

ECO
INDIA
ASIA
EUA

VICTORIANO CALCEDO ORDÓÑEZ (*)

Balance de la aplicación del régimen de cuotas lecheras en la España húmeda

INTRODUCCIÓN

El período 1993-95 ha supuesto la plena aplicación del régimen de la tasa suplementaria (cuotas lecheras) y la conclusión de las negociaciones del GATT con la puesta en práctica de sus acuerdos, por lo que parece en principio aconsejable hacer su valoración como punto de partida de una nueva situación, aunque en ambos aspectos deba ser todavía incompleta y carente de la debida perspectiva y, por lo tanto, arriesgada.

En cuanto al primer punto, la trabajosa reestructuración del sector lechero, con el factor acelerador del régimen de cuotas, va permitiendo a productores e industriales conocer mejor sus objetivos y decidir más acertadamente en el reto permanente que supone el proceso de adaptación a la competitividad de la UE. La aparición de un conjunto, no fácilmente cuantificable, de explotaciones lecheras dispuestas a permanecer, constituye la base de la futura economía lechera de las CC.AA. aquí consideradas (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco), cada vez más diferenciado del núcleo de las tradicionales de porvenir incierto.

En lo relativo al Acuerdo Final del GATT, la España húmeda, en concreto sus producciones de vacuno (carne y leche), no debe esperar por ahora nuevos efectos además de los pre-

(*) Catedrático de Universidad (excedente).

vistos en la reforma de la PAC. La pertenencia española a la UE y la convalidación por el GATT del esquema de protección establecido en esa reforma deberían servir para reafirmar el esfuerzo por competir en el sistema agro-alimentario, ya que hay margen en el mercado interno y comunitario y en el de terceros países. Esta idea es válida dentro de los límites que imponen las características de la Producción Final Agraria (PFA) de las CC.AA. de referencia. En fin, la concienciación en el sentido de que la OCM de la leche y los lácteos heredada de los años Sesenta ha terminado su misión al hundirse su último pilar (apertura parcial de las fronteras a los productos de terceros países, limitación de las exportaciones con restitución) y de que ahora la situación es otra debe informar ya los comportamientos.

ASPECTOS RELEVANTES

Para intentar un acercamiento a la realidad de los acontecimientos, se examinan a continuación, en tres apartados, los hechos que merecen la atención.

Comercialización, precios y estructura productiva

La actividad comercial de los mercados de ganado vacuno ha comenzado a mostrar la influencia del régimen de cuotas: a menor oferta por la reducción del censo deberían corresponder precios más altos. Es lo sucedido en el Mercado Nacional de Ganados de Torrelavega, en el que en 1995 han entrado 7.400 bovinos más que en 1994, pero todavía 11.500 menos que en 1993 (-6,04 por ciento). Ya había habido otra reducción de 12.000 en 1993 respecto de 1992, equivalente al 5,7 por ciento (Calcedo, 1994b). La revalorización de los precios ha sido espectacular, registrándose un porcentaje de ventas sobre entradas del 92 por ciento en 1993, del 93,6 por ciento en 1994 y del 92,85 por ciento en 1995, los mayores desde la apertura de sus actuales instalaciones en 1973. La tónica de los demás mercados nacionales no se ha diferenciado. Al margen de las reservas que merecen las variaciones censales, el efectivo de vacas lecheras sigue descendiendo (cuadro 1) y, lo

Cuadro 1

REPRODUCTORAS DE RAZA FRISONA DE 24 Y MÁS MESES
ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAÍS VASCO
EVOLUCIÓN ENTRE 1987 Y 1993 (JUNIO Y DICIEMBRE)

Año	Galicia	Asturias	Cantabria	País Vasco	España
Junio					
1988	379.447	158.400	139.305	70.815	1.444.060
1989	339.917	150.690	139.841	66.180	1.427.269
1990	291.678	157.875	139.537	75.437	1.343.822
1991	339.873	155.090	136.794	60.986	1.353.051
1992	415.441	134.868	134.756	58.839	1.306.080
1993	400.784	138.315	129.230	60.085	1.240.731
1994	399.848	135.267	122.662	57.659	1.232.529
Diciembre					
1987	388.991	148.586	115.825	37.262	1.355.455
1988	357.348	157.349	146.024	67.181	1.492.626
1989	373.439	149.818	132.453	62.295	1.475.020
1990	353.828	155.765	117.310	62.345	1.353.888
1991	351.385	139.134	135.794	58.328	1.267.480
1992	409.040	132.834	145.010	61.071	1.279.955
1993	397.428	118.127	117.574	60.357	1.192.756
1994	383.628	122.600	117.751	56.848	1.176.748

Fuente: Encuestas del MAPA, junio y diciembre de cada año.

110

que es más importante, la oferta para ganado de reposición se está resintiendo. El número de hembras destinadas a producir leche de todas las edades, incluido el de Frisonas mayores de 24 meses, a duras penas se mantiene en el censo bovino de Cantabria, que es el que provee a las necesidades del referido Mercado (siempre por encima del 70 por ciento de las entradas), tradicional «bolsa lechera» para la adquisición de ganado de aptitud lechera con destino a toda España.

También los precios de la leche evolucionaron en 1993 y 1994 como se anunciaba antes de la implantación real del régimen de cuotas, con tendencia al alza en cuanto comenzó a apreciarse la limitación productiva (Calcedo, 1994a y c). Los precios medios mensuales, entre 38 y 39 ptas./l. al comenzar el año 1993, fueron cayendo en el período de primavera-verano hasta un mínimo de 34 a 35 ptas./l. en julio. Desde agosto aparece la tendencia al alza, que los eleva hasta 45 ptas./l. en diciembre. En el año 1994 se sostuvieron los precios altos (precios medios ponderados de 41,72, 43,07 y 42,70 ptas./l.

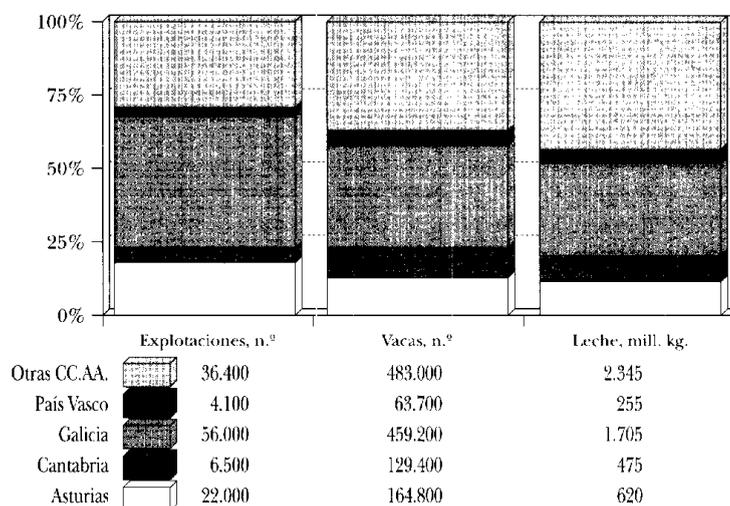
112
113
114
115

en Asturias, Cantabria y Galicia, respectivamente), y así han seguido con escasas variaciones en 1995 (precio base en septiembre, 43; precio medio ponderado en Cantabria, 44,84 ptas./l.); en el último trimestre, 50 ptas./l. para la leche estándar de entregas medianas y grandes, por reforzamiento de las primas de volumen (300-500 l. y de 500 l./día en adelante, respectivamente). En materia de precios se observa, además, un cierto grado de diversificación, función de la calidad de la leche, que mejora, más la higiénica que la de composición, pero también de otros factores (grupo o ganadero individual, volumen de entrega, pagos no documentados), según las distintas políticas de precios de las industrias, aún partiendo de ciertas uniformidades tácitas. Igual tendencia al alza marcan los precios de la recria hembra de 1992 a 1994 (+45,1 por ciento las reproductoras de seis meses) y las vacas en producción (entre +22,3 por ciento y +28,4 por ciento según edad).

El abandono definitivo de la producción de las explotaciones de menor dimensión, de algunas de gran tamaño muy endeudadas y de bastantes por falta de sucesión, junto al fortalecimiento de los hatos competitivos, sigue modificando la estructura productiva. Por ejemplo, al cierre de la campaña 1993-94 las asignaciones de cuota superiores a 100.000 kilos alcanzaban el 13 por ciento, el 5 por ciento y el 6 por ciento en Cantabria, Asturias y Galicia, respectivamente (reteniendo el 44,8 por ciento, el 29,5 por ciento y el 23,6 por ciento de la leche vendida a compradores en cada región). Las explotaciones de pequeña dimensión agrupan una parte progresivamente menor de los tres indicadores básicos (número de explotaciones, número de vacas y leche comercializada a compradores). Es más, al cierre de la campaña 1994-95, en Asturias hay casi 6.000 cuotas atribuidas a productores que ya no comercializan leche a la industria, quedando reducido el número de explotaciones que venden leche a compradores a 14.500, y en Galicia 14.000, disminuyendo el número de explotaciones activas a unas 50.000. En Cantabria las explotaciones con cuota mayores de 100.000 kilos eran ya el 16 por ciento y absorbían en torno al 50 por ciento de la leche recogida por la industria. Una aproximación a la situación real en 1995 se refleja en el gráfico 1, que subraya la esencial significación porcentual de las cuatro CC.AA. en la producción lechera española.

Gráfico 1

Explotaciones, vacas y leche de venta a compradores
Aproximación a la situación en 1995



Elaboración personal con datos del MAPA y CC.AA. de la España Húmeda.

La experiencia de la UE

Conocer en cada momento la situación comparativa de España en el contexto de la UE resulta un ejercicio recomendable. El cuadro 2 presenta algunos parámetros de la estructura de la producción en la UE. El profundo cambio de la fisonomía de la economía lechera de cada país, que progresa implacable en el sentido de la concentración de todos sus agentes, trasciende de lo que representa este cuadro, a valorar con la prudencia que aconseja el rápido envejecimiento de las informaciones. Como siempre, los fenómenos se suceden muy por delante de las operaciones para constatarlos.

Según el cuadro 2, España es uno de los países que tiene menor porcentaje de explotaciones con vacas lecheras, y de vacas lecheras sobre vacas, de una parte, y mayor porcentaje de vacas en explotaciones de menos de 40 vacas (excepto Grecia y Portugal), de otra. La falta de datos actualizados de las CC.AA. impide emitir valores para Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco. No obstante pueden estimarse; las explotaciones con vacas lecheras estarían entre el 50 y 55 por ciento del total en

Cuadro 2

ESTRUCTURA DEL SECTOR PRODUCTOR DE LECHE DE LA UE

País Año	% Expl. agrarias con v. lecheras diversos	% V. lecheras sobre vacas	% Cambio v. lecheras	% Vacas en hatos menos de 40 vacas
		1993	1993/92	1993
Alemania	35	90,5	-1,3	77,0
Francia	24	53,9	-0,6	64,6
Italia	14	76,0	-1,7	54,8
Holanda	34	94,9	-2,4	27,0
Bélgica	32	59,1	-4,9	52,6
Luxemburgo ..	46	64,6	0,0	51,8
R. Unido	17	61,4	+0,9	11,5
Irlanda	33	57,9	+1,0	52,0
Dinamarca	24	85,9	+0,4	38,1
Grecia	6	71,6	+6,8	85,3
España	15	50,4	-3,0	81,4
Portugal	17	61,1	-1,6	86,1
Tendencia	A bajar	A bajar	UE -1,0	A bajar

Fuente: Elaboración personal con datos de las Estadísticas UE y Milk Marketing Board 1994.

64

las tres primeras CC.AA. (sólo el 25 por ciento en el País Vasco); el de vacas lecheras sobre vacas entre el 60 y 65 por ciento para Asturias y País Vasco y entre el 70 y el 75 por ciento para Cantabria y Galicia; en el área el porcentaje de vacas en hatos de menos de 40 no bajaría actualmente del 75 por ciento.

La aplicación de la reglamentación comunitaria en España

Comenzada en España la asignación de cantidades individuales de referencia o cuotas lecheras en diciembre de 1992, durante 1993 se desarrolló una gran parte del proceso de implantación del régimen. El número de titulares de explotación de las CC.AA. de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco que recibió notificación fue de unos 103.000, del total de 145.000 de España. El cuadro 3 muestra una estimación de la situación al inicio del otoño de 1993. Según el MAPA, el número de recursos de los productores a la asignación definitiva de cuotas ascendió a casi 51.000, ya resueltos; de ellos, cerca

Cuadro 3

CUOTA LECHERA ASIGNADA POR VENTA A COMPRADORES EN ASTURIAS,
CANTABRIA Y GALICIA. 1993

CA	N.º ganaderos	Millones kg.	Cuota media
Asturias	21.490	561,7	26.140
Cantabria	9.336	443,2	47.475
Galicia	68.416	1.489,0	21.760
País Vasco	4.480	206,4	46.080
Total	103.722 (74,1%)	2.700,3 (51,9%)	26.034
España	140.000	5.200	37.143

Fuente: Elaboración personal con datos del MAPA. Se ha supuesto que la cuota global repartida es de 5,2 millones de toneladas.

de 38.000 (74,5 por ciento) procedían de las cuatro CC.AA. (52,4 por ciento de Galicia). Puede afirmarse que recurrieron un alto número de productores con cuota, como atestigua la estimación de los porcentajes de recursos sobre asignaciones (Cantabria, 40 por ciento; Galicia, 30 por ciento; Asturias, 20 por ciento; País Vasco, 15 por ciento).

Las cesiones temporales, elemento de flexibilidad para soslayar el pago de la tasa suplementaria, tuvieron gran demanda a un coste en general aceptable (3 a 5 ptas./kg.). De un total de 11.231 solicitudes con 197,4 millones de kilos en la campaña 1993-94, correspondieron a las CC.AA. de la España húmeda 7.237 (64,4 por ciento), por un total de 75,3 (38,1 por ciento). Fueron aceptadas 10.249 con 172,7 millones de kilos de leche de venta a compradores. La campaña 1994-95 se saldó con 6.015 autorizaciones para 137,1 millones de kilos. No hay información oficial sobre su distribución por CC.AA.

De acuerdo con los informes del SENPA, entre 1987 y 1995 han abandonado definitivamente la producción de leche, acogiéndose a los programas del MAPA, unos 42.000 ganaderos españoles (que producían cerca de 1.500 millones de kilos) de los que 14.000 radicaban en las cuatro CC.AA. de la España húmeda. Al comienzo de 1994 dejaron de vender leche unos 2.000 productores de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco, admitidos a los planes de abandono V y VI (77,4 millones de kilos). El cuadro 4 presenta una síntesis de los planes en las cuatro CC.AA. consideradas. Por su parte las CC.AA. de Asturias y Galicia han puesto en marcha de 1993 a 1995 programas

Cuadro 4

SÍNTESIS PROVISIONAL DE LOS PROGRAMAS DE CESE DEFINITIVO Y SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA ACTIVIDAD LECHERA EN ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAÍS VASCO

	Explotaciones acogidas				
	Asturias	Cantabria	Galicia	País Vasco	Totales
Abandono I	273	342	52	81	748
Abandono II ...	258	220	251	38	767
Abandono III ..	926	1.212	459	-	2.597
Abandono IV ..	1.628	1.596	2.896	63	6.173
Abandono V ...	495	442	703	171	1.811
Abandono VI ..	69	36	59	19	183
Suspensión I ...	245	211	302	72	830
Suspensión II ..	192	318	130	19	659
TOTALES	4.086	4.377	4.842	463	13.768

Fuente: Elaboración personal con información del SENPA.

de abandono de financiación propia, dos la primera (30.000 toneladas, de unos 4.000 productores) y uno la segunda (35.000 toneladas, de 5.000 productores); las cantidades recuperadas están ya redistribuidas o en proceso de serlo.

Las exigencias de la UE en materia de cuotas, valiéndose del componente disuasorio de la penalización por la superación de la cantidad global garantizada, establecen que la leche vendida a compradores no puede exceder de la autorizada. El déficit, más acusado en los últimos meses de las campañas, por encima del 20 por ciento según la industria, ha generado las referidas alzas del precio en origen. Pero la escasez de leche ha empezado a preocupar a la industria y a plantear problemas en determinadas empresas (capacidad no utilizada, acercamiento a los niveles mínimos de rentabilidad, anuncio de posibles regulaciones de plantilla). Este panorama no afectaba sólo a las pequeñas industrias de transformación, sino a algunas grandes, por lo que el fenómeno aparentaba ser preocupante. Pese a la alarma surgida a medida que se acercaba el cierre de las campañas 1993-94 y 1994-95, en la industria de la España húmeda no se distinguieron problemas distintos de los existentes. Persistieron y persisten, acentuados, el agobio financiero y la sobredimensión de capacidad de la industria española.

Por si esto fuera poco, los especialistas entienden inviable que convivan tantos compradores (en España hay inscritos más de 1.000 primeros compradores, sumadas cooperativas e industrias) compitiendo por la cuota española, sumidos en una soterrada guerra de precios, a la que han respondido algunos productores marchándose cuando les ha convenido con quien más les ofrecía y menos escrupuloso parecía respecto a la superación de cuota.

La tendencia alcista del precio español de la leche durante las campañas lecheras de 1993-94, 1994-95 y 1995-96 sería también atribuible a su alineación con los precios de la UE, ya de acuerdo con los nuevos valores de la peseta, desde los niveles excesivamente bajos de los años 1991, 1992 y primer semestre de 1993.

La campaña lechera 1993-94 representa la transición entre dos regímenes de cuotas, el primigenio de 1984 y el nuevo, establecido por el Reglamento (CEE) 3950/92 del Consejo para un período de siete años a contar desde 1.º de abril de 1993, que prorroga el precedente, pero introduce modificaciones esenciales a través de la «recodificación» recogida en el Reglamento (CEE) 536/93 de la Comisión, sobre las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria.

3300000000
 0000000000
 0000000000
 0000000000

LA CAMPAÑA 1994-95: EL RODAJE DEL SISTEMA

El Real Decreto 324/94 de 28 de febrero (BOE 1.º de marzo), sobre normas reguladoras del sector de la leche y de los productos lácteos y del régimen de la tasa suplementaria, pareció cerrar el proceso normativo básico de la reordenación del sector. Sin embargo, al comenzar junio, de las disposiciones de desarrollo sólo estaban aprobadas las relativas al cobro de la tasa. Ante las exigencias de la Comisión para la aplicación del régimen de cuotas, no quedaba ya margen alguno de flexibilidad respecto al pago de la tasa si el país superaba los 5,2 millones de toneladas de leche de venta a compradores. Por eso era tanta la trascendencia de la disposición y su desarrollo.

El nuevo decreto se dictó de acuerdo con el art. 149.1.13 de la Constitución, según el cual el Estado es competente en materia de bases y coordinación de la actividad económica.

En él se establece la obligatoriedad del pago de la tasa suplementaria por los productores, tasa fijada en el 115 por ciento del precio indicativo de la leche, que se adeudará por todas las cantidades de leche o equivalentes leche que sobrepasen las cantidades globales de referencia atribuidas a España (entonces 5,2 millones de toneladas para las entregas a compradores y 366.950 toneladas para las ventas directas). Igualmente determina que cada explotación, según el Reglamento (CEE) 3950/92, no puede tener más de una cantidad de referencia de venta a compradores y/o de venta directa.

La esencia del método adoptado respecto a las compensaciones radica en que la tasa se distribuye entre los productores que han contribuido al rebasamiento. En un primer escalón, su participación en el pago la decide el comprador, en función del rebasamiento subsistente una vez compensadas entre los productores afectados, proporcionalmente a las cantidades de referencia de cada uno de ellos, las cantidades no utilizadas por los demás productores que le venden leche. El SENPA, a nivel nacional, determina definitivamente qué han de pagar los productores, después de haber compensado las cantidades de referencia no utilizadas en la campaña, que no hayan sido objeto de compensación por los compradores. Y realiza la compensación también de forma proporcional a la cantidad de referencia disponible de los productores afectados, considerando en este segundo nivel a quienes no se hayan beneficiado de compensación en el primero y el grado de esta misma. Se excluyen de la compensación los productores que hayan cedido temporalmente cantidades de referencia.

La Reserva Nacional

El texto legal determina de qué se compone la Reserva Nacional, precisamente las cantidades de referencia que no sean objeto o que dejen de ser objeto de asignación individual y las resultantes de la reducción lineal generalizada de dichas cantidades. La finalidad se centra en la atención de las resoluciones administrativas o judiciales y en la reordenación del sector lechero, para lo que se efectuarán las asignaciones o reasignaciones que procedan. A propuesta de cada C.A., éstas se reali-

zarán sobre las cantidades de referencia liberadas en su territorio y financiadas a su costa. En el decreto no se aludía al reparto, lo que sugería algún tipo de acuerdo entre la Administración Central y las Autonómicas.

Fue necesario que un nuevo Real Decreto, el 2230/1994, de 18 de noviembre, estableciera las reglas para la asignación de cantidades de referencia suplementarias de leche procedentes de la Reserva Nacional. Las limitaciones a la disposición de éstas se concretan en la imposibilidad de transmisión por venta, arrendamiento, cesión temporal o abandono indemnizado, y en el reintegro a la Reserva cuando el productor abandona la actividad o transfiere en todo o en parte su cantidad de referencia. Los requisitos de los peticionarios incluyen la posesión de cuota y la dedicación a título principal; se especifica la exclusión de quienes se hubieran acogido a planes de abandono o hubieran transferido cantidades de referencia. Son prioritarios las explotaciones radicadas en áreas desfavorecidas, los jóvenes, los productores de dedicación principal, quienes hubieran abordado mejoras estructurales con ayudas oficiales y los acogidos a fórmulas asociativas. El esquema se materializó en la resolución por un sistema de puntos, con porcentajes máximos a atribuir en función de las cantidades de referencia disponible de los productores solicitantes, oscilantes entre el 50 por ciento para cuotas hasta 25.000 kilos y el 10 por ciento entre 280.000 y 400.000.

La operación ha culminado en 1995 con la asignación de 350.232 toneladas a 15.375 productores. Ha trascendido que una parte de lo distribuido correspondía al 30 por ciento de la cantidad de leche recuperada para la Reserva en cada C.A. por los dos últimos programas de abandono (V y VI). Los resultados por CC.AA., sin entrar a valorar el procedimiento de asignación seguido, indican una ruptura de los coeficientes de participación mantenidos hasta el momento, como lo acredita el trato favorable recibido por Galicia, País Vasco y Asturias, en menor grado por Castilla León, ya que todas las demás han visto reducido su porcentaje de participación. Las CC.AA. de la España húmeda absorbieron el 71,2 por ciento de las peticiones atendidas y el 65,2 por ciento de la cantidad de leche asignada, en consonancia con su importancia relativa dentro del país y la mayor necesidad de corrección estructural.

Las disposiciones especiales: la transferencia de cuotas

Independientemente de formalizar la opción de las cesiones temporales, a autorizar antes del 1.º de diciembre de cada período de cuotas, y reservar al MAPA la posibilidad de limitarlas a nivel de cada comprador o C.A. y las condiciones para renovarlas, por el Real Decreto 324/94 se transpuso a la legislación española la reglamentación de la UE sobre transferencia de cantidades de referencia cuando concurren los supuestos de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación o de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

El objetivo de las llamadas disposiciones especiales del decreto es llevar a buen término la reordenación de la producción de leche en todos los niveles (nacional, regional, zonas de recogida) y mejorar el medio ambiente. Pero dejaba pendiente de regular el cómo, *«teniendo en cuenta los intereses legítimos de las partes»*. Las referidas disposiciones autorizan a:

1. Indemnizar por el abandono voluntario y definitivo de la producción lechera, incorporando las cantidades de referencia liberadas a la Reserva Nacional. En los planes nacionales, *«para evitar desequilibrios regionales»*, el MAPA podrá decidir que una parte de las cantidades liberadas en cada C.A. reviertan a ella por reasignaciones entre sus productores. En los planes financiados por las CC.AA. las asignaciones o reasignaciones las hará el MAPA a propuesta de aquéllas, lo que daría a entender que las cantidades liberadas pertenecen a la Reserva Nacional, pero constituyen en la práctica fracciones autonómicas de la Reserva, de uso exclusivo en la C.A. que financie el plan de abandono. En relación con estos planes, se puntualiza que las CC.AA. no pueden introducir *«elementos de precio o de condiciones que supongan una discriminación para los demás productores del Estado»*.
2. Poner a disposición del productor la cantidad de referencia de su explotación si sus tierras se transfieren para la mejora del medio ambiente, salvo que aquél no quiera seguir produciendo, en cuyo caso pasaría a la Reserva Nacional.

3. Posibilitar la transferencia de cantidades de referencia dentro de cada C.A. sin la transferencia de la explotación, para mejorar la estructura de la producción de leche. La forma en que los productores deben comunicar la transferencia efectuada a la autoridad competente quedaba pendiente del desarrollo de la disposición. En los demás casos, el MAPA, a petición de los interesados, se reserva la autorización de transferencia de cantidades de referencia cuando no se transfieran las tierras correspondientes y la de tierras sin transferir la cantidad de referencia ligada a ellas.

La última disposición complementaria del Real Decreto 324/1994 para dar respuesta a los flecos pendientes fue el Real Decreto 2307/1994, de 2 de diciembre, que establece la normativa de la transferencia de cantidades de referencia, invocando la puesta en funcionamiento de un mecanismo que flexibilice la aplicación del régimen de cuotas y permita la evolución del sector hacia una mayor eficiencia. Nótese que sendos reales decretos (no simples órdenes ministeriales, ambos con idénticas cautelas respecto a título competencial, artículo 149.1.13.ª de la Constitución), uno para la administración de la Reserva Nacional y otro para reglamentar la transferencia de cuotas entre particulares, han venido a desarrollar el Real Decreto 324/1994.

La transferencia de cantidades de referencia, con explotación o sin ella, implica la imposibilidad de optar a las asignaciones de la Reserva Nacional, así como la devolución a ésta si el productor abandona la actividad o transfiere total o parcialmente su cantidad de referencia. La regulación de la transmisión de cuota con explotación resuelve la casuística planteada por la venta, herencia, donación, arrendamiento o figuras jurídicas afines y expropiación por causa de utilidad pública. Cuando se trata de transferir cantidades de referencia desvinculadas de la explotación se presentan dos casos. Si se opera dentro de una C.A., sentando que el objetivo es siempre la mejora de la estructura productiva, se ofrecen todas las facilidades, pues la solicitud puede ampararse en ser agricultor a título principal, agricultor joven que acceda por primera vez a la explotación, asociación o sociedad civil o explotación situada en zona desfavorecida. Se tiende a que no se transmitan cantidades de referencia ínfimas (menos de 25.000 kilos) y a

que la operación sea durable (no menos de cinco años). Lo contrario en cuanto a facilidades sucede cuando se consideran las transferencias desvinculadas de la explotación entre ganaderos de distintas CC.AA., cuya autorización se reserva el MAPA. Si se pretende mejorar la estructura, además de los requisitos expuestos, hay que justificarlo; la explotación del adquirente tendrá que disponer de superficies forrajeras y de pastos suficientes (o el aprovisionamiento de subproductos industriales de alimentación animal) para asegurar el suministro de alimentos fibrosos en un 50 por ciento de la ración por lo menos. Si la transferencia se realiza con intenciones de extensificación, la carga ganadera resultante no podrá superar las 2 UGM/ha. de superficie forrajera.

LA RESPUESTA A LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS NORMAS

El Real Decreto 324/1994 fue tibiamente contestado por las Organizaciones Profesionales Agrarias, que acusaron al MAPA de atribuir las cuotas a los compradores y pretender asignar fracciones de la Reserva Nacional a las CC.AA. Los compradores aceptaron a regañadientes las nuevas responsabilidades e instrumentaron algunas medidas previas contra los productores que sobrepasaron su cuota durante la campaña en curso, pues según la reglamentación reformada de la UE y su transposición a la legislación española, los compradores son responsables de la gestión, recaudación, liquidación e ingreso de la tasa suplementaria. Como de ninguna manera querían salir perjudicados, proyectaron bien dejar de recoger la leche a quienes superaran su cuota, bien retrasar los pagos mensuales hasta los 90 días, bien exigir la presentación de un aval sobre el importe de la cantidad de leche en exceso, bien retener cautelarmente el pago a los productores en rebasamiento. Estas opciones no fueron utilizadas en la recta final de la campaña 1993-94 ni al concluir la 1994-95, a pesar de haber sido discutidas en el ámbito empresarial, lo que no significa que alguna empresa en ciertos casos haya dejado de actuar eligiendo una de las alternativas expuestas u otras no tan respetuosas, en particular la primera, aunque el productor «despedido» siempre ha encontrado nuevo comprador. Puede afirmarse

que en las CC.AA. de la España húmeda ha sido recogida y pagada la totalidad de la leche entregada a los compradores por los ganaderos en las campañas 1993-94 y 1994-95.

Las manifestaciones públicas de portavoces del MAPA anunciaron en su momento un desfase de sólo el 0,5 por ciento-0,6 por ciento entre la leche vendida a compradores en la campaña 1992-93 y la cantidad global garantizada, por lo que se concedió al problema una relevancia limitada y se decidió no repercutir el cobro de la tasa suplementaria sobre el productor. Algo no muy diferente debería suceder en la campaña 1993-94, porque no existían razones para el crecimiento de la producción. Y con el fin de hacer ver que ahora las cuotas se iban a aplicar rigurosamente, se adoptaron las disposiciones para que la tasa suplementaria fuera repercutida en los productores que se excedieran durante dicha campaña, una vez tenidas en cuenta las compensaciones. En marzo se cuantificó provisionalmente el rebasamiento en 50.000 toneladas, calificándolo de perfectamente asumible. De este modo comenzó la desactivación del problema, confirmada en cuanto se conocieron las disponibilidades de la Reserva Nacional.

La actitud de las CC.AA.

La actitud de las CC.AA. trascendió poco, excepto en el caso de Galicia, a sabiendas de que en las de vocación lechera podía haber notables diferencias en la superación. En Galicia, al finalizar 1993, se cifraba en 8.000 el número de productores en rebasamiento. En Asturias y Cantabria, al iniciarse 1994, surgían incidencias, pero no agobiantes, como si las cesiones temporales hubiesen ayudado a restablecer el equilibrio.

La experiencia de la campaña 1993-94 ilustra sobre la incidencia del primer año del pago de la tasa por el ganadero. De 134.400 (de un total de 141.500 con cuota) productores que han efectuado entregas a compradores, el exceso ha resultado finalmente de 29.156 toneladas (el 0,6 por ciento de la cuota global española), por lo que a 950 productores se les han reclamado 1.650,6 millones de pesetas. El modelo de compensaciones ya citado y criterios discrecionales para el reparto de la tasa a pagar ha hecho recaer preferentemente el pago en los

ganaderos sin cuota y en aquellos cuyas entregas han sobrepasado cuatro veces su cuota. No se ha hecho público el detalle de productores afectados por CC.AA., aunque las reacciones adversas no han faltado, en especial en Galicia. Afortunadamente en la Campaña 1994-95 la cantidad de referencia española no ha sido superada; la entrega a compradores ha quedado por debajo (5,372 millones de toneladas frente a una cantidad global de referencia de 5,424, superior a 5,2 a causa de las adaptaciones por las transferencias de venta directa a venta a compradores, en el marco de la cantidad global garantizada a España, ahora más ágiles). Si, como se anuncia, el número de productores que ha vendido leche a la industria ha descendido el 8 por ciento, al comenzar la campaña 1995-96 serían 10.000 menos, con lo que su cifra quedaría en los 125.000.

Los intereses de las CC.AA. han emergido en el último trimestre de cada período de cuotas. La C.A. de Galicia, protagonista de la posición contra el pago de la tasa, ha aflojado un tanto en sus reclamaciones cuando ha sabido que no iba a tener problemas por el exceso sobre cuota de sus productores, pues lo cubrirían las disponibilidades de la Reserva Nacional. Asturias y Cantabria han resultado menos beligerantes institucionalmente, siendo sus OPAS las que todavía hoy insisten en lo insuficiente de la cuota española. Por su parte, Galicia enfrenta el problema de la leche considerándolo un elemento clave de su estrategia económica, lejos de la simple consideración sectorial, y esgrimiendo la falta de alternativas productivas a la leche.

Asturias está superando la implantación de las cuotas con menos complicaciones que Cantabria. Su gobierno supo ofrecer al MAPA una razonable justificación de la situación antes de la aplicación del régimen, de claro quebranto de la producción y necesitada de reequilibrio. De este modo, en la primera campaña de cuotas reales no ha existido inquietud grave respecto a la superación de su cantidad de referencia por los productores, dada su escasa entidad y la buena disposición de la Administración Autonómica para resolver el problema de los productores.

En Cantabria los ganaderos y sus organizaciones se han enfrentados solos a los problemas, desasistidos de su Administración Autonómica. Al final de la campaña 1993-94 abundaron las situaciones de rebasamiento de la cuota, unas resueltas por

las cesiones temporales (uno de cada seis productores han recurrido a ellas), otras no se sabe bien cómo, pero las más de las veces cambiando de comprador. Cantabria, aún vendiendo a compradores la cuarta parte de leche que Galicia, depende relativamente más del vacuno de leche en su PFA. Por ello, su Administración debería estar reivindicando el desarrollo de la producción lechera, de modo compatible con las cuotas, para asegurar a medio plazo el porvenir de su sector primario regional. En la campaña 1993-94 superaron su cuota y pagaron la tasa una cuarentena de productores; la repercusión del hecho fue escasa.

Después de tres campañas de experiencia (1993-94 a 1995-96) en la aplicación del régimen de cuotas en las cuatro CC.AA. de la España húmeda puede afirmarse que ni Asturias, ni Cantabria, ni el País Vasco han cubierto cada campaña la cuota disponible de sus productores, mientras la ha superado Galicia, lo que le ha servido para aumentar sus cantidades de referencia a partir de la Reserva Nacional y asegurarse una mayor participación en la cantidad global de leche de venta a compradores garantizada a España. Contrasta así el diferente comportamiento entre CC.AA., con un fuerte, pero arriesgado, despliegue del potencial lechero de Galicia, apoyado, al menos en cierta medida y hasta ahora, en las insuficiencias de respuesta de las otras tres.

El MAPA no ha dejado de hacer llamadas al rigor en la aplicación del régimen de cuotas, justificándolo en las exigencias de la UE. Es sabido que el problema de la penalización a España por la superación de su cantidad global en anteriores períodos de cuotas se ha saldado al precio de 206.000 millones de pesetas, pagaderas hasta 1998.

El sector productor ha permanecido hasta muy entrado 1995 a la espera del turno de reasignación de cantidades individuales de referencia a partir de la Reserva Nacional, que el propio Ministerio pretendía que jugase desde el arranque de la campaña 1994-95, lo que ha resultado así *a posteriori* por el retraso de la operación de reasignación. La verdad es que la Reserva Nacional ha sido hasta muy recientemente más ficticia que real. El texto que reglamentó el reciente «miniplan» de abandono (VI) para unas 5.000 toneladas estableció por vez primera que la cantidad liberada resultante se destinara a la Reserva.

La perspectiva de las cuotas

Las perspectivas del sistema de cuotas en la UE a corto plazo no son firmes. El cuadro 5 expone la evolución de los esfuerzos desplegados en el control de la producción. Es la respuesta de la Comisión Europea al Tribunal de Cuentas de la UE (1994), el cual se suma al criterio de los expertos en el sentido de que la reducción ha sido insuficiente y de que las cantidades globales garantizadas deberían ser disminuidas. Las propuestas de precios agrarios para la campañas 1994-95 y 1995-96 incluyeron la reducción lineal de las cuotas en un 2 por ciento, que no ha prosperado.

VALORACIÓN DE LA NUEVA REGLAMENTACIÓN

El contenido de las disposiciones refleja la decisión de la Administración Central en cuestiones que permanecían abiertas y marca nuevas directrices de política sectorial, de gran influencia ya desde ahora. Sugiere esta valoración preliminar:

1. La tasa suplementaria ha dejado de ser una amenaza para convertirse en una realidad. La correspondiente al período 1993-94 la han pagado una parte de los pro-

Cuadro 5

REDUCCIÓN ACUMULADA DE LA PRODUCCIÓN DE LECHE UE A DOCE
(millones de toneladas)

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

Fuente: Comisión Europea, 1994, en «Informe del Tribunal de Cuentas de la UE n.º 4/93».

ductores que se excedieron, en la cuantía deducida de las compensaciones establecidas, siempre en proporción a la cantidad de referencia de cada productor, y gracias a un artificioso esquema aplicativo. Quienes más se han beneficiado ahora, como en su momento del modelo de aplicación del sistema de cuotas, han sido probablemente los menos prudentes o más incumplidores. En todo caso, parece haber prevalecido la idea de que el esquema de compensación no implicara, en lo posible, perjuicios por razón de la industria (cuya capacidad para compensar es muy desigual: multinacional, cooperativa, industria grande, pequeña quesería), sino que opere homogéneamente beneficiando a todos. Galicia, cuyo potencial va indiscutiblemente en aumento y origina una superación de las cantidades globales de referencia de sus productores, resulta bien tratada cuando no se paga tasa (como en la campaña 1994-95) en relación con otras CC.AA. también de fuerte potencial, pero que no cubren sus respectivas cantidades globales (Asturias y Cantabria).

2. La correspondencia explotación-cantidad de referencia, sea la última de venta a compradores o de venta directa, aparece reconocida, de modo que la duplicación o multiplicación de la titularidad, ahora muy común (cónyuges, padres e hijos, hermanos) en la España húmeda, tendrá que desaparecer.
3. La reglamentación comunitaria sobre transmisión de cantidades de referencia en caso de venta, arrendamiento o transmisión hereditaria de la explotación queda definitivamente transpuesta a la normativa española. Al igual que en otros países miembros, la relativa inconcreción del concepto jurídico de cuota se prestará a litigios.
4. Se consolida la opción por la autorización de las cesiones temporales antes del 31 de diciembre de cada período de cuotas. El MAPA se reserva la posibilidad de limitarlas dentro de cada comprador (como en otros países miembros) y los requisitos en los casos de renovación. El primer aspecto se valora en línea con la transmisión de responsabilidades a los compradores;

indudablemente implica restricción de la libertad del productor; no figuraba en la regulación para el período 1993-94.

5. La gestión de la Reserva Nacional se perfila de una manera precisa. Queda determinado cómo se forma, qué objetivos tiene, en particular la reordenación del sector. El Real Decreto regulador del reparto de la Reserva disponible al finalizar la campaña 1994-95 recoge las limitaciones de uso, los requisitos para beneficiarse de ella y el procedimiento de reasignación. Reitera que las cantidades de referencia liberadas dentro de una C.A. y financiadas por ella pertenecen a la Reserva Nacional, pero que las asignaciones o reasignaciones de cantidades de referencia se realizarán a propuesta de la propia C.A., signo nada ambiguo de la regionalización de las cuotas.
6. La reasignación de cantidades de referencia liberadas por los planes de abandono de la Administración Central puede ser empleada para compensar los desequilibrios regionales. La admisión de esta posibilidad, que se reserva el MAPA, permitirá que una parte de las cantidades liberadas en una C.A. reviertan a ella mediante las reasignaciones a sus productores. Sin embargo, para que el modelo de aplicación resultara justo, tendría que haber sido realizado en cada C.A. un riguroso balance de los abandonos definitivos aceptados por el MAPA desde 1987, incluso las suspensiones temporales, convertidas finalmente en permanentes. Es conocido que la respuesta de las CC.AA. a los planes de abandono, incluso por razones de política lechera interna, ha sido muy diferente, con mayores pérdidas relativas de leche en unos casos que en otros. No debe extrañar que Galicia se opusiera a cualquier tipo de reparto de la Reserva Nacional que implicara una atribución regional de porcentajes en función de los abandonos dentro de cada región financiados por la UE y/o la Administración Central. El 50 por ciento que constaba en uno de los borradores del Real Decreto podía motivar el recurso ante el Tribunal Constitucional. Precisamente en Galicia los planes de abandono carecieron de atractivo por lo reducido de la cantidad de

referencia de base 1985 para que el productor interesado obtuviera una indemnización aceptable. El cambio a una base actualizada en 1992 ha estimulado la presentación de solicitudes. Como es sabido, el porcentaje que ha jugado finalmente en la distribución de la Reserva ha sido el 30 por ciento, pero sólo del montante liberado por los programas de abandono V y VI.

7. Es una aspiración lógica que la región no incorpore elementos de precio o de condiciones a sus propios planes de abandono, discriminatorios para los productores de las demás regiones del Estado. No obstante, la actitud de las CC.AA. y la experiencia del modelo federal alemán en la gestión de las cuotas aconsejan ser desconfiado. La sola circunstancia de que una C.A. posibilite financieramente un plan de abandono y otras carezcan de medios para ello o no los deseen utilizar con semejante finalidad ya implica una cierta discriminación. Por otra parte, no parece que las CC.AA. que financien planes propios (ya los han puesto en práctica Galicia, Asturias y País Vasco) proyecten autoexcluirse de los de financiación nacional.
8. La posibilidad de transferencia de cantidades de referencia dentro de cada C.A. sin la transferencia de la explotación consagra la separación a efectos mercantiles de cuota y tierra. Como el principio de ligazón de la cuota con la explotación y, por consiguiente, con la tierra sigue preservado en el Reglamento (CEE) 3950/92, aunque se faculte a los Estados para flexibilizar aquél en ciertos casos, lo que deja el camino abierto a la transferencia de cuotas sin el soporte tierra y de tierras sin transferencia de cuota, la decisión española, por su generalidad y discrecionalidad, parece ir más allá de los límites definidos, porque suprime prácticamente el principio (la Comisión, en su respuesta al Informe del Tribunal de Cuentas de la UE, a propósito de la transferencia de cuotas entre particulares, dice simplemente que «ha sido delimitada, ampliándose a nuevas situaciones»). Dicha separación abre un mercado de los derechos de producir, cuyas consecuencias en las circunstancias menos liberales de la reglamentación precedente están bien estudiadas en la UE (Ale-

REVISTA
 DE ESTUDIOS
 ECONÓMICOS

mania, Francia, Holanda, Reino Unido. Onilait, 1992; Burrell, 1989). A pesar de que el MAPA se pronuncia en teoría por una vía intermedia, que simultanee las transacciones de cuota con las reasignaciones desde la Reserva Nacional para defender a los pequeños productores, en general con mayores problemas de financiación para comprar, el diseño de la política representa la apertura al que posee solidez financiera para comprar, crea dificultades añadidas a la incorporación de jóvenes e introduce un factor más de coste, en general alto, que obstaculiza la mejora de la competitividad. La única contrapartida era hasta ahora la inclusión entre las ayudas a las inversiones de aquéllas destinadas a adquirir cantidades de referencia, restringida a las ayudas de primera instalación de productores jóvenes. Los desembolsos para costear una cantidad de referencia de leche tienen la consideración de bienes muebles y los préstamos son amortizables en cinco años.

Debe señalarse que, últimamente, la Ley 19/1995, de Modernización de Explotaciones Agrarias, atribuye de modo expreso un trato preferente en la asignación de cuotas o reasignación desde la Reserva Nacional a los titulares de explotaciones prioritarias, y que el RD 204/1996, sobre mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias, concede atención específica, en el marco del tratamiento subsectorial diferenciado, a los ganaderos productores de leche, calificando como finalidad de las ayudas previstas la adquisición de derechos de producción.

A medida que disminuye el potencial de abandono crece el coste de los programas de cese de actividad. En una situación de mercado libre de cuotas se añade un factor más de carestía que influye en las cotizaciones de la cuota a la hora de cederla o venderla. Todavía es pronto para sacar conclusiones en la situación española, pero no serán demasiado diferentes de las deducidas en los países de la UE que optaron por las facilidades en la compraventa de cuotas (Reino Unido y Holanda), donde el precio del Kilo de cuota es hoy alto y sobrecarga la economía de las explotaciones.

Según el MAPA, en la campaña 1993-94 han tenido lugar 4.194 transferencias de cuota entre productores, por un total de 172.000 toneladas, cifra elevada a 9.249 por 400.000 toneladas en la campaña 1994-95, de ellas unas 7.000, bien pocas, entre CC.AA. Convendrá esperar aclaraciones para conocer el alcance real de las transacciones, pues tiene que haber numerosos cambios de titularidad sin compraventa. Los precios por kilo de leche han venido oscilando en el área entre 25 y 40 pesetas para las transferencias reales. En determinados casos la industria financia sin interés el 50 por ciento o el 100 por ciento del valor de la compra de cuota por sus productores, recuperando el importe a través de descuentos en el pago mensual de la leche entregada, en función de fórmulas convenidas entre las partes.

No obstante, la vigencia de la transferencia definitiva podría estar desplazando a las cesiones temporales en la intención de respuesta del productor. En Cantabria, por ejemplo, estas últimas han ido cediendo terreno desde la campaña 1993-94 a la 1995-96 (1.121 para 18,9 millones de kilos en la primera; 903 para 14,9 en la de 1994-95; 385 para 6 en la de 1995-96), en favor de aquellas (627 para 27 millones de kilos en 1994-95; alrededor de 1.100 para casi 45, esperadas al cierre de la campaña 1995-96, según la Consejería de Ganadería de la Diputación Regional).

9. Por razones de reestructuración o de extensificación, cualquier productor puede solicitar al MAPA autorización para transferir cantidades de referencia sin transferir tierras o tierras sin cantidad de referencia. Esta posibilidad está abierta solamente para los cambios entre regiones. Quienes a su amparo se decidan a evolucionar de la intensificación a la extensificación serán por el momento muy pocos. Por consiguiente, la situación productiva de las regiones españolas queda prácticamente congelada en las cifras resultantes de la implantación del régimen de cuotas, con las variaciones no sustanciales causadas por la distribución de la Reserva Nacional, porque los deslizamientos entre comunidades autónomas que permite la norma no serán nu-

merosos y la extensificación penetrará con lentitud al exigir más superficie; la movilización del mercado de la tierra, medida correlativamente precisa, está lejos todavía de servir a los objetivos de la extensificación. Las más amplias expectativas de movilidad de la cuota y de control de los previsibles intentos especulativos derivados del poder adquisitivo se han visto frenados por la defensa cerrada de las CC.AA. a favor de la regionalización tácita de la cuota. Ni siquiera ha podido prosperar la transacción controlada entre CC.AA. con pago de un porcentaje de penalización destinado a la Reserva Nacional.

10. La supresión en la regulación aprobada de ciertas atribuciones que intentaba reservarse el MAPA para limitar el rebasamiento de las cantidades de referencia y establecer medidas disuasorias de reducción de la compensación por encima de determinados niveles, abre el interrogante sobre si serán consideradas en el futuro. Se supone que este tipo de cautelas pretendería penalizar más a los mayormente infractores.
11. La distribución proporcional de los fondos presupuestarios del VII programa de abandono de la producción de acuerdo con la suma de las cantidades de referencia de los ganaderos cuya explotación se halle ubicada en cada CA, según dispone el RD 154/1996, regulador del programa, reitera la existencia del modelo regionalizado de la cuota lechera mantenido por el MAPA.

A modo de síntesis provisional

Estamos ante una regulación de gran alcance para el sector, cuya valoración definitiva habrá que relegar a un futuro cercano. El MAPA se ha pronunciado por la regionalización tácita de la cuota española, de una parte, y por el mercado libre de cuotas, aunque sólo sea dentro de cada C.A., de otra. El último posicionamiento, dudosamente compatible con la reglamentación comunitaria por su generalización aplicativa, es demasiado liberal. Sus consecuencias no se harán esperar, en particular ante los futuros programas de abandono de la producción, sean de financiación nacional o autonómica;

habrá que estar atento a los del Gobierno Vasco, Xunta de Galicia y Asturias, pero también a las cotizaciones de las cuotas en el mercado, cuyo impacto en aquéllos convendrá analizar. La política lechera española está apostando por la congelación del mapa productivo. La regionalización de la cuota se opone a la expansión productiva de las regiones en las que producir leche tiene mayor justificación económica (otras orientaciones productivas tienen escasa o discutida posibilidad a medio plazo), por lo que la especialización regional no se verá favorecida. Entre los distintos países miembros de la UE hay ejemplos de reestructuración del sector lechero llevada a cabo favoreciendo a los pequeños y medianos productores (compra de cuotas para redistribución, programas específicos) y ejemplos de ejecución a través de un mercado de cuotas (no explícitamente prohibido en la vieja normativa), que favorece a los productores con mayores rendimientos. España parece haberse decantado más hacia estos últimos países.

UNA MIRADA AL FUTURO DE LA ESPAÑA HÚMEDA

Es previsible que las CC.AA. de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco pesen en el conjunto de la economía lechera española del futuro tanto como hasta ahora. Su participación en los indicadores habituales (explotaciones, vacas, leche) difícilmente descenderá del 50 por ciento. Así se ha mantenido durante toda la década de los Ochenta y parece estar bien asentada (Calcedo, 1994c). No es probable que su potencial para producir a bajo coste y, por tanto, competir pueda erosionarse en pro de la explotación básicamente intensiva con alto consumo de piensos concentrados, aunque éstos se abaraten. No debe ignorarse que ya asoma la tendencia a la extensificación y a la mejora del medio ambiente, bajo la presión de la reforma de la PAC, que juegan a su favor. En cualquier circunstancia, en amplias zonas de las respectivas CC.AA. no hay otra producción más rentable que la leche. Sin embargo subyacen los problemas de siempre, porque:

1. Hay todavía demasiadas explotaciones y sus dimensiones son pequeñas (Calcedo, 1994c; Consejería del Medio Rural del Principado de Asturias, 1993; Dans, 1993; De Andrés, 1995; Posada, 1995). El redimensiona-

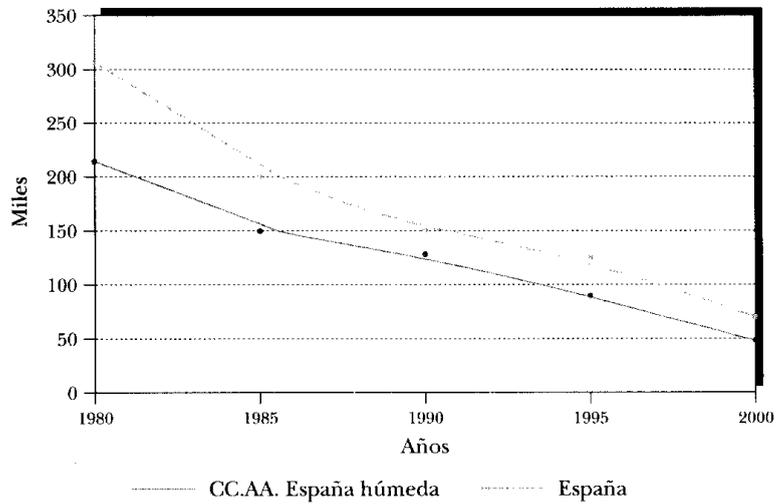
miento para la viabilidad exige un tamaño mínimo a la explotación familiar. A medio plazo habría que tender al de 30-40 vacas. Este planteamiento exige nuevos programas de abandono para liberar cuota y redistribuirla. El coste de esta operación es alto y financiarlo implica el acuerdo consensuado entre la Administración Central y las Autonómicas, para evitar desigualdades y discriminaciones en el logro del objetivo común. En este sentido ha sido proyectado el último programa del MAPA para el abandono definitivo de la producción de 87.500 toneladas (el VII, febrero de 1996), en el que por la vía de los convenios con las CC.AA. se pretende que ellas cofinancien la operación y, consecuentemente, una mayor liberación de cantidades de referencia, a redistribuir desde la Reserva Nacional considerando la situación socio-estructural en cada CA y las necesidades para la incorporación por primera vez de los ganaderos jóvenes a la actividad productiva, además de los criterios de la normativa establecida.

2. La leche se ha convertido en un producto de oferta limitada a un industria cuya sobredimensión de capacidad transformadora no es mantenible para competir. Por otra parte, la participación cooperativa es insuficiente y con frecuencia sin la dimensión y solidez empresarial que reclaman estos tiempos. Las CC.AA. norteafricanas tendrían que esforzarse por incorporar más valor añadido a la producción propia, eludiendo que esa operación tenga lugar en otras CC.AA. y velando porque sus industrias, en mucho menor número y más grandes, con mayor participación cooperativa, se modernicen y sean netamente competitivas. La compra de LACTARIA ESPAÑOLA por LEYMA e IPARLAT, ambas de base cooperativa, constituye un paso decisivo para que en la España húmeda una y otra consoliden y refuercen su presencia (aparte de extenderla fuera del área) de acuerdo con esas directrices.

Los gráficos 2, 3 y 4 recogen una estimación comparativa de la evolución de los indicadores básicos de la producción láctea en las CC.AA. de la España húmeda y en la totalidad del país. Obsérvese (gráfico 2) que la caída del número de explo-

Gráfico 2

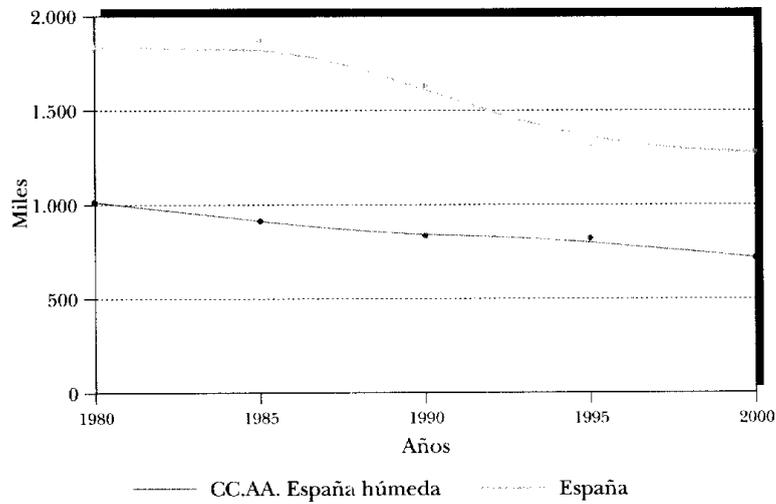
Estimación de la evolución del número de explotaciones



Elaboración personal con datos del MAPA.

Gráfico 3

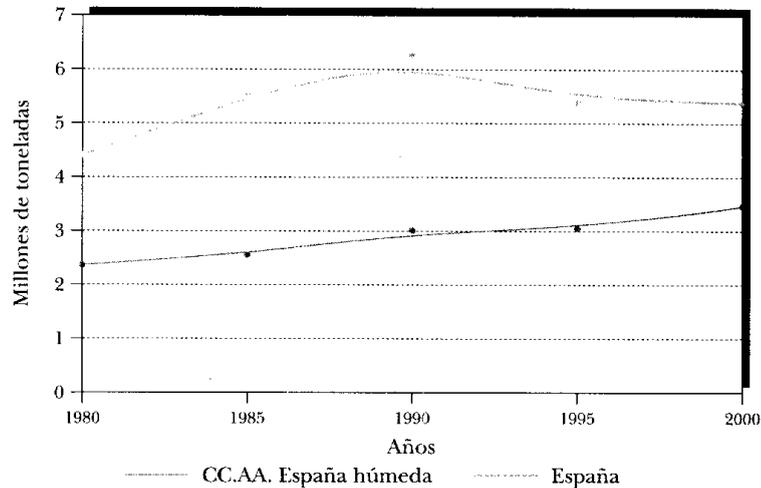
Estimación de la evolución del número de vacas



Elaboración personal con datos del MAPA.

Gráfico 4

Estimación de la evolución de la cantidad de leche de venta a compradores.



Elaboración personal con datos del MAPA.

taciones ha sido hasta 1995 más rápida en el país que en la España húmeda y que presumiblemente así será hasta el año 2000. También es nítido el mayor descenso del número de vacas en España hasta diciembre de 1994 (gráfico 3) y admisible la presunción de disminución aducida (-1,5 por ciento anual medio) en uno y otro caso. Del gráfico 4 se desprende un cierto fortalecimiento de la cantidad de leche de venta a compradores en la España húmeda, frente al declive hasta 1995 en el conjunto español; parece probable que la evolución se mantenga a medio plazo, si bien atenuada.

De hoy al siglo XXI

Galicia es la C.A. española más lechera. Se intenta reducir el número de sus 52.000 explotaciones mediante planes de abandono de financiación propia que liberen las cantidades de referencia de las menos competitivas. Esta decisión puede ser meritoria, pero no va a resultar suficiente a medio plazo. Galicia, según expertos regionales, aspiraría a más de 2.000

millones de kilos de leche de venta a compradores, producidos a fin de siglo por 30.000 explotaciones, si bien alguno (Dans, 1993) presupone la desaparición adicional de otras 18.000 en igual plazo, lo que quizás es exagerado, para dejar la cifra global en 12.000, la cuarta parte de ellas asociadas en no más de dos grandes cooperativas, contando en todo caso con planes de abandono dotados suficientemente. La producción constituye el eslabón débil del sistema lechero gallego, pues en cuanto a la industria se proyecta un grupo de base cooperativa, apoyado por las instituciones regionales, que acaba de plasmarse con la compra de LACTARIA ESPAÑOLA, S.A. por LEYMA, con capacidad para transformar 500 millones de litros por año, cantidad competitiva en el plano europeo, sin contar con el esfuerzo de puesta al día de toda la industria láctea, hoy responsable de la transformación del 70 por ciento de la recogida, cuando hace cinco años sólo se alcanzaba el 40 por ciento.

En Asturias es también previsible un importante descenso de su número de explotaciones y buena demanda a los planes de abandono. La respuesta a los de financiación propia ha sido excelente. La reasignación desde la Reserva ha puesto especial énfasis en las explotaciones de mayor dimensión. La edad media de los productores, como en toda la cornisa cantábrica, es alta, lo que asegura una fuerte movilización del potencial de abandono, con indemnización o sin ella, por simples razones naturales. A fin de siglo quedarán menos de 8.500 explotaciones (García Morilla, 1996). La industria lechera asturiana, todavía numerosa, es muy potente, incluso por su componente cooperativo de CLAS, de modo que tiene resuelto el problema de la transformación de la leche recogida dentro del ámbito territorial. Las factorías de las industrias de mayor dimensión se han modernizado estos últimos años.

Cantabria ha mostrado una sensibilidad mayor a los planes de abandono y suspensión de la actividad lechera, lo que le está permitiendo una reestructuración radical. Desde 1980 ha perdido dos tercios de las explotaciones y las previsiones apuntan a no más de 4.500 explotaciones a finales de siglo. (Calcedo, 1994c). La cuota media por productor activo se acerca a los 70.000 kilos en 1995, mientras la de Galicia no llegaba a 36.000 y la de Asturias apenas superaba los 41.000. Por el contrario, su industria regional sólo transforma el 45 por

ciento de la leche recogida, siendo el 55 por ciento restante desplazado fuera del territorio, País Vasco, Castilla-León y Asturias básicamente.

La resolución del País Vasco a financiar con fondos de la UE y propios las necesidades agrarias, alcanza también al sector lechero. Los ganaderos vascos han recibido la notificación de su cuota, en conjunto suficiente, y pueden optar a planes de abandono de financiación nacional y autonómica. La diferencia entre los sectores productivos de Alava, muy evolucionado, de explotaciones bien dimensionadas y competitivas, como corresponde a su nacimiento tardío, y los de Guipúzcoa y Vizcaya, de apoyatura tradicional en el caserío vasco, formado por explotaciones pequeñas, persiste integrando un conjunto de unos 4.000 productores, cuyo futuro inmediato será también el de la concentración, hasta verse disminuidos a medio plazo en no menos de un tercio. Respecto a la industria, la constitución de IPARLAT a partir de todas las empresas de base societaria y cooperativa que ya existían, apoyada, según se dice, por las instituciones vascas, ha resuelto la cuestión más importante. Sus fábricas recogen leche en la región y CC.AA. limítrofes. IPARLAT ha comprado recientemente parte de LACTARIA ESPAÑOLA, S.A.

De las CC.AA. de la España húmeda, Galicia parece tener definido un modelo de desarrollo de su economía lechera (Arenas, 1993), materializado en actuaciones de la Administración Autonómica (Plan Lácteo, presentado en Bruselas; Instituto Lácteo Gallego, ya creado por ley del Parlamento Gallego; Grupo Industrial Lácteo, de base cooperativa, ya formado). En cualquier circunstancia, la defensa de la estructura productiva de una región y la potenciación de su industria transformadora exigen planteamientos integrales serios e iniciativas eficaces de apoyo, que deberían acometer y perfilar los respectivos Gobiernos Autonómicos, respetando siempre la libre competencia.

Nadie duda de que en los próximos años, tanto la producción como la industria lechera española, y más particularmente la de las CC.AA. aquí consideradas, se van a ver afectadas por el severo reajuste que impone la competitividad en un marco pleno de limitaciones. No parece probable que en el corto y medio plazo sólo España (no los demás países miembros) consiga de la UE el incremento de su cantidad global ga-

rantizada en un millón de toneladas, como se intenta, lo que permitiría atender al desarrollo del potencial lechero que encierran las cuatro CC.AA. e ir modificando favorablemente y más deprisa su estructura productiva. Más allá del año 2000 el futuro de la contingentación es una incógnita. Entre tanto, la rodadura del régimen de cuotas y el proceso de redimensionamiento de las explotaciones con la desaparición de las que sufren el efecto de factores limitantes insuperables, de una parte, y de concentración de la industria lechera de transformación, hasta adaptarse mínimamente a los patrones de la UE, de otra, tienen que desembocar en la aparición de una economía lechera puesta a punto para encajar las consecuencias cada vez más patentes de un mercado progresivamente más abierto. Con industrias poderosas y ganaderos competitivos que estén bien avenidos y afronten inteligentemente el control de la producción se puede esperar un futuro esperanzador. □

AGRADECIMIENTOS

A los revisores anónimos, cuyas observaciones han permitido actualizar, ampliar y mejorar los contenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS RODRIGÁÑEZ, A. (1993): «La crisis del sector lácteo». *El Campo*, 127: 149-156.
- BURRELL, A. (edit.) (1989): *Milk quotas in the European Community*. CAB International. Wallingford. UK.
- CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1991): «El sector vacuno de leche en la cornisa cantábrica: La situación de Asturias». XXVI Reunión Científica de la Sociedad Ibérica de Nutrición Animal. Oviedo, 18 a 21 de abril de 1991. Fotocopiado, 17 páginas.
- CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1994a): «La agricultura en Cantabria. Especial referencia al sector lácteo». En *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 13. Cantabria, 133-154.
- CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1994b): «Veinte años del Mercado Nacional de Ganado de Torrelavega». *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 168, 177-197.

- CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1994c): «La agricultura de la España húmeda. Reestructuración y perspectivas en los principales sectores con especial consideración del lácteo». *Papeles de Economía Española*, 61, 50-70.
- CONSEJERÍA DEL MEDIO RURAL (1993): «Estructura y distribución de la recogida de leche en Asturias (1989-1991)». Fotocopiado, 8 páginas.
- DANS GARATE, C. (1993): «El sector agrario de Galicia en la encrucijada». *El Campo*, 127: 29-45.
- DE ANDRÉS, R. (1995): Comunicación personal.
- GARCÍA MORILLA, M. (1996): *Comunicación personal*.
- ONILAIT (1992): «Quotas laitiers: un bilan, huit ans après». *Les cahiers de l'ONILAIT*. Numéro double 4 et 5, Octobre 1991. París. 79 p.
- POSADA, C. (1995): Comunicación personal.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (1994): Informe especial n.º 4/93 sobre la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera acompañado de la respuesta de la Comisión. DOCE 15 de enero de 1994.

RESUMEN

Tomando como punto de referencia el período 1993-95, años de la implantación de las cuotas lecheras y de la finalización de las negociaciones del GATT, hechos ambos de importante trascendencia para la economía lechera española, se realiza un balance de situación en las CC.AA. de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco, referido a los censos de vacuno lechero, sus producciones, los precios de leche y ganado, las cuotas lecheras atribuidas a los productores y el resultado de los planes de abandono.

Después de analizar las cuestiones que plantean en su aplicación las normas básicas más recientes, reguladoras de las compensaciones de los excesos de cuota, el funcionamiento de la Reserva Nacional y las transacciones de cuota entre particulares, se valora su contenido, llamando la atención hacia lo que representan la eliminación del nexo cuota-tierra en el mercado de cuotas dentro de cada C.A. y sus implicaciones.

La normativa de aplicación del régimen de la tasa suplementaria en España parece suponer un paso decisivo en la re-

gionalización de la cuota, que va a significar la congelación del mapa productivo español, situación poco favorable al desarrollo del potencial de las cuatro CC.AA., que puede ser basado en la disponibilidad de recursos de praderas y pastos para producir a bajo coste y competir.

El número todavía demasiado alto de explotaciones en el marco de un esquema de limitación de la oferta de leche a la cantidad global de referencia española, de duración imprevisible, y la sobredimensión de la capacidad de transformación de la industria láctea nacional constituyen los problemas estructurales a resolver mediante la concentración que no cesa ni seguramente cesará hasta bien entrados los años 2000.

PALABRAS CLAVE: Producción de leche, cuotas lecheras, reestructuración ganadera.

RÉSUMÉ

En prenant comme point de référence la période 1993-95, années de l'établissement des quotas laitiers et de la fin des négociations du GATT, faits extrêmement importants pour l'économie laitière espagnole, il est étudié la situation provisoire de bilan dans les Communautés autonomes asturienne, cantabrique, galicienne et du Pays basque, en ce qui concerne le recensement des vaches laitières, leurs productions, les prix du lait et du bétail, les quotas laitiers attribués aux producteurs et le résultat des plans d'abandon.

Après avoir analysé les questions que pose l'application des règles de base les plus récentes réglementant les compensations des excès de quotas, le fonctionnement de la réserve nationale et les transactions de quota entre particuliers, il en est évalué le contenu en soulignant les aspects résultant de la suppression du lien quota-terre dans le marché des quotas au sein de chaque Communauté autonome et de ses conséquences.

La réglementation d'application du régime du taux supplémentaire en Espagne semble représenter un pas décisif dans la régionalisation du quota, qui entraînera la congélation de la carte productive espagnole, situation peu favorable au développement du potentiel des quatre Communautés autonomes, qui peut se fonder sur la disponibilité de ressources de prairies et de pâturages pour produire à bas coûts et pour être en concurrence.

Le nombre encore trop élevé d'exploitations dans le cadre d'un schéma de limitation de l'offre du lait à la quantité de référence espagnole, d'une durée imprévisible, et le surdimensionnement de la capacité de transformation de l'industrie laitière nationale constituent les problèmes structureaux à résoudre à travers une concentration incessante, qui se prolongera bien au-delà de l'an 2000.

SUMMARY

Taking the 1993-95 period, years in which dairy quotas were implemented and the GATT talks ended, both important facts for the Spanish dairy industry, as a reference point, stock is taken of dairy cattle censuses, output, milk and cattle prices, producers' milk quotas and the result of withdrawal plans in the Autonomous Communities of Asturias, Cantabria, Galicia and the Basque Country.

After analysing the questions posed by the implementation of the latest basic rules regulating the compensation of quota surpluses, the operation of the National Reserve and quota transactions between individuals, their content is assessed, centring on what the elimination of the quota-land connection means to the quota market within each Autonomous Community and its implications.

The implementing rules of the supplementary rate system in Spain appears to be a decisive step in regionalizing quotas and is going to involve freezing the Spanish production map, a situation that is not very favourable to the development of the potential of the four Autonomous Communities, which is likely to depend on the availability of meadow and grazing land resources for low-cost production and competitiveness.

The number of holdings, still too high for a scheme of uncertain duration to restrict milk supply to the total reference amount for Spain, and the oversized national milk industry processing capacity are the structural problems to be solved through concentration that is ongoing and is unlikely to end until well into the next century.