



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Facultade de
Ciencias do Traballo

GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS

**El sector lácteo:
especial referencia al sector vacuno lechero en Galicia.**

O sector lácteo: especial referencia ao sector vacuno leiteiro en Galicia.

The dairy sector: special reference to the bovine sector in Galicia.

TRABALLO FIN DE GRAO. CURSO: 2016

González López, Judit.

DNI:

DIRECTOR:

López Fernández, José Luis.

Resumen.

INCERTIDUMBRE.

Esa es la palabra con la que podemos definir la situación actual del vacuno lechero gallego. Con una producción de aproximadamente el 40% del total de España y unos precios a los productores inferiores a los costes de producción nuestro sector económico más destacado está atravesando una de sus mayores crisis. En este estudio se trata de analizar *grosso modo* la situación actual del sector lácteo, la normativa por la que se rige y, sobre todo, ofrecer una aproximación y un conocimiento general del funcionamiento de esta actividad agroalimentaria.

Palabras clave: sector primario, agrario, ganadería, vacuno, leche.

Abstract.

UNCERTAINTY.

That is the word that can define the current situation of Galician dairy cattle. With a production of approximately 40% of Spain and a prices lower than production costs, our most important economic sector is going through one of its worst crises. In this study we will analyze the current situation of the dairy sector, his legislation and, above all, provide an approach and a general knowledge of the functioning of this food-processing activity.

Key Words: primary, agriculture, cattle, bovine, milk.

Índice.

1. Introducción, objetivos y metodología.....	5
2. El sector lácteo de origen vacuno.....	8
3. La Política Agraria Común.....	18
3.1. Concepto y objetivos.....	18
3.2. Breve historia de la Política Agraria Común.....	19
a. Origen y nacimiento: La constitución de la PAC.....	19
b. Los primeros inconvenientes de la PAC.....	22
c. Aplicación de la PAC en España.....	23
4. La Política Agraria Común y el sector lácteo español.....	25
4.1. Instrumentos de gestión de la PAC para el sector lácteo.....	25
4.2. Política de ayudas y subvenciones.....	28
5. El sector vacuno lechero en Galicia.....	31
CONCLUSIONES.....	36
REFERENCIAS.....	39

Contenido.

Gráfico 1. Producción de leche en España.

Gráfico 2. Producción de leche en Europa.

Gráfico 3. Entrega de leche declarada 2012-2016.

Gráfico 4. Producción de leche de origen vacuno por Comunidades Autónomas.

Gráfico 5. Evolución del empleo en el sector primario por trimestres (2012-2016).

Gráfico 6. Evolución anual del empleo en el sector primario (2012-2015).

Gráfico 7. Evolución del censo de vacas lecheras en el Estado español (1986-2015).

Gráfico 8. Evolución de la Población y del Gasto en Alimentación en el hogar en España (2009-2013).

Gráfico 9. Evolución del consumo de leche líquida por persona al año.

Gráfico 10. Precio del litro de leche, febrero 2015.

Tabla 1. Comercio exterior por sectores productivos, año 2015.

Tabla 2. Sistema de ayudas de la PAC tras la reforma de 2013.

Siglas y Acrónimos.

CEE	Comunidad Económica Europea.
COAG	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria.
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas.
InLac	Organización Interprofesional Láctea.
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.
MCM	Montantes Compensatorios Monetarios.
MEC	Ministerio de Economía y Competitividad.
OCM	Organizaciones Comunes de Mercado.
OPs	Organizaciones de Productores.
PAC	Política Agraria Común.
PIB	Producto Interior Bruto.
UCA	Unidad de Cuenta Agrícola.
UE	Unión Europea.
UPA	Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos.

1. Introducción, objetivos y metodología.

Introducción.

Tradicionalmente, la actividad macroeconómica productiva se divide en tres sectores básicos: Primario, Secundario y Terciario. En este estudio nos centraremos en el primero de ellos, orientado a la actividad productiva casi exclusivamente extractiva, pues hace referencia a aquellas actividades económicas dedicadas a obtener del medio natural productos primarios o sin procesar. Comprende así las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca y minería.

Tal y como expone el Instituto de Estudios Fiscales¹, el sector primario es una pieza clave en cualquier economía. España hasta mediados del siglo XX fue un país predominantemente agrícola, sin embargo, en las últimas décadas, el sector ha ido perdiendo peso. Además, la incorporación a la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) ha tenido una especial relevancia en la transformación del sector agrario español (Martínez Álvarez et al., 2013).

Conforme a lo expuesto por Antonio Rouco (1997), el sector primario se ha caracterizado por un progreso técnico medio cuya tasa de actividad varía en función de la situación socio-económica del país, de manera que cuanto más desarrollado se encuentre menos población activa se ocupará en el sector.

En España, la actividad agraria y pesquera llegó a representar el 7% del Producto Interior Bruto (PIB) en 1980, sufriendo una reducción de hasta el 2,5% en 2009. Con el paso de los años la participación del sector en la economía es cada vez menor, consecuencia, sobre todo, de la industrialización y la terciarización de la economía. El mayor perjuicio para el sector agrario lo encontramos en el éxodo rural de los años 70, pues la población dedicada a esta actividad pasa de un 48,9% a un 24,8% entre las décadas de 1950 y 1970.

Siguiendo esta comparación entre décadas, el peso del sector agrario se ha reducido de forma tal que a comienzos de la década de los noventa la agricultura daba empleo a 1.386.425 trabajadores, mientras que en 2009 la cifra era de 786.050 (Martínez Álvarez, et al., 2011). En la etapa preindustrial – previa a la Revolución Industrial, a finales del siglo

¹ Institución perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

XIX-, “en los países de nuestro entorno económico trabajaba en el sector primario alrededor del 80% de la población activa, mientras que el restante 20% se repartía entre los otros sectores” (Rouco Yañez & Martínez Teruel, 1997).

Antes de continuar, cabe diferenciar el término *agrícola* del término *agrario*, pues mientras que el primero hace referencia a todo aquello relacionado con la agricultura, el término *agrario* abarca tanto al sector agrícola como al ganadero (Martínez Álvarez et al., 2013).

Justificación y objetivos.

En este estudio nos centraremos, dentro del ámbito agrario, únicamente en el sector lácteo de origen vacuno en España – haciendo una especial mención al sector gallego – abarcando el periodo temporal comprendido entre los años 2012 y 2016, principalmente, con el objetivo de dar a conocer, en líneas generales, la situación actual del vacuno lechero. Así como mostrar *grosso modo* en qué consiste la Política Agraria Común y cuáles son sus principales instrumentos de gestión.

El principal motivo de este análisis radica en primer lugar en el escaso conocimiento social del sector lácteo y de las políticas económicas en que se sustenta. La sociedad en general, nos quedamos con los aspectos más visibles del sector como son las protestas y manifestaciones recientes, con las tractoradas o con “*leche gratis*” sin saber lo que hay detrás de todo esto y sin saber los obstáculos que tienen que superar los ganaderos en su labor diaria.

En segundo lugar, considero que es un sector económico con bastante relevancia, no solo por las cifras citadas anteriormente sino por, como veremos más adelante, su importancia y su peso social y económico.

En definitiva, el objetivo de este trabajo es ofrecer una aproximación al mundo lechero tratando de reducir el desconocimiento respecto a este tema.

Metodología.

Este estudio está basado tanto en fuentes primarias – como es el caso de los datos estadísticos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente o del Instituto Nacional de Estadística –, como en fuentes secundarias, obtenidas de diversas

publicaciones e informes de instituciones oficiales y de revistas o documentos elaborados por diferentes investigadores e interesados en la materia.

Está dividido en tres grandes bloques, en el primero de ellos se realiza una contextualización del sector en el marco de la economía española, analizando con ello el nivel de producción, empleo, características de las explotaciones, consumo interior y mercado exterior.

El sector lácteo, y de manera más genérica, el sector agropecuario, se encuentra regulado y sistematizado por la Política Agraria Común (PAC), tema desarrollado en el segundo bloque, pues para analizar la problemática del sector que nos ocupa es inevitable hacer referencia a esta política comunitaria implantada a mediados del siglo XX con los objetivos de mejorar la calidad de vida de agricultores y ganaderos y de ofrecer productos alimentarios asequibles.

Ya por último, en la tercera parte de este trabajo se relacionará el sector lácteo con la aplicación de la PAC. Se mostrará brevemente cuáles son sus principales instrumentos de gestión y nos centraremos en el sector lácteo gallego, haciendo especial referencia a la eliminación del sistema de cuotas lácteas y al régimen de precios de la leche.

Para finalizar se hará una breve conclusión a título personal acerca de todo lo expuesto en los apartados anteriores y de la situación actual en la que se encuentra el sector económico objeto de este trabajo.

2. El sector lácteo de origen vacuno.

Bajo el concepto de sector lácteo se incluye la leche y sus derivados, provenientes de vacas, ovejas y cabras. Generalmente, mientras que la leche de origen vacuno tiene múltiples derivados, la leche de origen bovino y caprino se destina casi exclusivamente a la producción de quesos.

Como se ha expuesto anteriormente, en este estudio nos centraremos únicamente en el sector lácteo de origen vacuno, realizando en primer lugar un análisis global del sector en términos de producción, empleo, censo ganadero y mercado interior y exterior, entre otros.

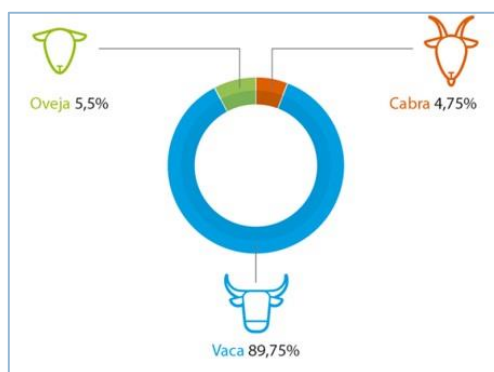
a) Producción.

En referencia al nivel de producción, el sector vacuno lechero representó en la campaña 2014/2015 el 15,7% de la producción final ganadera y el 5,7% de la producción final agraria (COAG, 2015).

La Organización Interprofesional Láctea InLac afirma que la cadena del sector lácteo, producción y transformación, genera en España más de 12.700 millones de euros al año y da empleo a unas 60.000 personas, lo que supone algo más del 1,2% del PIB español en datos del 2014². En el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2014 y el 31 de marzo de 2015, se entregaron 6.539.480 toneladas de leche de vaca, el 89,75% de la leche producida en España. Con esta cifra se puede afirmar que la mayor parte de la leche española es de origen vacuno; le siguen la leche de origen ovino (5,5%) y la leche de origen caprino (4,75%)³.

² Dato extraído de: <http://www.datosmacro.com/pib/espana> en el mes de mayo de 2016.

³ Datos extraídos de: http://www.inlac.es/sector_produccion.php en el mes de mayo de 2016.

Gráfico 1. Producción de leche en España.

Fuente: Organización Interprofesional Láctea, InLac.

A nivel comunitario se estima que la producción total de leche en Europa es de 153 millones de toneladas, siendo los principales productores Alemania, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Italia y Polonia, generadores del 70% de la producción comunitaria. España supone el 4,5% de la producción de leche de vaca con aproximadamente 7 millones de toneladas al año (Bustillo, 2015).

Gráfico 2. Producción de leche en Europa.

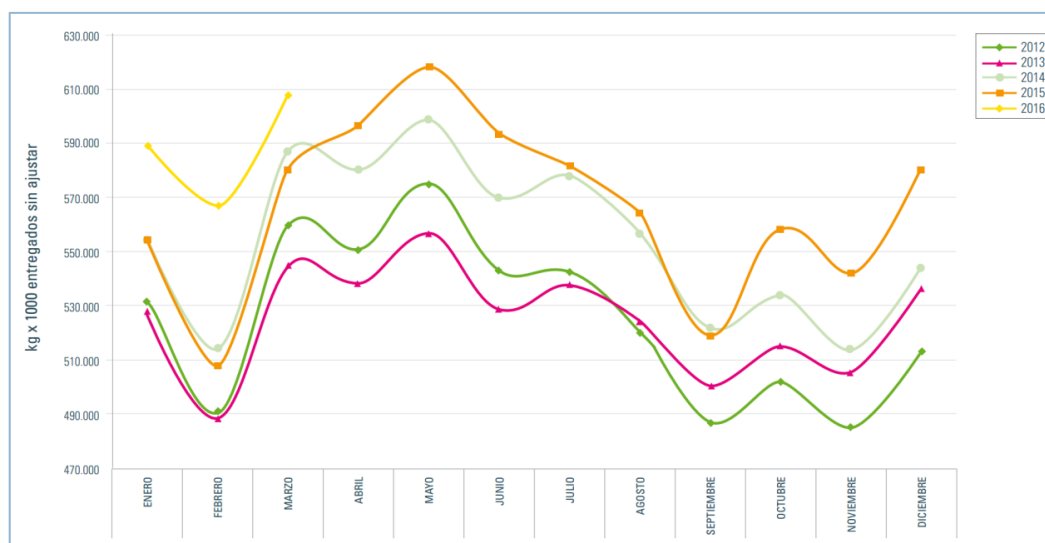
Fuente: Organización Interprofesional Láctea, InLac.

El sector lácteo en el año 2014 ha estado marcado por la globalización del mercado y por el fin del Sistema de Cuotas Lácteas a partir del 1 de abril de 2015, vigente desde el año 1984 – en España desde el momento de su entrada en la CEE en 1986 -, que limitaba la producción máxima en cada uno de los países miembros.

El *Informe de Coyuntura del Sector Vacuno de Leche* publicado por el MAGRAMA en mayo de 2016 muestra el incremento de la producción tras la supresión de las Cuotas. Así, las entregas de leche en el año 2015 fueron un 2% superiores a las del año anterior y se espera que en el año 2016 estas cifras sigan en aumento pues, tal y como expone dicho informe, en el mes de marzo de 2016 se han declarado 606.913 toneladas de leche, un 7%

más que en el mes de febrero y con un incremento del 5% respecto al mes de marzo de 2015 (MAGRAMA, 2016a).

Gráfico 3. Entrega de leche declarada 2012-2016.

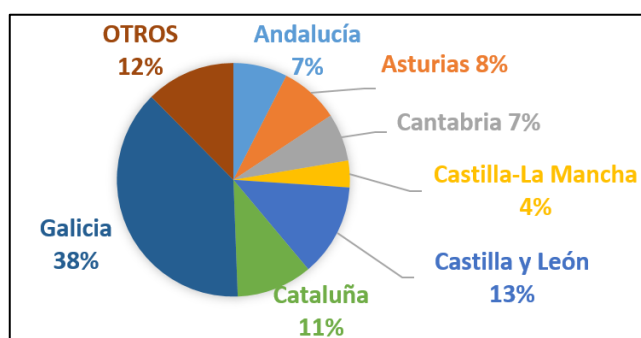


Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria. (FEGA, 2016).

b) Concentración territorial.

La producción láctea española no está distribuida de forma homogénea por la Península Ibérica, sino que tradicionalmente ha existido y existe una elevada concentración territorial. Así, por Comunidad Autónoma, nos encontramos que en el año 2015 las comunidades de Galicia, Castilla y León, Cataluña, Asturias, Andalucía y Cantabria, produjeron algo más del 80% de la leche española.

Tal y como se muestra en el Gráfico 4, la producción de leche de vaca se concentra en la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias y Cantabria), donde se obtiene el 53% de la producción total. Castilla y León y Cataluña son zonas también de especial relevancia con una producción anual que supera el 10% de la producción total española.

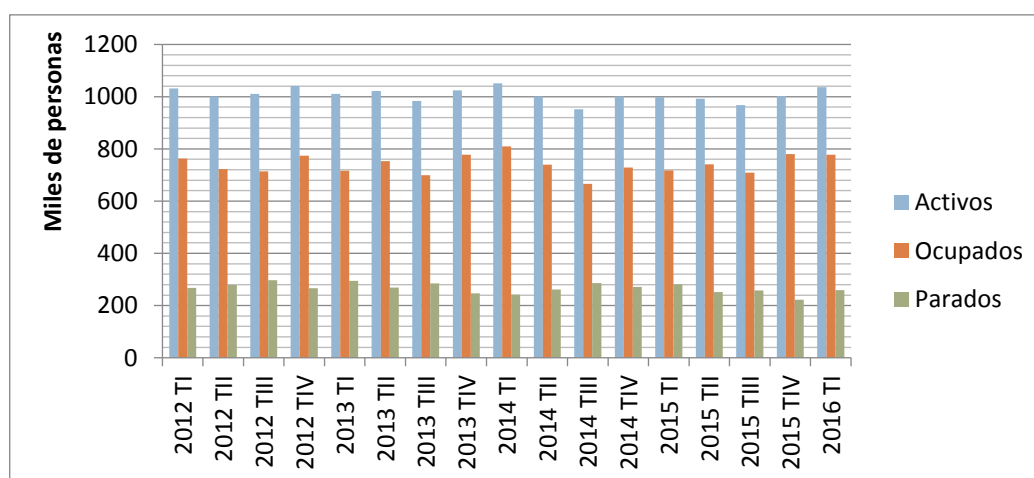
Gráfico 4. Producción de leche de origen vacuno por Comunidades Autónomas.

* Otros: Aragón, Baleares, Canarias, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana con un porcentaje sobre el total inferior al 3%.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Declaraciones Obligatorias del Sector Vacuno de Leche (FEGA, 2016).

c) Empleo en el sector primario.

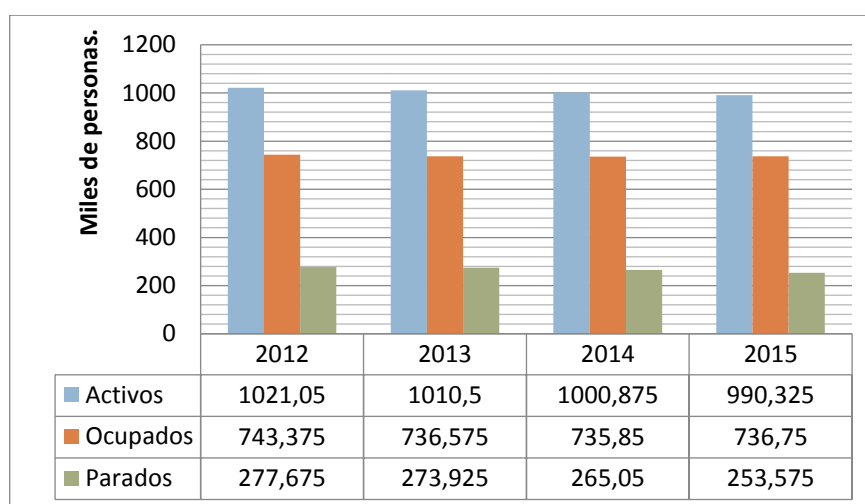
En cuanto a la generación de empleo en el sector agrario ya se ha hecho una breve mención en el marco teórico de este análisis. Pero no por breve es menos importante, pues a día de hoy el sector primario sigue teniendo una especial importancia en la economía española en términos de empleo. En el cuarto trimestre de 2015, el número de activos en el sector primario – abarcando las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura, explotación forestal, pesca y acuicultura – era de 1.002.300 personas, representando el 4,4% del total de activos de la economía española, mientras que los ocupados suman 720.400 personas. El desempleo en el sector primario es de 22,21%, con 222.600 personas paradas en el mismo periodo, lo que supone el 4,7% del total de parados de la economía.

Gráfico 5. Evolución del empleo en el sector primario por trimestres (2012-2016).

Fuente: Elaboración propia a partir de *Series de Empleo* números 21 y 22 del MAGRAMA, 2016.

Los datos de que se disponen del 2016 hacen referencia al primer trimestre del mismo y muestran un incremento del número de personas activas 34.300 personas, disminuyendo el número de ocupados e incrementándose el desempleo (MAGRAMA, 2016b). Sin embargo para poder hacer un análisis más fiel de la tasa de ocupación y desempleo es conveniente tener en cuenta las influencias estacionales, pues existen numerosos productos, sobre todo agrícolas, que aumentan la ocupación en determinadas épocas del año. En la siguiente gráfica se muestran los datos anteriores en términos anuales, por lo que se puede ver claramente la trayectoria descendente del desempleo desde el año 2012.

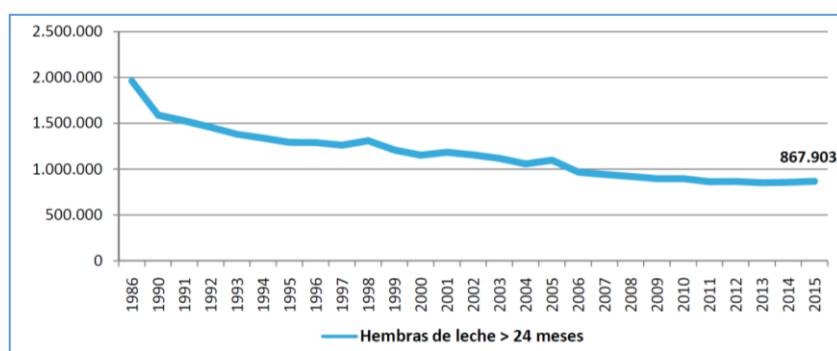
Gráfico 6. Evolución anual del empleo en el sector primario (2012-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de *Series de Empleo* números 21 y 22 del MAGRAMA, 2016.

d) Censo vacuno y explotaciones.

En referencia al censo vacuno de leche, el *Informe de Coyuntura del Sector Vacuno de Leche* (MAGRAMA, 2016a) citado anteriormente concluye que “*la evolución del censo de vacuno lechero a largo plazo puede considerarse bastante lineal con una ligera tendencia al descenso*”, pues en mayo de 2016 el censo de vacuno lechero se ha reducido tan solo un 1% respecto a enero de 2016. Además, tal y como se puede observar en el Gráfico 7, el censo vacuno *mantiene una tendencia a la baja a pesar del ligero repunte de los tres últimos años* (COAG, 2015).

Gráfico 7. Evolución del censo de vacas lecheras en el Estado español (1986-2015).

Fuente: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG, 2015).

Del mismo Informe de Coyuntura del MAGRAMA se extrae que la Comunidad Autónoma con mayor censo de vacas mayores de 24 meses es Galicia que cuenta con 339.171 animales (39,6% del total de hembras mayores de dos años), seguida de Castilla y León con 96.203 animales y Cataluña con 81.432 animales.

En referencia a las explotaciones ganaderas, teniendo en cuenta que ahora se contabilizan dentro del cómputo nacional las explotaciones de Canarias, el número total de explotaciones de vacuno lechero descendió un 0,5% del mes de febrero a marzo de 2016, lo que supone un 4% menos que en marzo de 2015 (MAGRAMA, 2016a).

El número de explotaciones desde comienzos de la década de los 2000 ha sufrido un importante descenso mientras que el número de animales por explotación se ha incrementado. Ello es debido a que, en la actualidad, si bien se está comenzando a optar por una producción más sostenible, todavía existe una tendencia hacia la intensificación tratando de incrementar la competitividad del sector, no obstante lo que se ha obtenido es el incremento de los costes y, con ello, la pérdida de competitividad (COAG, 2015).

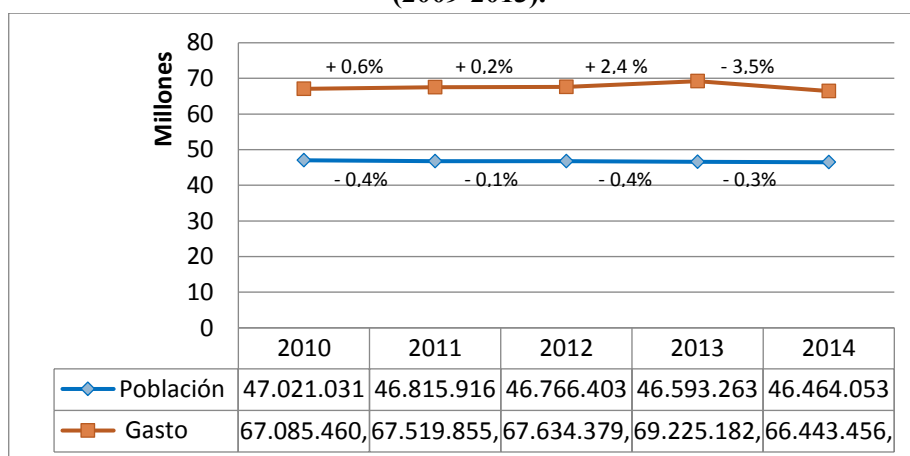
e) Consumo interior.

El análisis del consumo de la alimentación no puede llevarse a cabo de manera aislada sino que se ha de tener en cuenta, entre otras cosas, la población existente en el entorno geográfico a analizar. Conforme al *Informe del Consumo de Alimentación de España de 2014* (MAGRAMA, 2015a), desde el año 2010 hasta el año 2014, la población española ha disminuido un 1,18%, por lo que se puede prever un descenso del consumo.

En la siguiente gráfica podemos observar cómo mientras que el nivel de población se ha mantenido constante, el gasto medio en alimentación en los hogares españoles ha sufrido fluctuaciones mayores. Si bien, en enero de 2014 se inicia una nueva serie estadística, destaca el descenso del gasto en un 3,5%.

Conforme al mismo *Informe del Consumo de Alimentación*, esto es debido tanto al descenso del consumo (-2,3%) como al menor precio medio de los alimentos (-1,2%). Asimismo, se ve afectado por el menor consumo de productos frescos, que suponen la mayor parte de nuestra alimentación, pues ha disminuido en mayor medida (-3,3%) que el del resto de alimentos (-1,7%), a pesar de que los precios se han reducido más en este tipo de productos. En consecuencia, ha disminuido el consumo de leche líquida, derivados lácteos, carne, pescado, pan, frutas, patatas, hortalizas, legumbre, pasta, huevos y arroz.

Gráfico 8. Evolución de la Población y del Gasto en Alimentación en el hogar en España (2009-2013).



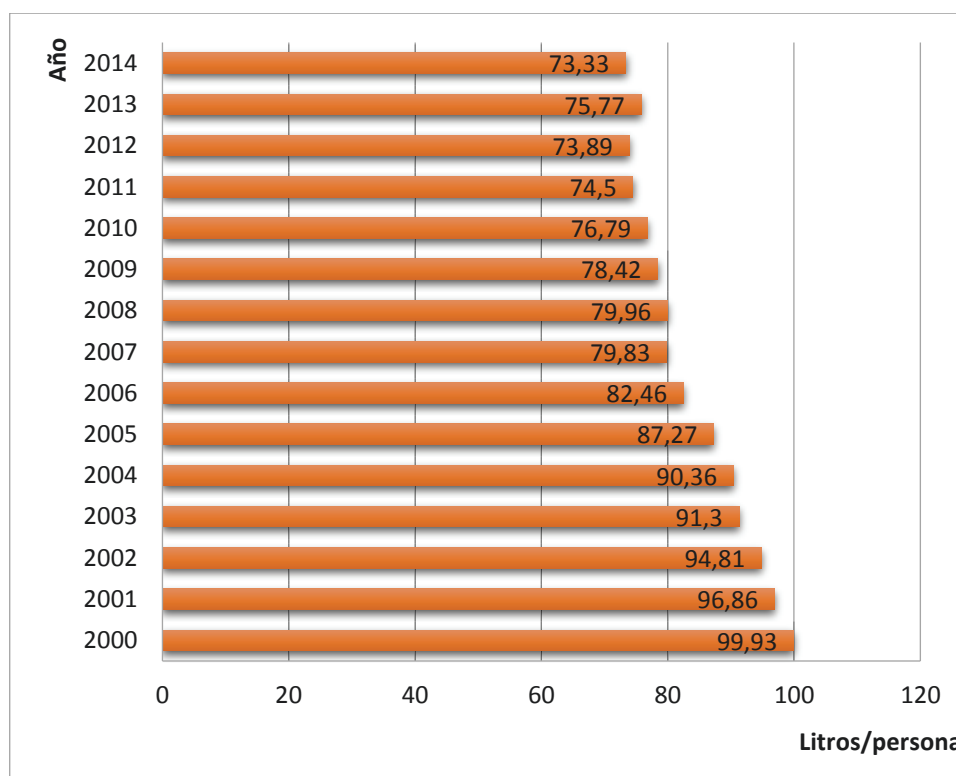
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Informe del Consumo de Alimentación en España 2014* (MAGRAMA, 2015a).

Centrándonos en el sector lácteo, y tal y como afirma la Directora Gerente de InLac, “*la industria láctea española se caracteriza por su producción especializada orientada hacia los productos de gran consumo para el mercado interior, con fuerte dependencia de la leche UHT y con poca capacidad instalada para la elaboración de productos industriales (leche en polvo, lactosueros, etc.)*” (Bustillo, 2015).

En referencia a la leche y a los productos lácteos, mientras que su consumo ha descendido – siendo en el año 2014 de 73,33 litros por persona frente a los casi 100 litros en el año

2000 y a los 88 litros de media europea⁴ –, el gasto en los mismos se ha incrementado como consecuencia del incremento del precio medio. Así, en el año 2014 el consumo de leche líquida en los hogares es un 2,3% inferior al año anterior incrementándose el gasto en un 0,5% (MAGRAMA, 2015a).

Gráfico 9. Evolución del consumo de leche líquida por persona al año.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Informe del Consumo de Alimentación en España 2014* (MAGRAMA, 2015a).

El consumo de derivados lácteos sigue una tendencia similar, se reduce su consumo en el año 2014 un 1% respecto al año 2013, afectado igualmente por el incremento del precio medio. Se estima que el consumo medio de derivados lácteos para el año 2014 fue de 38,64 kilos ó litros por persona y año con las siguientes cifras: 15,35 kilos de leche fermentada y yogures, 7,76 kilos de queso y 15,53 kilos de derivados lácteos tales como batidos, helados, postres lácteos, mantequilla o nata.

⁴ Bustillo, Á. G. (2015). El sector lácteo en España. *Profesión Veterinaria*, 21 (84), pp.75-78.

f) Mercado exterior.

El saldo comercial del conjunto de la economía española presentó en 2015 un valor negativo de 24.174 millones de euros, suponiendo una mejora del 3,2% frente al 2014 (saldo negativo de 24.975). Las exportaciones aumentaron un 4% y las importaciones un 3,3%. La importancia económica del sector agroalimentario citada a comienzos de este trabajo puede analizarse también en este apartado, pues las exportaciones agroalimentarias en 2015 supusieron el 17,6% sobre el total y las importaciones el 12,4%, reduciéndose el déficit exterior en un 5,2% (MAGRAMA, 2015b).

El sector con más peso sobre las exportaciones totales fue, en primer lugar, el sector de bienes de equipo, seguido del sector automovilístico y, en tercer lugar el sector de alimentación, bebidas y tabaco (MEC, 2015).

Tabla 1. Comercio exterior por sectores productivos, año 2015.

Sector	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	% total	var. 15/14*	contrib.**	% total	var. 15/14*	contrib.**
Alimentación, bebidas y tabaco	16,2	9,0	1,4	11,3	8,9	1,0
Productos energéticos	5,0	-27,7	-2,0	14,1	-30,3	-6,3
Materias primas	2,3	-3,8	-0,1	3,4	-1,0	0,0
Semimanufacturas no químicas	10,5	2,1	0,2	6,9	5,4	0,4
Productos químicos	14,4	5,5	0,8	16,0	10,3	1,5
Bienes de equipo	20,1	4,2	0,8	20,4	18,9	3,4
Sector automóvil	17,0	19,6	2,9	13,1	16,8	2,0
Bienes de consumo duradero	1,6	18,0	0,3	2,6	14,6	0,3
Manufacturas de consumo	9,7	9,4	0,9	12,0	13,7	1,5
Otras mercancías	3,3	-21,9	-1,0	0,4	38,5	0,1
TOTAL	100,0	4,3	4,3	100,0	3,7	3,7

* A efectos de cálculo de variación anual, la comparación se hará con los datos provisionales de 2014.

** contrib.: contribución a la tasa de variación de las exportaciones/importaciones totales, en puntos porcentuales

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

Dentro del bloque de alimentación, que es el que nos ocupa, el MEC señala que las exportaciones de alimentación, bebidas y tabaco se incrementaron un 9% respecto al año anterior por las mayores exportaciones de fruta, hortalizas y legumbres sobre todo a Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Francia; y productos cárnicos a China, Libia, Japón y Reino Unido, entre otros.

Haciendo referencia ya al sector lácteo, cabe destacar el nivel importador del sector, pues la producción nacional no consigue satisfacer el consumo interno manteniéndose el

balance comercial negativo. El Informe de Coyuntura del Sector Vacuno de Leche citado anteriormente sostiene que *“el grueso de las importaciones de lácteos procede de otros países europeos, entre los que destacan Francia y Portugal. Los mercados de destino prioritarios de las exportaciones españolas son otros países de la Unión Europea, encabezados también por Francia y Portugal”* (MAGRAMA, 2016a).

3. La Política Agraria Común.

3.1. Concepto y objetivos.

La Política Agraria Común (PAC) constituye el marco de regulación general de la agricultura y la ganadería europeas. Creada en 1958, la PAC tenía como misión proporcionar alimentos asequibles a los ciudadanos de la UE y ofrecer un nivel de vida equitativo a los agricultores (Unión Europea, 2014).

Conforme al artículo 39 del Tratado constitutivo de la Unión Europea⁵ vigente en aquel momento, los objetivos de la política agrícola común eran:

- “a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;*
- b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;*
- c) estabilizar los mercados agrarios;*
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;*
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.”*

En la actualidad, la PAC va más allá, incorporando a estos objetivos principios como el de calidad alimentaria, protección del medio ambiente, sostenibilidad de las especies y mejora de las relaciones comerciales internacionales. De esta manera, los principios que rigen ahora la actuación de la PAC son:

- a) Principio de ‘unidad de mercado’, garantizando una libre circulación de productos y la eliminación de barreras arancelarias entre los Estados miembros.
- b) Principio de ‘preferencia comunitaria’, según el cual se pretende la protección de las mercancías comunitarias frente a la competencia exterior, de manera que el mercado agrario debe ser abastecido preferentemente por la agricultura interior.
- c) Principio de ‘solidaridad financiera’, por el que la PAC se financia a través del presupuesto comunitario, sustentado por los ingresos generados por la actividad agrícola (Martínez Álvarez et al., 2013).

⁵ Conocido como Tratado de Roma y firmado en 1957 por “Los SEIS” (Francia, Italia, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), con el objetivo de dotar a Europa de un mercado común (Comisión Europea, 2015).

En definitiva, hoy en día la PAC garantiza y promueve la productividad, la distribución de la renta entre la población agrícola, el abastecimiento y el establecimiento de unos precios razonables para el consumidor. Además, trata de procurar el bienestar de la sociedad rural, mejorar la calidad de los alimentos, asegurar la protección del medio ambiente o mejorar las condiciones sanitarias de los animales y su bienestar, entre otras.⁶ Por todo ello el Instituto de Desarrollo Comunitario defiende que la PAC se trata de una de las políticas más importantes y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea.

- 3.2. Breve historia de la Política Agraria Común.
 - a. Origen y nacimiento: La constitución de la PAC.

La PAC tiene su origen en los años 50, en una Europa Occidental marcada por la reciente Guerra Mundial, en donde la producción agrícola se había visto gravemente afectada y donde no se podía garantizar el abastecimiento de productos básicos de alimentación (Instituto de Desarrollo Comunitario, 2010).

En esta situación social y económica surge la necesidad de regular de algún modo la agricultura y ganadería europeas, pues el empobrecimiento y la falta de alimentos iban en aumento. Además, tal y como afirman Martínez Álvarez y sus colaboradores (2013) *“la importancia de elaborar una política agrícola comunitaria para todos los estados miembros residía en la especial relevancia que la agricultura ejercía sobre la economía y la sociedad europeas”*.

Fue así cuando en la Conferencia de Stressa de 1958 se inició el proceso de elaboración de la Política Agraria Común a todos los estados miembros de la Comunidad Económica Europea, pues se entendía que la agricultura era un elemento esencial en la economía y la PAC debía fomentar la productividad, el desarrollo del comercio y unas remuneraciones adecuadas a los factores de producción, entre otros (García Delgado & García Grande, 2005).

⁶ Fondo Español de Garantía Agraria en http://www.fega.es/es/PwfGcp/es/financiacion_de_la_pac/la_pac_y_los_fondos_europeos_agricolas/index.jsp , consultado en mayo de 2016.

No obstante, no fue hasta 1962 cuando, gracias al *Primer Informe Mansholt*⁷, se pone en marcha la Política Agraria Común y con ella el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) y las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM).

El FEOGA es definido por el Ministerio de Hacienda y de las Administraciones Públicas de España como aquella institución que apoya el desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas actuando en materia de *“inversiones en las explotaciones agrarias; ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores y formación profesional; medidas agroambientales; transformación y comercialización de los productos agrícolas”*.

Se trata de una entidad sin personalidad jurídica ni autonomía siendo gestionada por la Comisión Europea y financiada por el Presupuesto Comunitario. Está compuesta por dos secciones, la de Garantía – encargada de la política de regulación de precios –, y la de Orientación – encargada de la política de estructuras – (García Delgado & García Grande, 2005).

Por otra parte, las OCM, tal y como define Rojas Carbonell (2013) son el *“conjunto de normas que regulan la producción y comercialización de un determinado producto o grupo de productos agrarios”*. En pocos años adquirieron un poder tal que en 1964 el 85% de la producción agraria estaba ya regulada por estas Organizaciones Comunes de Mercado.

Para llevar a cabo los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera citados anteriormente, era necesario establecer tanto una política de regulación de precios y mercados como una política de estructuras, las OCM destacaron fundamentalmente en la primera (Rojas Carbonell, 2013). Se trataba de asegurar una protección tanto a productores como consumidores en materia de precios. Los primeros

⁷ El Informe Mansholt fue elaborado por el Ministro de Agricultura del momento, Sicco Mansholt. Agricultor miembro de la resistencia neerlandesa durante la Segunda Guerra Mundial y nombrado Ministro de Agricultura, Pesca y Distribución de Alimentos de los Países Bajos, defendía que Europa debía ser autosuficiente y que se debían de ofrecer unos alimentos a precios asequibles. Así, en sus labores como Ministro trató de impulsar la modernización de la agricultura, fijar unos precios mínimos, proporcionar ayudas a la explotación y establecer una serie de impuestos de importación. No obstante, su intención era fijar una política agrícola común para Europa; objetivo cumplido, con ayuda del Tratado de Roma, al convertirse en Comisario de Agricultura de la Comisión Europea en 1958 (Comisión Europea, 2015).

demandaban precios mínimos para sus mercancías cubriendo incluso los excedentes⁸ y los segundos pedían que los productos tuviesen un precio máximo, un precio límite que no pudieran sobrepasar en ninguna circunstancia (Lamo de Espinosa, 1998).

Por todo ello las OCM se ven obligadas a fijar una política de precios en los Estados miembros de la Unión Europea estableciendo los siguientes elementos:

a) Precios guía.

Constituyen el conjunto de precios orientativos o de referencia que han de fijarse a los productos agrarios para garantizar una remuneración suficiente a los agricultores y ganaderos. En función del producto de que se trate estos precios reciben un nombre distinto: indicativo (cereales), de orientación (bovino), de base (porcino) u objetivo (algodón).

b) Precios garantizados o precios suelo.

Representan los precios mínimos de los productos agrarios en el mercado interior. Además, obligan a los organismos de intervención de la Comunidad a adquirir los productos que les sean ofertados por los agricultores, con las limitaciones de cantidades y calidades establecidas.

c) Precios de entrada o precios techo.

Hace referencia a los precios mínimos de entrada de las importaciones de la UE. Se establecen con el objetivo de que los productos importados no alcancen un precio muy elevado y, por otra parte, que su bajo precio no ponga en peligro la producción interna (García Delgado & García Grande, 2005).

En una primera etapa, Europa se centró en coordinar y aplicar la PAC en todos los estados miembros, tratando de modernizar las explotaciones y ofreciendo una formación adecuada a los trabajadores, sin embargo su aplicación no fue fácil, pues la crisis económica del momento entorpeció la aplicación de esta política agraria (Martínez Álvarez et al., 2013).

Además la creación y puesta en marcha de instituciones como el FEOGA o las OCM no fue sencilla. El precio único para todos los Estados Europeos planteaba problemas debido a

⁸ Solicitaban que en caso de excedentes éstos fueran asumidos por el Estado, obteniendo siempre el precio mínimo de su producción.

la falta de una moneda única, pues las fluctuaciones de los tipos de cambio provocaban variaciones en los precios. Con el objetivo de mitigar este inconveniente, en 1962 se crea una *Unidad de Cuenta Agrícola* (UCA) y posteriormente los *Tipos Verdes* y los *Montantes Compensatorios Monetarios* (MCM) (Lamo de Espinosa, 1998).

No es objeto de nuestro estudio analizar detenidamente el funcionamiento y creación de la PAC, por lo que en términos generales podemos decir que la UCA funcionaba de tal forma que *“los precios se establecían en UCAs y después cada país los transformaba a su propia moneda aplicando el tipo de cambio vigente”*. Sin embargo esto tampoco evitó el inconveniente de las fluctuaciones de los tipos de cambio y trajo problemas en 1969 con la devaluación de la moneda de Francia y la posterior revaloración de la de Alemania, pues en el primer caso los precios se elevaron demasiado y en el segundo todo lo contrario. Como consecuencia y con el objetivo de reducir la inestabilidad cambiaria surgen dos nuevos tipos de cambio: el Tipo Verde, aplicado solo en la agricultura, y el Tipo Central, aplicado al resto de la economía.

Todo ello tampoco fue útil para solventar los problemas comerciales, pues el mantenimiento de dos tipos de cambio junto a las UCAs podía dar lugar a una fuerte especulación, de tal manera que, como afirman García Delgado y García Grande (2005) *“un comerciante podía comprar el producto en Francia, venderlo a la intervención en Alemania, cobrar su moneda nacional y finalmente cambiar los marcos en francos al tipo central obteniendo un beneficio”*. Surgen así los MCM, un conjunto de gravámenes y subvenciones que actuaban en el comercio internacional de productos agroalimentarios. La aplicación de los MCM se llevaba a cabo de tal forma que en aquellos Estados en que la moneda hubiera sido devaluada, los MCM actuaban como un impuesto grabando las exportaciones o como una subvención frente a las importaciones. En caso de que la moneda hubiera sido revaluada se actuaba en sentido contrario, se trataba de beneficiar las exportaciones mientras que las importaciones eran grabadas (García Delgado & García Grande, 2005).

b. Los primeros inconvenientes de la PAC.

La seguridad y confianza que les proporcionaron las OCM a los agricultores fue tal que la producción agraria cada vez era más y mejor, de mayor calidad y con mayores rendimientos. Se alcanzó así un nivel de crecimiento anual del 7% en la década de los 60.

Además, en torno a la década de los 70, la PAC había conseguido prácticamente el objetivo de llevar a Europa hacia la autosuficiencia con un 87% de autoabastecimiento.

Sin embargo, pronto comenzaron a sobrepasarse los niveles del autoabastecimiento y los excedentes agrarios crecen a gran velocidad, suponiendo un gran problema en la década de los 80, pues de manera proporcional a los excedentes crecen los gastos agrícolas, financiados en gran medida por el FEOGA (Lamo de Espinosa, 1998).

Una de las primeras actuaciones contra esta problemática fue el establecimiento del *impuesto de corresponsabilidad*, atribuido a aquellos agricultores que superaran el límite de producción previamente establecido. En un primer momento se impuso al sector lácteo – tal y como se expondrá en el apartado 4.1 de instrumentos de gestión de la PAC – y posteriormente en el cereal.

Sin embargo, los problemas persistían, muchos excedentes tuvieron que ser eliminados por no poder ser consumidos dentro de la unión Europea ni ser exportados y el coste de la Política Agraria Común era cada vez mayor. Se firmó así en 1992 la primera reforma de la PAC, conocida como reforma McSharry (Martínez Álvarez et al., 2013). Desde este momento los cambios, modificaciones y reformas de la PAC han sido constantes, destaca la reforma de 1992, la Agenda 2000 y la revisión intermedia de 2003. Esta última con tres objetivos generales: la competitividad, la sostenibilidad y la potenciación del desarrollo rural.

c. Aplicación de la PAC en España.

Antes de la integración de España en la CEE nuestra agricultura era competitiva en algunos productos – cereales, aceite de oliva, vino, frutas y hortalizas –, y en aquellos en los que no era tan competitiva, tenía unos precios inferiores a los comunitarios. No obstante, estaba caracterizada por un marcado atraso tecnológico y una deficiente red comercial, entre otros.

Con la firma del Tratado de Adhesión de España en la CEE, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, España se compromete a aceptar toda la normativa comunitaria y, en consecuencia, todas las disposiciones de la PAC, que se fue aplicando progresivamente durante un periodo transitorio, establecido con carácter general en siete años, hasta la aplicación total de la normativa para todos los productos agrarios.

Gracias a la aplicación de la PAC la producción agrícola y ganadera evolucionaron positivamente. Durante los primeros siete años de adaptación, la Producción Final Agraria se incrementó considerablemente, se produjo un pequeño avance tecnológico potenciado por el incremento de la renta agraria y de las subvenciones y, sobre todo, la incorporación a la CEE supuso la internacionalización de los productos agrarios españoles (García de la Cruz, José Manuel. & Ruesga Benito, 2014).

Para no continuar remontándonos al siglo pasado y a los inicios de la PAC, en el siguiente apartado se mostrarán las principales medidas e instrumentos implantados en España en referencia al sector lácteo para dar cumplimiento a la normativa comunitaria en materia agraria. Se trata de un aspecto más práctico de todo este tema que nos ayudará a comprender la problemática actual en el sector lechero.

4. La Política Agraria Común y el sector lácteo español.

Como se ha indicado anteriormente, en este apartado no se pretende ofrecer una extensa información acerca de la relación entre la PAC y el sector lácteo, sino de explicar de manera más práctica los principales instrumentos de gestión de la misma y las consecuencias que todo ello tiene en el sector lechero.

4.1. Instrumentos de gestión de la PAC para el sector lácteo.

En este apartado se hará un breve repaso de los conceptos y elementos más destacados en materia de regulación y gestión de la PAC. El objetivo de este trabajo es ofrecer un conocimiento general del sector lácteo de manera que los que no estamos inmersos en el mundo ganadero pudiésemos entender qué está pasando en este sector. De esta manera, a continuación se aclarará en qué consiste el sistema de cuotas (actualmente eliminado), la tasa vinculada a este sistema y el paquete lácteo.

- **La cuota láctea.**

Tal y como se comentó con anterioridad, en los primeros años de la PAC se produjeron gran cantidad de excedentes. Almacenarlos y/o colocarlos en el mercado para ser vendidos generaban un gran coste, de ahí surgió la idea de establecer el Sistema de Cuotas Lácteas en la CEE. Inicialmente fue establecido para un periodo de cinco años, no obstante se ha mantenido durante aproximadamente treinta años, desde el año 1984 hasta el 31 de marzo de 2015.

De manera muy sencilla, el sistema de cuotas consiste en establecer para cada Estado miembro la cantidad de leche que puede comercializar en un año, fijándose a su vez la cantidad que puede generar cada productor. Es por ello que todas las entregas de leche han de ser declaradas, tanto las destinadas a la industria transformadora como a la venta directa al consumidor. Además, con el objetivo de que el nivel de producción fijado fuese cumplido, se acordó establecer una tasa por exceso de producción, la conocida Tasa Láctea, de la que se hablará a continuación.

Además de esta regulación de la producción inicial se fijaron los denominados “planes voluntarios de abandono de la actividad”, con el objetivo de reducir en un 3% las cuotas fijadas en un primer momento para igualar todavía más de demanda y la oferta de

productos lácteos. Gracias a estos planes “*cada Estado Miembro compraba cuota a los productores para que se retirasen de la actividad a cambio de cantidades monetarias atractivas para así fomentar dichos abandonos y reestructurar el sector*” (Gallego Llamazares, 2015).

- **La tasa láctea.**

Diversos autores discuten acerca de la naturaleza de la tasa láctea y del concepto '*tasa*' en sí, pues mientras que unos afirman que se trata de una sanción administrativa, otros la consideran una exacción parafiscal, lo que significa que se trata de un tributo sin finalidad fiscal similar a los tributos medioambientales impuestos a la contaminación, por ejemplo.

Lo que sí es cierto es que, la consideremos con una u otra naturaleza jurídica, la tasa láctea es la cantidad de dinero que los ganaderos han de pagar a la Administración en caso de superar la cuota láctea fijada para un determinado periodo. De esta manera, la sobreproducción no está prohibida, sino que está vinculada al pago de una determinada cantidad de dinero (Rodríguez Portugués, 2009).

En definitiva, la leche producida por encima de la cuota fijada está sujeta al pago de una tasa suplementaria correspondiente al 115% del precio indicativo.

- **El paquete lácteo.**

En 2009 el sector lácteo se vio afectado por la crisis financiera mundial por lo que se hizo necesario establecer una serie de medidas de apoyo al sector. Surge así el Paquete Lácteo, aprobado en 2012. Tal y como define el MAGRAMA⁹, el paquete lácteo “*es un conjunto de medidas legales comunitarias y nacionales que han sido desarrolladas con el objeto de mejorar la transparencia, el equilibrio y la estabilidad en la cadena de suministro lácteo*”.

Siguiendo la misma fuente de información, el paquete lácteo tiene como objetivos:

- *“Generalizar el uso de contratos lácteos de larga duración.*
- *Mejorar la capacidad de negociación de los productores, a través de las organizaciones de productores.*
- *Ampliar las funciones y la capacidad de actuación de las organizaciones interprofesionales. En el caso de España, InLac.”*

⁹ Tríptico divulgativo del Contrato Lácteo.

En España viene regulado en el Real Decreto 1363/2012, que se materializa a través de los contratos lácteos, las Organizaciones de Productores (OPs) y las Organizaciones Interprofesionales.

El capítulo tercero del Real Decreto mencionado, hace referencia a la contratación en el sector lácteo, estableciéndose la obligatoriedad de suscripción de contratos en todos los suministros de leche cruda¹⁰ que tengan lugar en España entre un productor y un transformador, así como en todos aquellos casos en que el suministro se realice a través de uno o más intermediarios. En este último caso no existirá un único contrato sino que cada etapa de la venta será objeto de contrato entre las partes. No obstante, existe una excepción para las cooperativas de tal forma que *“en el caso de que un productor entregue la leche a una cooperativa de la que es socio, no será necesaria la formalización por escrito de un contrato individualizado”*, siempre que los estatutos o acuerdos de la cooperativa así lo establezcan.

En referencia a las OPs, el RD 1363/2012 establece que independientemente de su naturaleza jurídica, y con la obligatoriedad de disponer de los medios humanos y materiales necesarios, así como de cumplir los requisitos fijados en el Real Decreto, deben de estar constituidas únicamente por productores con el objetivo de *“concentrar la oferta y llevar a cabo la comercialización de la producción de sus miembros”*. Se consolidarán además con el objetivo de ajustar la oferta y la demanda o de optimizar los costes y estabilizar los precios de producción.

Todas estas organizaciones serán reconocidas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde establezcan su sede y deberán inscribirse en el Registro nacional de organizaciones y asociaciones de productores de leche del MAGRAMA.

Por último, la Organización Interprofesional Láctea, se constituirá con los objetivos siguientes:

- Ofrecer información sobre la producción y los mercados a los productores mediante la publicación de datos estadísticos; proporcionar un análisis de la evolución futura del mercado; realizar las investigaciones necesarias para adaptar la producción a la demanda; y facilitar una información adecuada a los consumidores.

¹⁰ Se entiende por leche cruda la *“leche de vaca, oveja o cabra que no haya sido calentada a una temperatura superior a 40 °C ni sometida a un tratamiento de efecto equivalente”* (RD 1363/2012).

- Mejorar la calidad de los productos y del proceso.
- Mejorar la coordinación de la comercialización de los productos lácteos.
- Promocionar el consumo de leche y de productos lácteos, la defensa del medioambiente, la seguridad de los alimentos y la salud de los animales.

En definitiva, la Organización Interprofesional Láctea, en palabras de InLac (Organización Interprofesional Láctea en España)¹¹, engloba a todo el sector lácteo velando por su estabilidad. Representa y defiende los intereses comunes del sector y promueve el consumo de la leche y los productos lácteos.

4.2. Política de ayudas y subvenciones.

Recordando lo dicho anteriormente, uno de los objetivos iniciales de la PAC era garantizar un elevado nivel de vida de los agricultores y ganaderos, estableciendo además una distribución equitativa de la renta. Es por ello que en el establecimiento de la Política Agraria se tuvieron muy en cuenta las ayudas y subvenciones a los productores. En este sentido la PAC se basa en dos pilares, el primero incluye las medidas anuales obligatorias de aplicación general (ayudas directas y medidas de regulación del mercado) y el segundo hace referencia a las medidas voluntarias por parte de los Estados miembros y, en concreto, de las Comunidades Autónomas para el desarrollo rural.

Desde la reforma de la PAC de 2003, las ayudas asociadas a la producción se fueron eliminando progresivamente y se integraron en el denominado *Pago Único*, de manera que todas las ayudas se concentran en un pago único anual concediéndole la posibilidad al productor de conocer lo que percibirá cada año. Además existen pagos directos vinculados a compromisos medioambientales y de empleo (García & Pabsdorf, 2015). Tras la reforma de la PAC del año 2013 el sistema de ayudas a la producción se basa en una serie de pagos comunes a todos los Estados Miembros, con aplicación desde el año 2015. Dentro de los pagos obligatorios se incluyen los regímenes de pago básico, de pago ecológico (también conocido como pago verde o greening) y de pago para los jóvenes agricultores. Los regímenes voluntarios son los pagos acoplados o asociados a la producción, las ayudas a zonas con desventajas naturales y el pago redistributivo. Por último no encontramos con el

¹¹ Información extraída de http://www.inlac.es/inlac_quienes_somos.php, consultado el 26 de junio de 2016.

régimen simplificado para pequeños agricultores (UPA, 2015). A continuación se muestra una tabla-resumen de todos ellos:

Tabla 2. Sistema de ayudas de la PAC tras la reforma de 2013.

PAGO ÚNICO	Aplicación obligatoria para todos los Estados miembros de la UE.	Pago Básico.	<p>Sirve de soporte a las rentas. Se trata de un pago desacoplado de la producción y asociado a la superficie agraria.</p> <p>Se permite a los Estados Miembros limitar el número de hectáreas admisibles en la asignación de derechos de pago básico. En España es de 22,4 millones de hectáreas.</p>
		Greening.	<p>Se concede a los que apliquen en sus cultivos medidas de protección medioambiental tratando de consolidar un sector agrario sostenible desde el punto de vista ecológico.</p> <p>Está condicionado al cumplimiento de las normas legales en materia de sanidad vegetal y animal, la salud pública y el bienestar animal. Así como a las buenas prácticas agrícolas, la diversificación de cultivos, los pastos permanentes y a las producciones centradas en áreas de interés ecológico.</p> <p>Establece el concepto de “<i>agricultor activo</i>” y un porcentaje máximo de ayudas sobre la renta de cada agricultor, por lo que además de acreditar la proporción de ayudas recibidas sobre el total de la renta, los agricultores tendrán que acreditar que el pago se destina a la mejora y mantenimiento de la actividad agrícola o ganadera correspondiente.</p>
		Pago a jóvenes agricultores.	<p>Para la promoción de la primera instalación agraria. Se trata de un pago concedido a los agricultores de menos de 40 años que se instalen por primera vez en una explotación agraria o que lo hayan hecho en los 5 años anteriores a la solicitud de la ayuda.</p> <p>Permite incrementar el pago básico en un 25% durante los primeros 5 años de actividad.</p>
Aplicación voluntaria.	Pagos acoplados	Reservadas a los sectores de gran importancia económica, social o ambiental que se enfrenten a determinadas dificultades y concedidas a voluntad de los Estados Miembros.	
	Ayudas a zonas desfavorecidas.	Concedidas a los productores cuya producción se desarrolle en zonas desfavorecidas o con desventajas naturales. Su concesión está basada en criterios climáticos y edafológicos (pendientes pronunciadas, pedregosidad, problemas de drenaje, etc.).	

		<p>Pago redistributivo.</p>	<p>Tiene como objetivo garantizar una mayor equidad en el reparto de las ayudas mediante la concesión de un complemento al pago básico a las 30 primeras hectáreas de las explotaciones.</p> <p>Se trata de un mecanismo que permite favorecer a los titulares de las explotaciones pequeñas y medias respecto a las de mayor tamaño.</p>
<p>Sistema simplificado para pequeños agricultores.</p>		<p>Sistema alternativo a los anteriores de carácter obligatorio para los Estados Miembros pero optativo para los agricultores. Pueden acogerse a él todos aquellos perceptores de ayudas comprendidas entre 300 y 1.250€ anuales.</p> <p>Permite reducir la carga burocrática de este colectivo, que deberá cumplir unos requisitos menos estrictos.</p> <p>Este régimen simplificado es incompatible con el <i>greening</i>.</p>	

Fuente: Elaboración propia.¹²

¹² García & Pabsdorf, 2015; Carrasco & Sueiras, 2014; COAG, 2013.

5. El sector vacuno lechero en Galicia.

Todo lo expuesto hasta el momento en referencia a la Política Agraria Común es de aplicación directa también en nuestra Comunidad Autónoma. En este apartado no se analizará tan pormenorizadamente el sector lácteo gallego como se ha hecho a nivel nacional, sino que, continuando la línea más práctica del último apartado, analizaremos en qué situación se encuentra el mercado lácteo gallego, toda la problemática relacionada con el régimen de precios y las repercusiones del fin del sistema de cuotas.

De los seis millones y medio de toneladas de leche que se producen en España, el 40%, alrededor de dos millones y medio de toneladas, es producida en Galicia, lo que la convierte en el motor del sector. No obstante solo el 30% de la materia prima gallega se transforma en industrias locales, por lo que solo el 26% del dinero que genera la materia prima gallega se queda en Galicia (Tabarés, 2015).

“Galicia produce o 40 % do leite de España, un 55 % dos produtores de leite españois son galegos, a calidade e as técnicas de produción están na vangarda mundial, en cambio, a sociedade galega non sabe presumir deste sector, mais ben o ignora ou as veces ata o despreza”.

Asociación Galega TERRA e LEITE.

Actualmente Europa está viviendo una grave crisis en el sector ganadero. Como consecuencia, la Comunidad Autónoma gallega se encuentra sumida también en dificultades en este ámbito desde el año 2009, especialmente en el sector lácteo. Las causas de esta situación son diversas, entre ellas:

- El veto ruso a la importación de productos procedentes de Occidente; principalmente de la Unión Europea, Estados Unidos, Noruega, Japón y Canadá.
- El fin del sistema de cuotas lácteas; lo que provocó a nivel comunitario una situación excedentaria, como había ocurrido antes de su implantación.
- La recesión económica de China, que limitó en gran medida las exportaciones gallegas (Domínguez Cebrián, 2015).

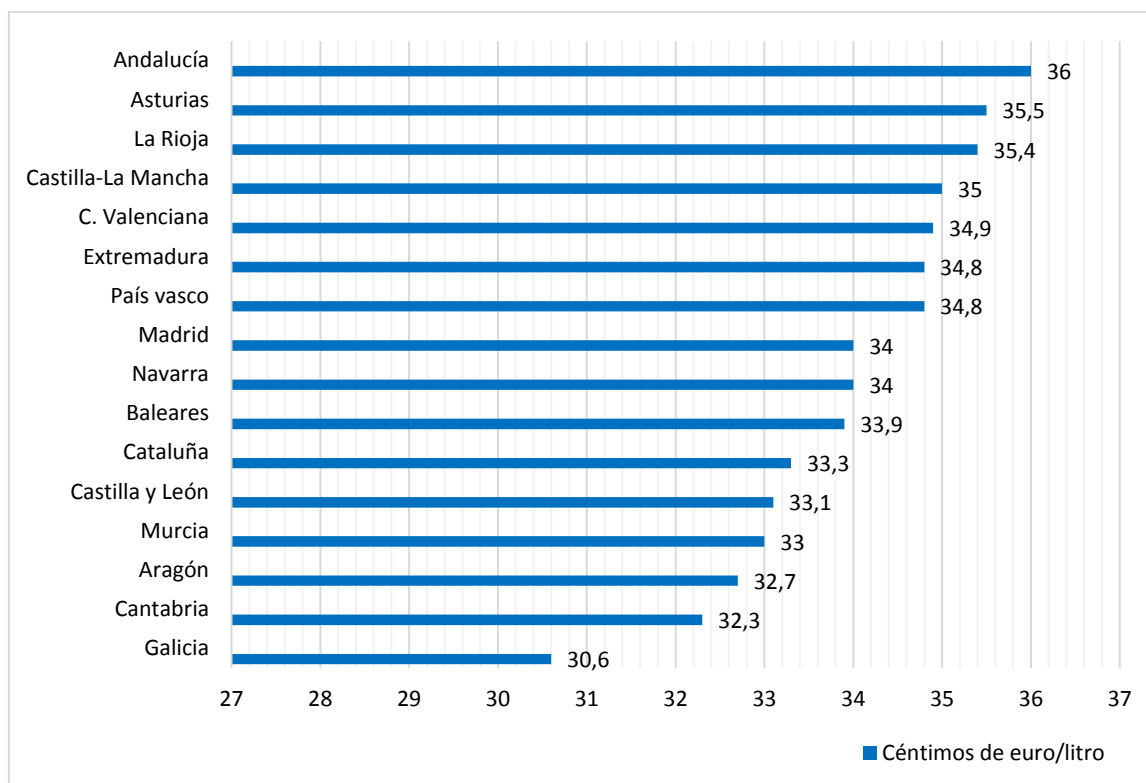
No solo eso, el periódico Euroganadería.eu¹³, achaca la crisis láctea además de a los excedentes y a la caída de las exportaciones a los siguientes factores:

¹³ Vidal Maté. *Leche: las diez raíces de una crisis*. Euroganadería.eu.: <http://www.euroganaderia.eu/crisis-lactea/reportajes/leche-las-diez-raices-de-una-crisis-528-6-847-0-9-in.html?npag=9>. Consultado en junio de 2016.

- El desmantelamiento de los mecanismos comunitarios para la regulación de los mercados, que supuso la eliminación de la ayuda para el almacenamiento de nata, leche en polvo y quesos.
- La política de la gran distribución, que ha convertido a la leche UHT en uno de los productos reclamo por sus bajos precios, en muchos casos por debajo de los 0,50€. Ello ha provocado la reducción del precio en origen, el deterioro de la imagen de calidad de la leche y no ha incrementado la demanda.
- Una industria nacional deficiente y atrasada tecnológicamente que necesita avanzar, innovar y buscar nuevos mercados.
- Caída de la demanda interna, pasando de casi 100 litros por persona en el año 2000 a 73 litros en el 2014, tal y como se mostró en el apartado 2. c), referido al consumo interno.
- El Paquete Lácteo no ha funcionado como debería en materia de contratación entre empresas y ganaderos, no se ha logrado la máxima eficiencia en todas las explotaciones y todavía no existe una estructura sólida de cooperativas y organizaciones de productores que los dote de un mayor poder de negociación.

De todos ellos lo que más está afectando directamente a nuestros ganaderos es la bajada de precios, pues en la mayoría de los casos no pueden hacer frente a los costes de producción y se ven obligados a cerrar las puertas de sus explotaciones.

El incremento de la oferta no va ligado a un incremento de la demanda, como consecuencia se genera una sobreproducción y un desplome de los precios que la industria siempre comienza ajustando por el primer eslabón de la cadena, por la producción. En el 2015 el precio del litro de leche percibido por los ganaderos gallegos fue de 0,30 € de media frente a los 33 céntimos del resto de España y a los 36 de la media europea. Entre enero y diciembre de 2014 la leche gallega perdió más de 7 céntimos. Además, tal y como se muestra en el siguiente Gráfico, Galicia en febrero de 2015 se mantuvo otra vez como la autonomía en la que menos se paga por litro a los productores, a 6 céntimos de Andalucía (Tabarés, 2015).

Gráfico 10. Precio del litro de leche, febrero 2015.

Fuente: *El futuro del sector lácteo* (Tabarés, 2015).

Ante esta situación, los ganaderos denuncian que en algunos casos los precios están por debajo de los costes de producción. En el mes de marzo de este mismo año el precio percibido por los ganaderos gallegos fue de 28 céntimos/litro frente a los más de 30 céntimos que se estima que cuesta producirlo. Unions Agrarias afirma además que cerca de un millar de explotaciones están cobrando por debajo de los 24 céntimos.

La polémica aquí la lideran las cadenas de distribución, pues en el año 2015 su facturación descendió tan solo un 0,1% frente al 11% de los ganaderos. El Ministerio de Agricultura aprobó recientemente el decreto sobre precios de cesión de la leche, por lo que se dispone ya de instrumentos para identificar a las partes de la cadena que presionan a la baja los precios. No obstante, y en palabras de Campo Galego: *“la pregunta que se hacen las organizaciones agrarias ahora es si hay voluntad y capacidad política y legislativa para modificar ese panorama”* (Campo Galego, 2016a).

Otra gran polémica viene de la mano del fin del sistema de cuotas, suprimido en abril de 2015. Como se ha indicado anteriormente, se trata de un instrumento de gestión de la PAC creado con el objetivo de limitar la producción, ajustar la oferta a la demanda y reducir los

excedentes en el marco comunitario. Si bien en sus inicios se había fijado para un plazo temporal de 5 años, este sistema se ha mantenido durante más de tres décadas.

Como se ha indicado ya, el régimen de cuotas lecheras se estructuró en base a dos factores: la fijación de una cantidad de leche de referencia para cada uno de los Estados miembros y el establecimiento de una tasa suplementaria a la sobreproducción. Uno de los problemas tradicionales de este sistema fue el reparto de cuotas, pues mientras que en España el consumo doméstico era de 9 millones de toneladas de leche al año, solo se le permite producir 6,5 millones, provocando una situación deficitaria y obligando a la importación de productos lácteos. Por el contrario, países como Francia tienen concedida una cuota superior a su consumo interno, lo que le obliga a exportar leche (Montoya, 2015).

La desaparición del sistema de cuotas podría solucionar esta situación deficitaria para España y reducir la necesidad de importar productos lácteos. En este sentido Galicia podría adquirir una gran importancia pues con casi diez mil explotaciones del total de diecisiete mil que hay en España, la producción gallega podría verse incrementada en un 6%, lo que supone un incremento de unas 150 mil toneladas (Tabarés, 2015).

Sin embargo, el primer año sin cuotas en el que la regulación del sector lácteo quedó en manos del libre mercado, no ha sido tan positivo como se esperaba. Tal y como afirma Turnes Paredes (2015) *“este proceso de liberalización está tendo no curto prazo unhas consecuencias moi negativas para o sector no conxunto da UE, motivado en gran medida por unha sobreestimación das previsións de incremento da demanda mundial de produtos lácteos que serviu de estímulo para incrementar unha produción que excede da demanda real, tirando dos prezos á baixa”*.

Además, la Nota de Prensa elaborada por la COAG en el primer aniversario de la eliminación de cuotas muestra un aspecto *dramático y desolador* del sector lácteo, caracterizado desde el 31 de marzo de 2015 por los siguientes elementos:

- “– **Precios de ruina al ganadero:** en nuestro país, el precio medio ha pasado de los 0,36 euros/litro en 2014 a 0,28 en el último año, un 20% menos. En el primer trimestre de 2016 se están cerrando contratos por debajo de los 0,20€/kg. Los costes de producción de un litro de leche se sitúan de media en 0,34 euros.*
- **Cierre masivo de explotaciones.** España pierde cada mes 65 ganaderos lácteos. La caída del precio de la leche ha obligado a echar el cierre a 1.544 productores*

en los últimos dos años. Hoy sólo quedan en nuestro país 16.490 ganaderos lácteos.

*– **Industrias que “negocian” en base a chantajes.** La eliminación de las cuotas y la consiguiente liberalización del mercado lácteo han dejado a los ganaderos totalmente indefensos ante las prácticas abusivas de las industrias.*

*– **Bajadas en el campo que no se transmiten en la misma medida al consumidor.** En términos generales se aprecia una bajada de unos 8 céntimos en dos años en el precio en origen, mientras que el PVP ha bajado apenas 4 céntimos en los lineales.*

*– **Políticas erráticas y políticos incapaces.** Las medidas impulsadas por la Unión Europea y el Ministerio de Agricultura español han resultado totalmente ineficaces para atajar la crisis ante ese “aterrizaje suave” que los grandes valedores de un futuro sin cuotas sostenían” (COAG 2016).*

CONCLUSIONES

A día de hoy la situación dramática y desoladora del sector lácteo mostrada por la citada nota de prensa de la COAG (COAG, 2016) se sigue manteniendo. Como se ha visto, la política predominante en el ámbito agrario es la PAC, de obligado cumplimiento por los países miembros de la Unión Europea y, dentro de ella, el sistema de cuotas para el ámbito lechero.

Existen dos puntos de vista acerca de la incorporación de España a la CEE, el más extendido es el que afirma que España se adhirió a la CEE descuidando sus intereses económicos pues, entre otras cosas, permitió que el 30% del consumo doméstico de leche fuera producido por otros países como Francia, Holanda y Alemania; cuando España era capaz de abastecer su mercado interno de leche líquida – recordemos que España solo tiene permitida la producción del 70% aproximadamente del consumo interno, viéndose obligada a importar productos lácteos – (Montoya, 2015). Y es que la necesidad de integración en la Comunidad Europea precipitó las negociaciones y España aceptó condiciones poco favorables para su desarrollo económico y social.

Desde el año 1986 las reformas de la PAC y los intentos de ajustar la oferta y la demanda han sido constantes. El elemento con mayor repercusión en el sector lácteo, la cuota láctea, para unos se ha mantenido durante demasiado tiempo y para otros debería continuar. La supresión del sistema de cuotas se veía como una gran oportunidad para el crecimiento del sector lácteo gallego, pues se permitiría una mayor producción y una reducción del déficit comercial, sin embargo la sobreproducción solo trajo consigo la reducción de los precios y el cierre de más de seiscientos explotaciones el año pasado. Siguiendo lo expuesto por Sineiro y Santiso (2014) el precio de los lácteos es muy sensible a los desajustes entre oferta y demanda de modo que *“un déficit o un excedente del 1% por cambios en la oferta o en la demanda puede originar respectivamente un aumento o descenso del precio del 3 al 4%”*.

Además las industrias comenzaron a establecer límites al volumen de leche de recogida y han logrado un mayor control sobre la producción. Campo Galego (2016b) afirma que *“las restricciones impuestas por las industrias a la recogida de leche están bloqueando el crecimiento de la producción en Galicia”* ya que *“empresas como Larsa, Reny Picot o Logística Alimentaria ya estuvieron pagando a lo largo de la última campaña parte de las*

entregas a precios de leche en polvo, muy por debajo del precio de mercado, con el fin de desincentivar el aumento de la producción en las granjas gallegas". Como consecuencia, las explotaciones gallegas están entregando toda su producción a precios de leche en polvo, lo que no ayuda a cubrir los costes de producción.

En definitiva, con la eliminación del sistema de cuotas los ganaderos pueden incrementar su producción al nivel que consideren oportuno pero reciben menos dinero por cada litro de leche – reduciéndose el margen de beneficio e incrementándose la incertidumbre y el riesgo a la hora de tomar decisiones en materia de inversión, entre otras –, están más desprotegidos y expuestos al funcionamiento del libre mercado. Por ello no todo es tan positivo como parecía aquel 31 de marzo de 2015, día en que el sistema de cuotas queda suprimido.

Otro de los inconvenientes que generó la PAC deriva de su carácter subvencionista, pues ha convertido al sector agrario – abarcando tanto a la agricultura como a la ganadería – en un negocio más confortable, en el que no es necesario invertir en nuevas tecnologías ni ser más productivo y competitivo para poder mantener las explotaciones a flote pues en caso de existir problemas económicos ahí está la PAC para ayudar. En este sentido *“muchos agricultores tomaban decisiones de siembra en función de la subvención y no con un planteamiento estratégico de futuro”* (García de la Cruz & Ruesga Benito, 2014). Sin bien las subvenciones y ayudas económicas aportadas por la PAC han contribuido a suavizar los daños de las sequías en los cultivos y han hecho la vida del campo más segura.

A modo de reflexión personal considero que a la gente de a pie, al pueblo, a los consumidores, solo nos queda esperar la llegada de una correcta regulación del mercado, apoyar a nuestro gran sector lácteo (grande tanto en sentido económico como social y en términos de empleo, y como elemento diferenciador del territorio gallego) y realizar día a día un consumo responsable de la leche líquida y sus derivados. Ser conscientes de todo lo que hay detrás del bajo precio de la leche UHT en los supermercados.

A los productores, a los más perjudicados en todo esto, solo les queda luchar. Luchar por sus derechos, por un precio justo. También les queda la unión, un viejo dicho popular afirma que *la unión hace la fuerza*, por ello les animo a unirse, a organizarse de tal forma que el poder negociador también les pertenezca a ellos y no se sitúe tan solo en manos de las industrias y las cadenas de distribución.

A la Administración, a los Gobiernos, al sistema político en general, les corresponde el papel mediador. Quizá la correcta regulación del mercado no se encuentre en un rígido sistema de cuotas ni en una total libertad de comercio; quizá unas pautas de comportamiento justas para compradores y vendedores, la promoción del sector y del consumo de lácteos, la garantía de recogida a los productores y el establecimiento de un precio mínimo serían suficientes para estabilizar la industria lechera. Juega un papel importante en todo ello el *Paquete Lácteo* aprobado en 2009. Con el tiempo sabremos si se han aplicado y cumplido correctamente el conjunto de medidas que propone.

Sé que no es tan sencillo y quizá lo que voy a proponer ahora es una comparación vaga y banal de la situación, pero si en España se ha fijado en 1995 en el Estatuto de los Trabajadores un Salario Mínimo Interprofesional, ¿por qué no se fija ahora un precio mínimo en la compra a los productores de leche líquida? Es lo que se ha intentado establecer con el Acuerdo Lácteo firmado en septiembre de 2015 por los participantes de la cadena láctea – ganaderos, cooperativas, industria y distribución, con la supervisión del Ministerio de Agricultura –, pero tal y como afirman los ganaderos, todo ha sido “*papel mojado*”.

REFERENCIAS

- Bustillo, Á. G., 2015. *El sector lácteo en España*. Profesión Veterinaria, 21(84), pp.75-78.
- Campo Galego, 2016a. *Crisis láctea en el campo, negocio en el supermercado?* En <http://www.campogalego.com/es/leche/crisis-lactea-en-el-campo-negocio-en-el-supermercado/> . Consultado en junio de 2016.
- Campo Galego, 2016b. *El primer año sin cuotas defrauda las expectativas de crecimiento en Galicia*. En <http://www.campogalego.com/es/leche/el-primer-ano-sin-cuotas-defrauda-las-expectativas-de-crecimiento-en-galicia/> . Consultado en julio de 2016.
- Carrasco, F. M., & Sueiras, J. C. (2014). El reverdecimiento de la PAC. *Ensayos Sobre Economía Española: Homenaje a José Luis García Delgado*. pp. 261-272.
- COAG, 2013. *Anuario Agrario 2013. Resumen del acuerdo de reforma de la PAC*. pp.56-58.
- COAG, 2015. *Anuario Agrario 2015. Análisis Agroganadero. Ganadería – Vacuno de leche*. pp.140-145.
- COAG, 2016. *Un año sin cuotas lácteas*. Nota de prensa 01/04/2016. Gabinete de Comunicación.
- Comisión Europea (2015). *Los padres fundadores de la UE: Sicco Mansholt*. En http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_es.htm consultado en mayo de 2016.
- Domínguez Cebrián, B. (2015). *¿Cuánto debería costar, en realidad, un litro de leche?*. EL PAÍS, 11 de septiembre. En http://economia.elpais.com/economia/2015/09/11/actualidad/1441979653_796808.html?rel=mas . Consultado en julio 2016.
- FEGA, 2016. *Declaraciones Obligatorias del Sector Vacuno de Leche*. Marzo 2016.
- Gallego Llamazares, G. (2015). *Análisis del sector vacuno de leche en España*. Universidad de León.
- García de la Cruz, José Manuel., & Ruesga Benito, S. M. (2014). *Economía española: Estructura y regulación* (2ª ed.). Madrid: Thomson. Capítulo 6.

- García Delgado, J. L., & García Grande, M. J. (2005). *Política agraria común: Balance y perspectivas*. Barcelona: La Caixa, Servicio de Estudios.
- García, E. C., & Pabsdorf, M. N. (2015). *Transformaciones y desafíos de la política agraria común*. Boletín Económico de Información Comercial Española, 3060. pp.17-38.
- Instituto de Desarrollo Comunitario, 2010. *¿Sabes qué es la PAC y cuál es su origen?* En http://www.idcnacional.org/?option=com_content&view=article&id=351:isabes-que-es-la-pac-y-cual-es-su-origen&catid=47:sabes-que&Itemid=115. Consultado en mayo de 2016.
- Lamo de Espinosa, J. (1998). *La nueva política agraria de la unión europea*. Madrid: Encuentro.
- MAGRAMA, 2015a. *Informe del Consumo de Alimentación en España 2014*.
- MAGRAMA, 2015b. *Informe Anual de indicadores: Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*. 2015.
- MAGRAMA, 2016a. *Informe de Coyuntura del Sector Vacuno de Leche*. Mayo 2016.
- MAGRAMA, 2016b. *Análisis y Prospectiva, Serie empleo nº 21. Cuarto trimestre de 2015. Empleo en agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*.
- MAGRAMA, 2016c. *Análisis y Prospectiva, Serie empleo nº 22. Primer trimestre de 2016. Empleo en agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*.
- Martínez Álvarez, J. A., García Martos, D., Miquel Burgos, A. B., & Callejo Arranz, S. (2013). *Características del sector agrario español en el marco de la unión europea*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía (13), pp.3-39.
- Martínez Álvarez, J. A., Velarde Fuertes, J., & Barea Tejeiro, J. (2011). *Política económica española: La España del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch. Capítulo 1.
- MEC, 2015. *Informe Mensual de Comercio Exterior*. Diciembre 2015.
- Montoya, C. S. (2015). *La extinción de las cuotas lácteas en la unión europea y el futuro del ganadero español en el mercado mundial de alimentos*. Revista Electrónica De Estudios Internacionales (REEI), nº 30, 13.

- RD 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.
- Rodríguez Portugués, M. Á., 2009. *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería: Bases conceptuales y condicionamientos constitucionales del régimen jurídico-administrativo de la producción ganadera*. Málaga: Analistas económicos de Andalucía.
- Rojas Carbonell, Á. M. (2013). *Cambios al interior de la política agraria común de la unión europea para el sector lácteo después de 2014*.
- Rouco Yañez, A. & Martínez Teruel, A. (1997). *Economía agraria I*. Universidad de Murcia. Murcia. Capítulo 3.
- Sineiro, F., y Santiso, J. A. (2014). *Los cambios recientes en la producción de leche y la eliminación de las cuotas*. *Frisona española*, 34 (202), pp. 100- 104.
- Tabarés, F. (2015). *El futuro del sector lácteo*. V TELEVISIÓN, La Voz de Galicia. 7 de abril
- Turnes Paredes, X. (2015). *A situación do sector lácteo. Apuntes para a reflexión e o debate*. Asociación Terra e Leite en <http://terraeleite.org/documentos/a-situacion-do-sector-lacteo-apuntes-para-a-reflexion-e-o-debate/> . Consultado en junio 2016.
- Unión Europea, 2014. *Comprender las políticas de la UE: Agricultura*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- UPA, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (2015). *UPA te ayuda a tramitar la solicitud de ayudas de la nueva PAC*. *Revista La Tierra del Agricultor y Ganadero*, 248. pp.31-33.
- UPA, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (2016). *Dolor y abandono tras un año sin cuotas*. *Revista La Tierra del Agricultor y Ganadero*, 255.