leche de vaca cruda. Para los ganaderos era complicado cambiar de comprador porque les tenía que dar la autorización el comprador anterior¹⁵⁰. Ante esta situación, era fácil caer en el *chantaje comercial* porque si no aceptaban las condiciones impuestas por la industria, perdían su producción (porque no se la recogían) y, de esta manera, perdían las cuotas lácteas que, en el reparto, les habían asignado¹⁵¹. Para la industria transformadora era fácil fijar los precios del mercado porque eran los que ellos

¹⁴⁵ Milk Market Observatory, <http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory>, visitada el 15.10.2015.

¹⁴⁶ Última modificación, versión consolidada, el 28 febrero de 2015.

¹⁴⁷ Artículo 10.1º del Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, p. 6.

¹⁴⁸ Artículos 11-15 del Real Decreto 1363/2012....., pp. 7-9.

¹⁴⁹ Así lo denuncian representantes de ganaderos como los sindicatos agrarios ASAJA y UPA, entre otros.

¹⁵⁰ Artículo 5 e) del Reglamento (CE) nº 1788/2003 del Consejo, de 29 de septiembre y artículo 2 de Real Decreto 754/2005; CNMC Resolución Expediente S/0425/12 Industrias Lácteas 2, 26 febrero 2015.

¹⁵¹ El sistema de las cuotas lácteas respeta la producción anual asignada a cada ganadero siempre que haga uso de la misma. Si el ganadero no produce los litros de leche que le han asignado o no le recogen la leche, pierde su cuota en la proporción que ha dejado de producir y/o entregar.

decidían, o no era ninguno. De esta manera, los precios siempre eran desfavorables para los ganaderos que veían como todo su trabajo y su producción *se esfumaba* en la venta.

Los ganaderos sugieren establecer en el contrato (cuando lo hay) un precio mínimo de venta del litro de leche, pero se trata de una práctica prohibida por el Tribunal de Defensa de la competencia porque se considera que perjudica a los consumidores¹⁵². Fijar un precio mínimo frena el comportamiento del mercado eliminando la competencia en perjuicio del consumidor y esto afecta al interés público. Por otro lado, establecer un precio, mínimo o máximo, al litro de leche en el contrato no garantiza nada porque la producción de leche varía según la relación que existe entre la oferta y la demanda. Sobre todo, fluctúa también por el precio de los piensos que alimentan al ganado que, en las explotaciones ganaderas españolas, normalmente provienen de fuera del país. Es decir, hay unas variables como el precio de los piensos, del combustible, del agua y la electricidad¹⁵³ que son difícil de prever cómo fluctuarán y que condicionarán si o si el precio del litro de leche.

A pesar de que las normas de protección de la libre competencia prohíben la celebración de acuerdos para establecer los precios de los productos¹⁵⁴, los ganaderos franceses han pactado con su gobierno un precio mínimo de 0,34€/litro leche¹⁵⁵, conducta que ya ha sido denunciada por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACC) ante la CNMC en España. Este precio mínimo garantizado representa una conducta de competencia desleal frente a los ganaderos que compiten con la producción láctea francesa, es decir, todos. Además, se puede considerar que se trata de una ayuda ilegal de Estado como disponen los artículos 107 a 109 del TFUE.

Estos últimos años, se está produciendo un relevo generacional en el campo. No solo por las ayudas que concede la PAC a los jóvenes agricultores, si no y sobre todo, por la crisis económica. Aunque ser agricultor o ganadero, contando solo con las ayudas de la PAC, es prácticamente imposible. La realidad es que se están jubilando *los viejos dinosaurios* del campo y dando paso a jóvenes que no son meramente agricultores sino, como a mí me gusta llamarlos, los nuevos agricultores-empresarios. Esta savia nueva recibe asesoramiento, se capacita, tramita subvenciones y ayudas, se involucra con las nóminas, cuida la tierra y el ganado, viven pendientes de sus móviles mirando el tiempo. La mentalidad en el campo está cambiando. Reivindican sus derechos, negocian con más dureza que sus ancestros, cuidan a sus cuadrillas y 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. Es *esta semilla* la que hay que regar, alimentar y cuidar para que prospere la agricultura y se dignifique como merece.

¹⁵² GÓMEZ MARTÍNEZ, L. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., *op.cit.*, p. 2-11.

¹⁵³ CASASNOVAS OLIVA, V.L., *op. cit.*, pp. 112-113; ESADE, *op. cit.*, p. 118.

¹⁵⁴ Artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007 de 3 julio, de Defensa de la Competencia (BOE 4.07.2007).

¹⁵⁵ El Confidencial Digital, Guerra de supermercados España-Francia por el precio de la leche, http://www.elconfidencialdigital.com/dinero/Guerra-supermercados-Espana-Francia-precio-leche_0_2568943088.html, visitada el 23.09.2015.

A la *quebradiza* relación que existe entre el productor y la industria transformadora, hay que añadir la difícil relación que existe entre la industria transformadora y la distribución que también está muy concentrada y presiona mucho en los precios, en las condiciones de pago y en obtener descuentos para promociones especiales en los establecimientos. La venta de leche se está disparando en las grandes superficies en detrimento de la venta en las tiendas minoristas. Eso significa que cada vez más, un mayor porcentaje de la leche que llega al consumidor final lo hace a través de las grandes superficies¹⁵⁶ y es una manera de darles fuerza en la negociación. Para Brocos, cinco grandes cadenas de distribución acaparan el 70% de las ventas de leche lo que representa una posición de dominio¹⁵⁷. La distribución está atomizada, no ocurre lo mismo con el sector primario que muchas veces se trata de un ganadero individual y queda expuesto a los vaivenes del mercado e incluso otorga su leche sin saber el precio que cobrará por la misma, ni cuándo. En la agricultura, es una práctica bastante habitual que el agricultor *conceda su cosecha* sin ni siquiera negociar el precio que va a cobrar por la misma, dejando a expensas de la buena fe del comprador que cobre, lo que cobre y cuándo lo cobre¹⁵⁸. Por otro lado, se aconseja reducir eslabones en la cadena alimentaria para mejorar el canal. Esta es una de las máximas del comercio, reducir los intermediarios para asegurar la calidad y los buenos precios del producto en un canal corto de venta. Es conveniente incentivar la utilización de las cadenas cortas de abastecimiento en las que se dé preferencia a la producción local asegurando el consumo responsable¹⁵⁹.

Se debe reforzar la reglamentación del mercado al por menor para regular los cobros abusivos por minoristas y mejorar la capacidad de los agricultores para recuperar sus costes¹⁶⁰. A las presiones en los precios, a los largos periodos de cobro que exigen a sus proveedores y a la exigencia de descuentos para promociones especiales, se une que las grandes superficies tienen sus propias marcas de distribución y que utilizan los productos lácteos como reclamo para conseguir clientes que vayan a sus establecimientos¹⁶¹. Respecto al auge que existe en España de las marcas blancas, es una manera de debilitar el precio, disminuir la calidad del producto e infravalorar al proveedor.

Las grandes superficies reducen sus márgenes comerciales con la marca blanca y amplían sus márgenes comerciales con la marca privada lo que acaba dirigiendo al consumidor hacia la marca blanca, mucho más barata¹⁶². El aumento de la marca del distribuidor ha pasado de un 24% en 2000 a un 60% en 2011¹⁶³. Esta práctica es dañina

¹⁵⁶ El 93,2% de las ventas de leche se realiza en los hiper, los súper y en tiendas de descuento.VSF, *op.cit.*, p.22.

¹⁵⁷ BROCOS, G., “Barra libre a la producción de leche”, *Revista Campo Galego*, Santiago de Compostela, febrero 2015.

¹⁵⁸ Fuente propia a través de entrevistas mantenidas con agricultores españoles.

¹⁵⁹ Fundamento 19 de la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de julio de 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, p.7

¹⁶⁰ Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, pp.26-28.

¹⁶¹ CASADO PÉREZ, V., et al., *op.cit.*, pp. 15-20.

¹⁶² GÓMEZ MARTÍNEZ, L. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., *op.cit.*, 7-10.

¹⁶³ BROCOS, G., *op. cit.*, p.1.

para todos y afecta a todos los eslabones de la cadena alimentaria, incluido el consumidor final. España es el país de la Unión Europea con mayor diferencial entre los precios de la marca de fábrica y los precios de la distribución¹⁶⁴. La situación del mercado ha experimentado en estos últimos años una paradoja, que consiste en el dumping de los precios, en los cuales se está vendiendo un producto principal para el consumo humano por debajo de sus costes reales¹⁶⁵. Esto daña a la industria transformadora y, por supuesto, al ganadero.

La Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria no prohibió el uso de precios gancho ni la venta a pérdidas, en contra de lo que mucha gente cree. En determinadas circunstancias, la venta a pérdidas es una situación permitida por la actual legislación de competencia. El derecho de la competencia considera que no es una práctica que se pueda prohibir con carácter general porque favorece al consumidor¹⁶⁶. Para la CNMC, esta práctica no está prohibida y permite a las grandes superficies y cadenas de alimentación utilizar como reclamo los productos lácteos y, en concreto, la leche.

Ahora bien, para la CNMC, la venta a pérdida se debe perseguir cuando represente una infracción del artículo 3 de la LDC por tratarse de un acto de competencia desleal que falsee la libre competencia afectando al interés público e infrinja el artículo 17 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE 11 enero 1991)¹⁶⁷.

Según la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (BOE 17.01.1996), la venta a pérdida si está prohibida, pero su aplicación corresponde a cada Comunidad autónoma por ser una competencia transferida por el Estado a las mismas¹⁶⁸. Por lo tanto, el cumplimiento de esta ley puede diferir de una región española a otra. Lo difícil será dilucidar la *ratione materiae* de la conducta para saber si afecta a la libre competencia, al comercio minorista o cuándo se trata de una actuación de competencia desleal.

Lamentablemente, ninguna de las leyes españolas que regula la libre competencia, la competencia desleal, el comercio minorista y los abusos en la cadena alimentaria prevén medidas con carácter inmediato que alivien la realidad que atraviesan los ganaderos

¹⁶⁴ ACC, *op.cit.*, pp.17-22.

¹⁶⁵ GÓMEZ MARTÍNEZ, L. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., *op.cit.*, p. 11.

¹⁶⁶ Fichas técnicas del Parlamento Europeo sobre la Política de Competencia, ponente: HONNEFELDER, S., Bruselas, 2015, pp.1-5.

¹⁶⁷ El artículo 17 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, establece que: *1. Excepto disposición contraria de las leyes o de los reglamentos, la fijación de precios es libre. 2. No obstante, la venta realizada bajo coste, o bajo precio de adquisición, se reputará desleal en los siguientes casos: a) Cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores sobre el nivel de precios de otros productos o servicios del mismo establecimiento. b) Cuando tenga por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un(os) establecimiento(s) ajeno(s). c) Cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado.*

¹⁶⁸ La competencia es eminentemente estatal en virtud del artículo 149.1.13 de la Constitución Española, que otorga al Estado la coordinación de la planificación de la actividad económica, pero la competencia exclusiva en agricultura ha sido asumida por todas las comunidades autónomas, artículo 150º Constitución Española. CASADO PÉREZ, V., et al., *op.cit.*, p. 7.

españoles. Incluso las medidas económicas que se propusieron en el Consejo UE de Ministros de Agricultura el 7 septiembre de 2015 en Bruselas, que prevén pagos inmediatos a los ganaderos, no van a ser suficientes¹⁶⁹. Muchos ganaderos no van a sobrevivir a 2016. Tienen muchos gastos: los créditos, la amortización de la maquinaria, el pienso de las vacas, los gastos veterinarios, el mantenimiento de su explotación ganadera, gasoil, impuestos. La reducción de las explotaciones ganaderas en España va a ser progresiva. Se salvarán las más capaces, las más competitivas, las más solventes. Hay que trabajar desde ya en una diversificación, en una especialización y en la apertura de nuevos mercados que hagan sostenibles las explotaciones ganaderas que queden en España.

Las administraciones públicas deben hacer una labor inspectora, fiscalizadora, controladora del cumplimiento de la ley, pero en ningún caso pueden fijar un precio al litro de leche. Esta manera de intervenir fijando los precios en los contratos de compraventa contraviene los artículos 1 LDC y 101 TFUE y cuenta con antecedentes entre las resoluciones de la CNMC¹⁷⁰. Uno de los cometidos más importantes que tiene la Administración es velar porque no se falsee la competencia con productos lácteos que provengan de fuera de España con precios por debajo de los costes de producción. La administración debe sensibilizar para que cada eslabón de la cadena alimentaria adquiera conciencia de que la leche es un producto de primera necesidad y que debemos proteger su valor en el mercado.

El 23 de septiembre de 2015 se firmó en España el Acuerdo para la Estabilidad y Sostenibilidad de la Cadena de valor del Sector Lácteo¹⁷¹ entre empresas de la distribución, la industria transformadora, los ganaderos y el Ministerio de Agricultura que figura como garante. Llama la atención la importancia que se ha concedido a dos aspectos. En primer lugar, la promoción del asociacionismo para que los ganaderos puedan estar mejor representados y en segundo lugar, la importancia de los contratos a través de los cuales, se dará valor a los productos lácteos para que los consumidores no perciban una imagen negativa de los mismos. Ya se han empezado a ver los primeros resultados del Acuerdo y las empresas distribuidoras¹⁷² ya están pagando más por los litros de leche que compran a la industria transformadora con objeto de que esta subida en los precios llegue al ganadero.

¹⁶⁹ Con fecha 15 septiembre de 2015, se han asignado 25 millones de € para ayudar a los ganaderos españoles tras el final de las cuotas lácteas. El pago de este importe se empezará a pagar en noviembre del 2015.

¹⁷⁰ Resolución del Expediente S/0167/09 Productores de Uva y Vinos de Jerez. El Consejo de la CNC consideró a la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía responsable y agente facilitador de una infracción del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE por su participación en acuerdos de fijación de precios de la uva y del mosto de Jerez.

¹⁷¹ Paquete de medidas adoptadas, <http://www.afca.es/documentos/acuerdo230915.pdf>, visitada el 15.11.2015.

¹⁷² En España, las empresas distribuidoras ya están pagando varios céntimos de más por cada litro de leche que compran. Sin embargo, parece ser que Alcampo y Carrefour (ambas francesas) están pagando distintos precios a los ganaderos franceses y a los españoles y esto está afectando al mercado español, además de tratarse de una conducta de competencia desleal, http://www.elconfidencialdigital.com/dinero/Carrefour-leche-precios-ofertas-agresivas_0_2577342253.html, visitada el 7.10.2015.

Dada la coyuntura que atraviesa el sector ganadero en España, además del Acuerdo de Estabilidad del sector lácteo a nivel nacional, se observan iniciativas regionales para intentar impulsar el sector. El 16 noviembre de 2015 se ha creado una Plataforma de Competitividad Productiva del sector de vacuno en Castilla y León¹⁷³ y el 23 noviembre de 2015 se ha empezado a diseñar un Plan Estratégico de Fortalecimiento del Sector Lácteo en Galicia¹⁷⁴. Interesante resulta la iniciativa que han tenido los ganaderos de Zamora que han firmado un contrato de aprovisionamiento de leche con el ejército para atender sus misiones humanitarias en el extranjero¹⁷⁵.

Sea como fuere, la necesidad está agudizando el ingenio y sorprende gratamente observar cómo se están *estableciendo alianzas* para proteger al sector ganadero español frente a las amenazas que provienen del mercado tras la finalización de las cuotas en España.

VI. RETOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Uno de los retos a que se enfrenta el ganadero europeo es la revisión de los precios de intervención que actúan como *redes de seguridad* cuando los precios se desploman por circunstancias excepcionales. Los precios de intervención se establecieron en 1980 y permanecen invariables desde 2008. Conforme a ellos, se paga el litro de leche a 0,20 €/litro¹⁷⁶. Estas redes de seguridad se han quedado obsoletas. Para la actualización en los precios, habría que valorar el precio que tiene la leche en el mercado mundial, además del Impuesto sobre el Precio al Consumo (IPC) que ha subido y el precio de los insumos y la energía. El CESE pide que la revisión se realice con la nueva reforma de la PAC para que tenga relación directa con los costes reales de producción¹⁷⁷. Mientras tanto, los ganaderos franceses han pactado con su gobierno un precio de intervención de 0,34€/litro de leche, seguramente porque el gobierno francés ha asumido la diferencia¹⁷⁸. Las leyes de competencia no permiten fijar el precio, mínimo o máximo, de un producto¹⁷⁹. La Comisión ya ha manifestado que no tiene ninguna intención de revisar los precios de intervención. El gasto económico de esta medida sería elevadísimo. No obstante, revisar las redes de seguridad no es más que un parche que no resuelve el problema que existe.

¹⁷³ Representa a 37 firmas de la ganadería, empresas transformadoras y de la distribución y se compone de 31 medidas para hacer sostenibles las explotaciones ganaderas en la región. <http://www.agronewscastillayleon.com/acuerdo-de-constitucion-de-la-plataforma-de-competitividad-del-sector-del-vacuno-de-leche-en>, visitada el 17.11.2015

¹⁷⁴ <http://www.agronewscastillayleon.com/galicia-impulsara-la-creacion-de-un-plan-estrategico-de-fortalecimiento-del-sector-lacteo>, visitada el 23.11.2015

¹⁷⁵ <http://www.agronewscastillayleon.com/la-industria-zamorana-lactea-gaza-firma-un-acuerdo-con-las-fuerzas-armadas-para-suministrarles-leche>, visitada el 17 noviembre de 2015.

¹⁷⁶ Conclusión 2.6.3º del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p.26.

¹⁷⁷ Conclusión 1.6º del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p.25.

¹⁷⁸ Estaríamos ante una ayuda ilegal de Estado que atenta contra la libre competencia y promueve la competencia desleal, artículos 107 a 109 del TFUE.

¹⁷⁹ Artículo 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia.

Otro reto es garantizar la prosperidad de las zonas rurales y de montaña que plantea la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2013, sobre el mantenimiento de la producción de leche en zonas montañosas, en zonas desfavorecidas y en zonas ultraperiféricas¹⁸⁰ frente al abandono y el éxodo rural. El PE considera que la producción agrícola garantiza la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos y es esencial para la prosperidad de las zonas rurales de la UE y la protección del paisaje frente a la amenaza del abandono de tierras y el éxodo rural¹⁸¹. Sería conveniente mejorar el funcionamiento del canal de alimentación sin perder de vista al productor, se deben suprimir las prácticas de comercio injustas (*Unfair Trading Practices, UTPs*). Se consideran como tales las conductas monopolísticas, el retraso en los pagos, los costes ocultos de campañas promocionales y otras prácticas fraudulentas¹⁸².

Para el CESE, la defensa del modelo agrícola europeo es incompatible con las condiciones del mercado mundial. No es posible producir en todas las regiones europeas bajo las mismas condiciones mientras se satisface la calidad y la seguridad de la producción bajo una gestión sustentable de recursos naturales y se garantiza un mercado de trabajo de alto nivel y beneficios. Las distorsiones de la cadena alimentaria cuestionan la sostenibilidad del modelo agroalimentario europeo y amenazan las perspectivas a largo plazo de los integrantes de la cadena de valor y del orden económico y social de la UE¹⁸³. Urge ajustar los desequilibrios en la cadena alimentaria porque podría tambalearse todo el orden económico y social europeo. Garantizar la sostenibilidad de las explotaciones ganaderas es una manera de estabilizar ese orden económico-social y preservar las zonas rurales y de montaña. Lamentablemente, con la coyuntura actual, muchas explotaciones ganaderas van a quebrar y eso va a afectar, irremediablemente, a las zonas de montaña y de difícil acceso porque la recogida de la leche en camiones cisternas va a hacer muy poco rentable esas rutas.

Otro reto que se plantea es cómo gestionar las nuevas crisis que atraviese el sector. Existen dudas sobre la capacidad del marco normativo de la UE para afrontar episodios de extrema volatilidad o situaciones de crisis en los mercados, en concreto ayudando a los productores cuando los precios fluctúen mucho y sus ingresos sean volátiles. Garantizar la producción de leche de manera estable y continuada se presenta como una tarea difícil¹⁸⁴. El CESE considera que la UE debe fomentar distintas opciones de cobertura de los precios y de los márgenes que permitan a los agricultores fijar el precio/margen de la leche de un porcentaje de su producción durante un período determinado de tiempo¹⁸⁵. El PE recomienda a la Comisión que estudie la posibilidad de

¹⁸⁰ NICHOLSON, J., *op.cit.*, p.3.

¹⁸¹ Resolución del Parlamento Europeo de 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, p.15.

¹⁸² Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al CESE y al Comité de las Regiones relativa a *las prácticas de comercio injustas en el canal de distribución de alimentos*, COM (2014) 472 final, Estrasburgo 15.07.2014.

¹⁸³ Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, pp. 24-30.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 28. Los agricultores de EEUU pueden acceder ya a este tipo de instrumentos a través de cooperativas lecheras. Algunos compradores de leche (en Irlanda y en Nueva Zelanda) ofrecen regímenes de precios/márgenes fijos de valor para los agricultores. Disponer de más opciones de este tipo en toda Europa revestirá una importancia vital.

recurrir a instrumentos de gestión de riesgos como los mercados de futuros a fin de aprovechar la volatilidad del sector para incrementar su competitividad. Esta opción de mercados de futuros no está resultando muy bien porque existe una volatilidad enorme en los insumos (piensos y gasoil) que son necesarios para el desarrollo de la actividad agrícola-ganadera¹⁸⁶.

Estas propuestas plantean un profundo debate complicado de resolver porque enfrenta a las fuerzas del mercado, la liberalización, la libre competencia, la competencia desleal, las ayudas de Estado o de empresa. Además, se suma la dificultad de determinar qué instrumento sería el adecuado para llevarlo a la práctica. La realidad es acuciante para evitar crisis mayores y quizás sea oportuno plantear algún instrumento o mecanismo a través de una cooperación reforzada, sin necesidad de contar con la unanimidad pero con el voto favorable de un mínimo de nueve Estados miembros¹⁸⁷.

El primer desafío para los ganaderos europeos se presenta con la firma de acuerdos comerciales internacionales (TTIP¹⁸⁸ y TPP¹⁸⁹ entre otros). La UE tiene una industria potente de productos lácteos y la situación actual ha conducido a una reducción en el coste de la leche, reduciendo la carga que soportan los exportadores de productos procesados. Los productos lácteos de la UE soportan altos aranceles que limitan su entrada en el mercado americano y un acceso preferencial bajo el paraguas del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP) que se está celebrando con EEUU en estos momentos puede representar una ventaja frente a otros competidores como Nueva Zelanda, Australia y Argentina.

Otro desafío se presenta con los organismos modificados genéticamente (OMG). La distorsión en el mercado de los lácteos existe debido a que la UE, a día de hoy, prohíbe el uso de hormonas¹⁹⁰ pero no prohíbe las importaciones de productos lácteos de animales tratados con hormonas (los residuos de hormonas artificiales son difíciles de distinguir de aquéllos con hormonas naturales). El posicionamiento de la UE respecto a los OMG es un desafío para el consumo y para la comercialización de aquellos lácteos que se produzcan dentro de nuestras fronteras. Los OMG son un aspecto bastante delicado pendiente de negociarse dentro del TTIP.

Otro desafío es la ganadería intensiva. La ganancia en la producción de leche difiere ampliamente según el sistema de producción. Se estima que excede de un 10% en los sistemas más intensivos de agricultura dando una ventaja significativa a los productores de USA¹⁹¹ que practican la agricultura intensiva más que en Europa. Apostar por la

¹⁸⁶ Resolución del Parlamento Europeo 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, p.14.

¹⁸⁷ Artículo 20 del Tratado Unión Europea y artículos 326 a 334 Tratado Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁸⁸ Tratado de Libre Comercio entre la UE y USA, actualmente en negociación. En inglés, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

¹⁸⁹ Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. En inglés, Trans-Pacific Partnership (TPP).

¹⁹⁰ Directiva (CE) n° 96/22 del Consejo de 29 de abril de 1996 por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias beta -agonistas en la cría de ganado (DOCE n° L 125/3, fecha 23 mayo 1996).

¹⁹¹ GONZALÉZ, E., *op.cit.*, pp.13-46.

ganadería intensiva supone no hacerlo por el medioambiente, estresando al animal y esquilmando las tierras. Por no hablar del metano que destruye la capa de ozono. El PE y la Comisión apuestan por una ganadería extensiva que no descuide las zonas de montaña y de más difícil acceso porque abandonar estas regiones, tan necesarias para el mantenimiento de las explotaciones familiares y la subsistencia del empleo y la cohesión social de esas familias, supondría abandonar la agricultura en general¹⁹².

Otro desafío consiste en monitorizar adecuadamente los movimientos que se producen en el mercado lácteo. Dentro del *Paquete Leche*, se creó en 2014 el Observatorio del Mercado de la Leche¹⁹³ que depende de la DGAgri dentro de la Comisión Europea. Tras el final de las cuotas lácteas el 31 marzo de 2015, la Comisión sugiere vigilar el canal de distribución, el mercado de productos lácteos y establecer un plan de acción estratégico. El MMO analiza los productos que más se producen y que más se consumen, así como el flujo comercial que existe entre la UE y otros países del mundo. Analiza los precios y sus tendencias¹⁹⁴. El desafío consiste en obtener información fiable y transparente que permita detectar las deficiencias y subsanarlas. Es saber adelantarse a los mercados, a sus crisis y a sus tendencias. El MMO lleva poco tiempo funcionando pero ha reflejado con bastante fidelidad lo que está ocurriendo en el mercado lácteo mundial. El desafío es convertirse en el referente mundial de información contrastada con los mercados de la leche y sus derivados. Resulta de sumo interés que todos los países colaboren y envíen información veraz y periódica para que se pueda nutrir adecuadamente.

Otro desafío es el poder de negociación de los productores ante la industria transformadora y la distribución para dar valor a los productos lácteos a lo largo de la cadena en un escenario mucho más orientado hacia el mercado¹⁹⁵. España, como Estado miembro, no solo ha aprobado una Ley que adopta medidas para el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, sino que ha firmado el Acuerdo para la Estabilidad y Sostenibilidad de la Cadena de valor del Sector Lácteo en España. El peligro es que se quede en palabras y buenas intenciones y que no obligue a las partes. El desafío es que se concrete como muestra de la *actitud de cambio* que tienen todas las partes involucradas. Se echan en falta medidas sancionadoras para aquellas partes que no cumplan lo acordado. Precisamente por este motivo no participaron en la firma del acuerdo algunos de los representantes de los ganaderos¹⁹⁶.

Otro desafío nos lo encontramos en la madurez de algunos mercados, como es el caso de EEUU y la UE. En estos mercados, los consumidores son cada vez más exigentes. Su

¹⁹² SEGRELLES SERRANO, J.A., La producción ganadera intensiva y el deterioro ambiental, XII Congreso Nacional de Geografía, Valencia, 1991, pp. 1-8; Resolución del Parlamento Europeo de 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, p.14.

¹⁹³ En su página web aparece información muy actualizada de estadísticas, informes, resúmenes y evoluciones históricas de precios y balanzas comerciales, http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/index_en.htm, visitada el 15.11.2015.

¹⁹⁴ Milk Market Observatory informa de los precios: http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/world-dairy-commodity-prices_en.pdf, visitada el 15.11.2015.

¹⁹⁵ CAPPELLINI, O. y LINARI, J. J., *op.cit.*, pp. 59-78.

¹⁹⁶ UPA y COAG no firmaron el acuerdo porque no incluía medidas sancionadoras, Editorial Agrícola, http://www.editorialagricola.com/v_portal/informacion/informacionver.asp?cod=2829&te=9&idage=6024&vap=0&npag=1, visitada el 23.09.2015.

poder aumenta y sus decisiones condicionan la oferta y la demanda. En estos mercados, se compite con productos lácteos que tienen un alto valor añadido. Por otro lado, existe un proceso de concentración en la industria lechera consecuencia de las fusiones y las alianzas. Los organismos de protección del derecho de la competencia impiden, en Europa, que se fusionen empresas muy potentes porque supondría limitar el derecho de la libre competencia al acaparar ellas un nicho de mercado muy grande¹⁹⁷. Es lo que se conoce como cártel. Pero estas normas de protección de la libre competencia no existen en todos los países y no resulta fácil controlar las fusiones internacionales. El desafío es mantener las ventas en los mercados maduros, porque el consumo per cápita de leche es ya muy alto, sin perder la libertad de competencia.

Otro desafío nos lo encontramos con los instrumentos de gestión del riesgo. El CESE apuesta porque los agricultores cuenten con instrumentos de cobertura sencillos como los contratos de margen fijo. Se deben crear instrumentos de gestión del riesgo¹⁹⁸. Es un gran desafío porque, indudablemente, los haría más competitivos y *más resistentes*. En el sector primario no siempre se tienen esas cautelas y solo se piensa en ellas cuando ya nada se puede hacer. El CESE también sugiere aprobar medidas para proteger los márgenes de beneficio de los ganaderos de tal manera que se intervenga cuando los alimentos para el ganado suban más que el litro de leche. Esta medida, que se aplica en EEUU a través de su ley agraria, desde 2008¹⁹⁹, dista mucho de poder ejecutarse en la UE porque supone una línea quebradiza con la actual legislación de competencia y competencia desleal. Es decir, a día de hoy, estas oscilaciones y volatilidad en los precios de la leche, los sufrirá directamente el ganadero. Es un desafío complicado.

Dentro de los desafíos/oportunidades destacamos el asociacionismo bajo el paraguas que más nos convenga: cooperativa, organizaciones de productores, asociaciones de OP o interprofesionales. Con la última reforma de la PAC, hay una partida presupuestaria destinada al funcionamiento de diferentes sociedades y a la creación de algunas nuevas²⁰⁰. Es un desafío porque no acaba de cuajar esta modalidad de asociación entre los agricultores. Habría que preguntar directamente a los ganaderos/agricultores y si lo hiciéramos, cada uno respondería una cosa: no se fían, no tienen tiempo, no comparten la misma visión, es caro, la toma de decisiones es lenta.....Es un desafío convencer a los ganaderos de las bondades del asociacionismo. Por otro lado, es una oportunidad brillante para subsistir dentro de este escenario más liberalizado y global. Los ganaderos

¹⁹⁷ La Dirección General de Competencia de la Comisión Europea regula estas actuaciones, evitando que se creen cárteles de empresas.

¹⁹⁸ Conclusión 6.3.1 del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p. 29. El régimen de precio fijo vinculado al índice de la leche instaurado por Glandbia en Irlanda permite a los agricultores bloquear voluntariamente un porcentaje de la leche que producen a un precio fijo durante un período de tres años. El precio se corrige cada año gradualmente para añadir el coste de la inflación de modo que los agricultores se garantizan también una proporción considerable de su margen. Habría que analizar si el derecho de la competencia permite fijar estos precios fijos y bajo qué condiciones para que no dañen el mercado.

¹⁹⁹ Informe Estados Unidos 2011, Ley Agraria, Consejería de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, Embajada de España en Washington DC, USA, pp. 26-42.

²⁰⁰ Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre (BOE 28 febrero 2015).

catalanes y vascos²⁰¹ están sobrellevando mejor el final de las cuotas lácteas, porque están agrupados y defienden mejor sus intereses, porque en estas regiones de España, el cooperativismo supera la media del país.

Como oportunidad se presenta la diversificación al innovar con productos lácteos deportivos o medicinales, productos de nutrición para lactantes a base de sueros y otros componentes lácteos. Todos ellos representan una categoría de productos de alto valor añadido en los mercados nacionales e internacionales²⁰². La eliminación de las cuotas lecheras exigirá adaptarse a las nuevas demandas del mercado sin perder de vista el componente de innovación. Esto redundará en una mayor competitividad del sector lácteo europeo²⁰³.

Otro desafío/oportunidad es el crecimiento de la demanda de leche que está siendo de un 2% anual y se prevé que será así hasta 2023²⁰⁴. ¿Vamos a poder dar respuesta a esta demanda? La producción de leche está siendo de un 0,5% y el consumo de un 2%²⁰⁵. Es un desafío aumentar la producción para alcanzar ese 2%. Este dato demuestra que, aunque en Europa se produce más de lo que se consume internamente, si saliéramos *adecuadamente* a los mercados internacionales, habría consumidores para esos productos lácteos que aquí nadie quiere. El problema radica en la disponibilidad geográfica. Ocurre lo mismo con los alimentos. El planeta produce alimentos suficientes para alimentar a toda la población, entonces por qué hay personas que se mueren de hambre. La respuesta se debe a la mala distribución geográfica de los mismos²⁰⁶. El desafío es aumentar tanto la producción sin haber localizado adecuadamente esos nichos de mercado. Y la oportunidad es precisamente el crecimiento que supondría encontrarlos.

Una gran oportunidad se presenta a través de la internacionalización. El sector lácteo representa el 15% de la producción agrícola total de la UE²⁰⁷, y la previsión es que los próximos años aumente. Los defensores del fin del sistema de las cuotas lácteas argumentan que todo pasa por la internacionalización si o si. Los hábitos de consumo de la población mundial están cambiando, se están occidentalizando, el poder adquisitivo está aumentando y eso favorece el consumo de proteínas, entre las que incluimos las de la leche. Hay países, no productores de leche o con una producción inferior a su

²⁰¹ Ejemplo es la Sociedad Cooperativa Kaiku, <http://www.cooperativakaiku.es/cas>, visitada el 15.10.2015. Y Lleters, la Asociación de cooperativas en Cataluña, <http://www.lleters.cat/es/>, visitada el 15.10.2015.

²⁰² Conclusión 2.3º del Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, p. 25.

²⁰³ CAPPELLINI, O. y LINARI, J.J, *op. cit.*, p. 74.

²⁰⁴ OCDE y FAO, Perspectivas agrícolas, <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/produits-laitiers.htm>, visitada el 10.10.2015.

²⁰⁵ VSF, *op.cit.*, p.16-30; KNIPS, V., *op.cit.*, p.2.

²⁰⁶ FAO, *Medición de diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria, El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013*, FAO, Roma, 2013, pp. 19-21.

²⁰⁷ VSF, *op.cit.*, p.22; COMISIÓN EUROPEA, DG Agricultura, Preguntas y respuestas sobre el final de las cuotas lácteas, Bruselas, 2015, p.3, <http://www.pac2020.com/wp-content/uploads/2015/04/ESPA%C3%91OL.pdf>, visitada el 26.03.2015.

consumo interno, que son los principales destinos de las producciones lecheras de la UE. China, Rusia, India, México, Indonesia y África (este último, más lentamente) se están convirtiendo en los principales importadores de nuestra producción lechera²⁰⁸.

Una ventaja de la liberalización del mercado lácteo es que se podrá producir más y, por lo tanto, se podrá exportar a unos mercados emergentes con un potencial de crecimiento enorme. La internacionalización de las nuevas producciones lecheras es fundamental, y necesaria, para estabilizar el mercado europeo de leche y mantener sus precios sin provocar un desplome de los mismos. Rabobank ha confirmado que para la recuperación de los precios de los lácteos habrá que esperar a mediados de 2016²⁰⁹. El interrogante es qué porcentaje de producción lechera podrán asumir estos nuevos países consumidores y cómo evolucionará el consumo con el tiempo. La Comisión Europea aconseja controlar las producciones acorde a las demanda y no es una tarea fácil. No se le puede pedir a una vaca que deje de producir leche y luego que produzca mucha más. Detrás de la actividad ganadera hay engorde de ganado, pasto, cuidado de las vacas, tratamientos veterinarios, compra de piensos. Los estudios aseguran que la demanda en el mercado mundial de productos lácteos será superior a la oferta. La producción de leche habría que planificarla siguiendo una estrategia seria, sostenible y realista.

Otra oportunidad la encontramos en la promoción del consumo de productos lácteos en nuevos espacios y entornos. Eso hará que aumente el consumo de los mismos. Las instituciones comunitarias fomentan el consumo de productos lácteos en la UE. Deben fomentarlo también fuera de la UE. La actual crisis de refugiados es una buena oportunidad para ofrecer nuestra leche para la alimentación de los desplazados. Hay que prorrogar el Programa de Leche en las escuelas²¹⁰ y hacerlo extensivo a más centros educativos incrementando su consumo (asignando ayudas bajo los PDR en cada región) en las escuelas, hospitales y otros lugares pertinentes (asilos, orfanatos, guarderías). Se debe colaborar con otras organizaciones humanitarias para alimentar a otras personas que sufren malnutrición. Recientemente, una empresa de ganaderos de Zamora ha firmado un acuerdo para proveer de leche a las fuerzas armadas españolas en sus misiones humanitarias en el extranjero²¹¹. La oportunidad está en diversificar.

Otra oportunidad se presenta a través de campañas de sensibilización que promuevan el consumo responsable, el comercio justo y los hábitos saludables destacando las ventajas para la salud que tiene el consumo de leche. La UE debería participar de la publicidad internacional de sus productos lácteos y diseñar una estrategia empresarial como ya

²⁰⁸ VSF, *op.cit.*, p.16.

²⁰⁹ PORTAL LECHERO, "Mercado Internacional del sector lácteo, Apuntes para el 2014, ¿hacia dónde va el mercado internacional del sector?", *Portal Lechero*, Informe de comercio exterior, año 3, nº 9, Colonia, Uruguay, enero-febrero 2014. Más información en: www.portalechero.com, visitada el 5.11.2015.

²¹⁰ El plan de distribución de leche en las escuelas comenzó en la década de los 70 y estuvo vigente hasta 2013. Ahora se ha aprobado un nuevo formato que incluye la distribución de leche y frutas en las escuelas de la UE con objeto de enseñar hábitos saludables y prevenir la obesidad infantil.

²¹¹ Revista digital Agronews Castilla y León, <http://www.agronewscastillayleon.com/la-industria-zamorana-lactea-gaza-firma-un-acuerdo-con-las-fuerzas-armadas-para-suministrarles-leche>, visitada el 17.11.2015.

hacen EEUU y Nueva Zelanda²¹². Sería conveniente difundir la calidad y el origen de los productos europeos. La Comisión Europea acaba de aprobar el programa de trabajo de promoción alimentaria para 2016²¹³ y el sector lácteo podría beneficiarse de él a través de algunas iniciativas en los mercados nacionales y en terceros países.

VII. CONCLUSIONES

Primera. El final del sistema de las cuotas lácteas en Europa es una oportunidad para producir más y responder a una demanda creciente que proviene de cualquier parte del mundo. Es importante la flexibilidad, la adaptación, la competitividad, la innovación y la especialización respetando nuestros estándares de calidad y seguridad alimentaria.

En un corto plazo se calcula que muchas explotaciones ganaderas van a cerrar. Lamentablemente, no todas las explotaciones ganaderas pueden subsistir tal y como está concebido el sistema. Quizás porque se crearon al abrigo de la PAC, de sus subvenciones y sus constantes intervenciones, quizás porque se instalaron en zonas de montaña donde las condiciones climatológicas han empeorado para la cría del ganado, o porque se trata de regiones de muy difícil acceso para los camiones cisternas que transportan un producto perecedero. Quizás porque la modernización de sus explotaciones, impulsadas por la PAC, les condujo a un crédito nuevo y un endeudamiento mayor. Este es un ejemplo de que las subvenciones públicas no hacen sostenible un negocio en el tiempo. No se puede crear un negocio dependiendo de una subvención pública que, como viene, desaparece.

A corto plazo es *adecuado* que la Comisión Europea y los gobiernos nacionales ayuden a mitigar los efectos de la liberalización de las cuotas lácteas. Y es adecuado porque fueron ellos quienes constriñeron la producción lechera en Europa durante 30 años, con ayudas a las cabezas de ganado, a las explotaciones, con cupos sobre la producción láctea, con intervenciones públicas y dando créditos para modernizar las explotaciones. A corto plazo van a seguir llegando ayudas por cabeza de ganado, por explotación, créditos de financiación, asesoría y promoción²¹⁴. A corto plazo, es sostenible un almacenamiento privado para reducir la oferta ante la previsión futura de que la demanda aumente. Pero no hay que engañarse, solo van a subsistir aquellas

²¹² Dictamen del CESE (2015/C 242/04), *op.cit.*, pp. 29-30.

²¹³ Reglamento de ejecución (UE) n° 796/2014 de la Comisión de 23 de julio de 2014 que modifica el Reglamento (CE) n° 501/2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 3/2008 del Consejo sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en los mercados de terceros países (DOUE 24 julio 2014). La CE aprueba el programa de trabajo de promoción alimentaria de 2016, Revista Mercados, <http://www.revistamercados.com/noticia/la-ce-aprueba-el-programa-de-trabajo-de-promocion-alimentaria-de-2016/>, visitada el 19.11.2015. Fundamento 57 de la Resolución del Parlamento Europeo de 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, pp.12-14.

²¹⁴ Tras el Consejo (UE) de Ministros de Agricultura celebrado el 7 de septiembre de 2015, se ha aprobado una nueva ayuda económica directa para los ganaderos de 420 millones de euros. De ellos, 25,5 millones de euros van destinados a los ganaderos españoles.

explotaciones que estén tecnificadas con un fuerte componente de innovación, aquellas que estén localizadas geográficas en zonas donde el ganado pueda pastar y vivir adecuadamente. Van a subsistir aquellas que respondan con agilidad a una nueva demanda que ya ha surgido (pero que aún no tenemos localizada) o aquellas que respondan a demandas de clientes cada vez más exigentes. Van a subsistir aquellas explotaciones ganaderas que sepan negociar en el canal de distribución.

Segunda. El asociacionismo será una forma de representación necesaria para los pequeños ganaderos. Las Organizaciones Profesionales estarán, cada vez, más preparadas y más capacitadas para defender los intereses de aquellos pequeños ganaderos que se agrupen. El asociacionismo es una pieza clave en la solución del conflicto que se ha creado con la liberalización del mercado. Solo el que se adapte, sobrevivirá. Y el que se integre en un grupo, tiene muchas más opciones de hacerlo.

El cooperativismo adquiere un protagonismo especial. En las cooperativas, los proveedores son accionistas y están mucho más involucrados y se sienten más partícipes. A través de ellas, se defienden mejor unos compromisos de compra más sostenibles en el tiempo a precios viables para todos. Un ejemplo de ello es que cuatro cooperativas figuran entre las diez mejores empresas de lácteos del mundo²¹⁵. Por su naturaleza, las cooperativas generalmente pagan precios más elevados a los productores que las compañías privadas, que buscan un mayor margen de beneficios para sus accionistas (que no son los productores)²¹⁶. A través del cooperativismo agrario y el almacenaje compartido se consigue una ventaja importante para fortalecer al agricultor en el primer eslabón (el más importante y primario) de la cadena alimenticia.

Tercera. En un medio plazo, proteger el origen de nuestros productos²¹⁷ y las marcas de calidad será una garantía de éxito y diferenciación. Hay que promocionar y difundir el valor añadido de nuestros productos bajo las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas. Estar amparados por la garantía de una marca de calidad nos da reputación, prestigio y ayuda a posicionar el producto en el mercado. El PE recomienda a la Comisión que tenga presente nuestra política de calidad y de seguridad alimentaria en los acuerdos comerciales que se están negociando actualmente (TTIP), con objeto de seguir protegiendo a los consumidores europeos, como se ha hecho hasta ahora²¹⁸. Es una *herramienta* que se está utilizando como arma de negociación.

Cuarta. Se debe impulsar el consumo nacional e internacional de nuestros productos lácteos. Las instituciones comunitarias apuestan por continuar la campaña de leche y fruta en nuestras escuelas. Hay que colaborar activamente con la promoción del consumo de leche en hospitales, durante las crisis humanitarias, colaborando con otras

²¹⁵ Rabobank Global Dairy Top-20: challenging conditions pave the way for acquisitions and tie-ups https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.html, visitada el 10.10.2015.

²¹⁶ FOWLER, P., *op.cit.*, p. 6.

²¹⁷ Artículo 26 del Reglamento nº 1169/2011 sobre información alimentaria, relativo a un análisis de impacto sobre la implantación del etiquetado obligatorio de origen en la leche y los productos lácteos.

²¹⁸ Fundamento 54 de la Resolución del Parlamento Europeo de 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, p.12.

ONGDs que alimentan a la población, incluso con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con los bancos de alimentos. Hay que participar en planes estratégicos de comunicación, aprovechando la coyuntura que ofrece la Comisión para 2016 asignando un presupuesto para llevar a cabo actuaciones de promoción de productos agroalimentarios dentro y fuera de nuestras fronteras.

Quinta. Muy importante, es necesaria una estrategia de internacionalización. Hay mercados emergentes que no producen lácteos pero en donde el consumo de los mismos no ha parado de aumentar. Es el caso de Arabia Saudí y Emiratos Árabes, zonas áridas que deben importar la totalidad de los lácteos que consumen. En Argelia y Nigeria, dentro del continente africano, encontramos muchas oportunidades también. Es cierto que el consumo en China se ha ralentizado, pero los ciclos económicos cambian. China es productora de lácteos, pero es deficitaria. El veto ruso aparece como una coyuntura política excepcional. Debemos estar preparados para cuando se liberalicen de nuevo esos mercados. Hay otros países que son grandes consumidores de lácteos y aunque producen, siguen siendo deficitarios. Es el caso de la India, México, Colombia, Venezuela y Brasil²¹⁹. La demanda es superior a la oferta. Lo que debemos hacer es adaptar nuestras explotaciones a las nuevas exigencias de un mercado global.

Sexta. Hay que innovar. Los productos lácteos no se reducen a la leche líquida. Hay que incluir la leche en polvo, los sueros, las proteínas, los yogures y los quesos. Todos ellos son productos que tienen una fecha de caducidad mayor que la leche líquida y eso nos permite trabajar con una logística que nos diferenciará y nos permitirá llegar a todos los mercados del mundo. Es una oportunidad para diferenciarse con productos de alto valor añadido. Se deben aprovechar al máximo las medidas de *investigación y desarrollo* orientadas a la creación de productos lácteos innovadores de alto valor en los mercados de gran crecimiento, como los alimentos o los productos nutricionales para lactantes, para personas mayores y para atletas²²⁰.

Séptima. El papel de las administraciones públicas, nacionales y comunitarias, es el de vigilante, garante y sancionador. Deben encargarse de que se cumplan las leyes y se persigan las infracciones. Es labor de las administraciones que se impongan sanciones correctivas (y no solo económicas) para erradicar conductas que atentan contra la libre competencia en el mercado. La Administración no puede promover la fijación de precios, máximos o mínimos, de los productos. Debe ser la principal garante de que las normas de libre competencia se cumplan.

Octava. Es necesario un relevo generacional en el campo. Los mayores deben dejar paso a los jóvenes tras haberles transmitido sus conocimientos, su práctica y su experiencia. Promover intercambios o experiencias entre los que se jubilan y los recién llegados puede ser oportuno en esta nueva etapa de defensa de la agricultura-ganadería *versus* promoción de la liberalización-globalización de los mercados. Son perfectamente compatibles y son necesarios.

²¹⁹VSF, *op.cit.*, p. 16.

²²⁰ Fundamento 58 de la Resolución del Parlamento Europeo de 7 julio 2015 (2014/2146 INI), *op.cit.*, pp.14-18.

Novena. La importancia de los seguros agrarios. El ganadero es el eslabón primario y el más vulnerable en esta ecuación. Se debe adquirir conciencia de que hay que contratar seguros agrarios y ganaderos. No se puede estar expuesto a un suceso que arruine el trabajo de todo un año, de años. Si las administraciones públicas promueven líneas favorables de financiación, si subvencionan la contratación de los seguros agrarios, eso es perfecto. Pero si esas ayudas no existieran, deberían de contratarse igual. El ganadero debe adquirir conciencia de que, bajo determinadas circunstancias (encefalopatía espongiforme bovina EEB, climatológicas), la sostenibilidad de su explotación puede depender de tener (o no) un seguro agrario.

Décima. La Comisión Europea sugiere que los Estados miembros creen algún mecanismo de control del riesgo, herramienta que ya se utiliza en EEUU y Nueva Zelanda (nuestros principales competidores en el mercado lácteo mundial). Este mecanismo pretende que el ganadero asegure parte de su producción ante circunstancias extraordinarias y sobrevenidas, que no estén cubiertas por los seguros agrarios, y que supongan un desplome abrupto de los precios (veto ruso de productos europeos, crisis de precios de 2009, volatilidad de los piensos). En primer lugar, habría que determinar el contenido del riesgo a asegurar y saber si es legal hacerlo conforme a la legislación de defensa de la competencia que existe en Europa. Establecer los precios de un producto, antes de su venta, está prohibido. En segundo lugar, habría que valorar bajo qué forma jurídica se podría poner en funcionamiento, si es que se puede. ¿Cabría hablar de una cooperación reforzada? El debate *está servido*.

Undécima. En Europa, el sector lechero va a seguir avanzando desde el modelo familiar²²¹ hacia el modelo industrial intensivo más especializado, lamentablemente. Las explotaciones ganaderas cada vez serán menos pero de mayor tamaño. Y cada vez se producirá más leche con menos vacas. Algunas de las medidas que propone el MAGRAMA son invertir más dinero en la modernización de las explotaciones ganaderas para ser más eficientes y más productivos. En mi opinión, el problema no estriba en ser más eficientes y más productivos porque los ganaderos ya lo son, y mucho. El problema radica en vender todos los litros de leche que las ganaderías españolas pueden producir y buscar salida en nuevos mercados.

Duodécima. Las ayudas de la UE nunca han sido una solución al problema latente. Estas ayudas llevan desequilibrando el mercado lechero mundial durante 30 años. Y continuarán haciéndolo, si continúan las ayudas. A pesar de promover un trato discriminatorio entre los países, la Organización Mundial del Comercio (OMC) las permite *de manera controlada*. Estas ayudas jamás van a resolver el problema subyacente que es el coste que tiene producir un litro de leche en Europa (0,36€) frente al precio que vale en el mercado (0,23€)²²². Esta diferencia sustancial no la va a salvar la PAC ni los créditos blandos, ni la van a asumir las instituciones comunitarias.

²²¹ En la Unión Europea, las explotaciones familiares representan el 97% de las explotaciones agrícolas. VSF, *op.cit.*, p. 15.

²²² Observatorio del mercado de la leche, http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/dashboard-dairy_en.pdf, visitada el 25.11.2015.

El sistema de las cuotas lácteas no ha sido el mecanismo adecuado para competir en un mercado global de productos lácteos estos últimos 30 años. Si fue el mecanismo adecuado para frenar los excedentes que se producían en *Europa* a finales de los años 80. Pero prorrogarlo durante tantos años, fue un desacierto absoluto. Ha promovido entre los ganaderos *una situación de confort engañosa en forma de espiral viciada*: cuota, precio, números de vacas, canal de venta, desastre, PAC, crédito, modernización, crisis. Dónde queda el espíritu de proteger la agricultura y el medioambiente como sectores estratégicos. Dónde queda el afán de superación del empresario-emprendedor que quiere producir más, nuevos productos o en nuevos mercados. Cómo premia el mercado la competitividad, la innovación, la calidad y la seguridad alimentaria. Cómo el consumidor no adquiere conciencia del poder de sus decisiones de compra. Por qué se deben respetar los medios de vida de otros productores de leche en otras partes del mundo preservando la soberanía alimentaria. Las reglas del juego deberían ser las mismas, o lo más justas posibles, para todos.

La previsión es que la producción de leche va a seguir creciendo. Y el consumo de productos lácteos va a aumentar más que la producción. Este escenario nos abre un abanico lleno de oportunidades que hay que acoger con optimismo.