



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y DEL TRABAJO DE SORIA

Grado en Administración y Dirección de Empresas

TRABAJO FIN DE GRADO

Análisis de los cambios en la PAC: El sector lácteo

Presentado por Paula Calvo Hidalgo

Tutelado por: Juan Carlos Frechoso Remiro

Soria, 19 de junio de 2017

CET

FACULTAD de CIENCIAS EMPRESARIALES y del TRABAJO de SORIA

ÍNDICES

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

I.1. Contextualización	3
I.2. Justificación	4
I.3. Objetivos	4
I.4. Metodología	5
I.5. Estructura	6

CAPÍTULO 1

La importancia del sector agroalimentario en España

1.1. El sector agroalimentario en España	10
1.1.1. Aspectos básicos del sector agroalimentario	10
1.1.2. Principales magnitudes del sector agroalimentario	11
1.2. Análisis de las características sector lácteo	14
1.2.1. El sector productor	14
1.2.2. El sector transformador	16

CAPÍTULO 2

Sistema de cuotas lácteas integrado en la PAC de 1984

2.1. La Política Agraria Común antes de 1986	21
2.1.1. Origen de la PAC: Los Tratados de Roma	21
2.1.2. Las Organizaciones Comunes de Mercado y la financiación de la PAC.....	22
2.1.3. Periodo inmediatamente anterior a la adhesión de España a la CEE.....	24
2.2. Antecedentes y objetivos del sistema de cuotas lácteas	26
2.3. Características del sistema de cuotas	28
2.4. Consecuencias sobre el sector lácteo	30
2.4.1. Consecuencias en España	30
2.4.2. Consecuencias para los principales países de la CEE	34

CAPÍTULO 3

Reforma intermedia de 2003 y “Cheque Médico de la PAC” de 2008

3.1. Antecedentes y contexto de las reformas.....	37
3.2. Notas características de las reformas en relación con el sector lácteo.....	39
3.2.1. Reforma intermedia de 2003.....	39
3.2.2. Cheque Médico de 2008.....	40
3.3. Implicaciones en el sector lácteo.....	42
3.3.1. Implicaciones en España	42
3.3.2. Implicaciones en los principales países de la Unión Europea	44

CAPÍTULO 4

Reforma de la PAC de 2015. “La desaparición de las cuotas lácteas”

4.1. Reforma de la PAC de la PAC de 2015 y eliminación de las cuotas lácteas	49
4.1.1. La Nueva PAC Horizonte 2015-2020.....	49
4.1.2. El sector lácteo en la reforma de la PAC.....	50
4.1.3. La eliminación del sistema de cuotas lácteas	51
4.2. Efectos del fin del sistema de cuotas lácteas.....	53
4.2.1. Efectos en España	53
4.2.2. Efectos en la Unión Europea	57

CONCLUSIONES	61
---------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	65
---------------------------	-----------

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Distribución del gasto en alimentación y bebidas por los hogares españoles en 2015 (porcentajes).....	13
Gráfico 2.1: Evolución de la producción de leche en los principales países de la CEE (millones de litros)	26
Gráfico 2.2: Evolución de la producción y consumo de leche en España (millones de litros)	27
Gráfico 2.3: Evolución del número de explotaciones de vacas lecheras en España (miles).....	31
Gráfico 2.4: Evolución de la producción de leche en España (millones de litros).....	31
Gráfico 2.5: Evolución del número de explotaciones de vacuno de leche en los principales países de la CEE (miles)	32
Gráfico 2.6: Evolución de la producción de leche en los principales países de la CEE (miles de litros).....	33
Gráfico 3.1: Evolución de los precios de intervención de los productos lácteos por cada 100 kilogramos	42
Gráfico 3.2: Evolución de la producción de leche de vaca en España (millones de litros)	43
Gráfico 3.3: Evolución del precio de venta de la leche de vaca en los principales países de la UE (euros/100 litros).....	45
Gráfico 4.1: Entregas de leche de vaca en España en 2015 y 2016 (miles de litros)	54
Gráfico 4.2: Evolución de la producción en las principales CCAA entre 2015 y 2016 (miles de litros).....	54
Gráfico 4.4: Evolución del precio de la leche de vaca en España (euros/100 litros)	56
Gráfico 4.5: Evolución de los precios de la leche en los principales países de la UE (euros/100 litros)	57

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Datos básicos de la industria alimentaria en España.....	12
Tabla 1.2: Principales empresas lácteas en España y producción en 2016	18
Tabla 2.2: Cantidades garantizadas en 1984 para los países miembros de la CEE (millones de toneladas).....	29
Tabla 2.3: Cuota nacional española en cada campaña (miles de toneladas)	30
Tabla 2.4: Diferencia de cuotas y entregas en las campañas de 1984-1985 y 1989-1990 en los principales países de la CEE	34
Tabla 3.1: Porcentaje de ayudas directas integradas en el RPU en 2006 en España.....	40
Tabla 3.2. Evolución del tamaño de explotaciones de vacuno de leche y tamaño medio en España.....	43
Tabla 4.1: Límites presupuestarios de ayudas asociadas voluntarias de vacuno de leche (miles de euros) y límites cuantitativos	51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1: Proceso de elaboración de la leche líquida	17
Figura 3.1: Porcentaje de ingresos de los productores por Comunidades Autónomas (promedio del periodo 2002-2007).....	44

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

I.1 Contextualización

En la actualidad, el sector de alimentos y bebidas es uno de los más importantes en España y en el conjunto de los países de la Unión Europea. En lo que respecta a España, el conjunto de actividades que integran el sistema alimentario, es decir, la producción primaria, la transformación, el transporte y la distribución, supone una aportación relevante a la economía española. Solo la actividad industrial representa el 25% del PIB industrial y en torno al 2,7% del PIB nacional. Esta importancia ha ido aumentando en los últimos años debido a varios factores.

El primer factor que ha contribuido a reforzar este sector en la actualidad son los cambios ocurridos en los procesos de producción agrícola. Se puede decir que el sector primario ha dejado de ser una labor artesanal para convertirse en una actividad global, en la que conviven la sostenibilidad económica, la medioambiental y la social. El sector primario se ha visto favorecido por múltiples avances tecnológicos que incrementan los rendimientos por hectárea. Además, cada vez es más frecuente la utilización de procesos productivos para lograr una agricultura sostenible, con lo que se consigue mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales.

El segundo elemento es el cambio en la actividad ganadera. Los avances están relacionados con la nutrición, la genética y la reproducción. La alimentación del ganado es una materia en la que se está invirtiendo, ya que resulta fundamental para evitar enfermedades y para aprovechar el potencial genético de cada animal. Las técnicas relacionadas con la genética son cada vez más complejas. Se trata de aprovechar las ventajas de la segregación genética para lograr la máxima eficiencia del animal. Respecto a las innovaciones del ganado bovino lechero, destaca principalmente el sistema de ordeño. En la mayoría de las explotaciones ganaderas se sustituye el ordeño manual por un sistema mecanizado llamado robot de ordeño, el cual, además de llevar a cabo la tarea del ordeño, facilita al ganadero una serie de datos relacionados con las características de la leche.

Otro factor esencial es el desarrollo de la industria alimentaria. Es el eslabón más importante de la cadena alimentaria, ya que se encuentra en una posición de intermediario entre el sector primario y los consumidores. En la actualidad constituye la primera rama industrial en nuestro país. Esta industria cuenta con 28.278 empresas, cifra que supone el 14,3% del total de empresas industriales en España. Además, da empleo a 353.965 personas, lo que supone el 18,3% del sector (INE, 2015).

Dada la importancia del sector agroalimentario, la PAC se convierte en un elemento esencial en la economía de nuestro país. Constituye el eje de la actividad en el sector primario español desde la entrada del país a la CEE. Es una de las políticas más importantes en el sistema institucional de la Unión Europea, ya que es la encargada de gestionar las subvenciones que se otorgan a los agricultores y ganaderos en la Unión Europea. Su objetivo principal en la actualidad es garantizar el desarrollo rural, asegurar el abastecimiento de alimentos a los consumidores de todos los países europeos y la

disponibilidad de todo tipo de productos alimentarios a precios razonables. Por lo que el desarrollo del sector agroalimentario depende en gran parte del éxito de las medidas llevadas a cabo por la PAC.

I.2. Justificación

El análisis de las medidas de la PAC relacionadas con el sector lácteo en España resulta de gran importancia por varios motivos. En primer lugar, porque se trata de un sector que ha sufrido importantes variaciones respecto a su regulación desde el origen de la PAC. Las diferentes reformas han tenido repercusiones esenciales para el sector, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Los cambios en las condiciones de producción en las diferentes etapas han afectado a los diferentes agentes del sector lácteo.

En segundo lugar, el creciente aumento del consumo de productos lácteos hace que resulte de interés el conocimiento de la situación del sector en su conjunto. Durante 2015, la media de gasto mensual de los hogares españoles en productos alimentarios fue de 125,2 euros, de los cuales 52 fueron destinados al consumo de leche líquida y derivados lácteos. Respecto al año anterior, el consumo ha aumentado un 3,6% (MERCASA, 2016). Además, cada vez son más las variedades de lácteos disponibles en el mercado, tanto de derivados lácteos como de tipos de leche líquida, que nacen como consecuencia de un aumento en la demanda de estos productos.

En tercer lugar, las reformas han afectado al sector desde el punto de vista de la oferta. La situación del sector no es algo que preocupe únicamente a los consumidores. De hecho, los principales afectados por las diferentes reformas de la PAC han sido los ganaderos. En la década de los 80 la producción de lácteos estaba limitada por el sistema de cuotas lácteas, medida que ha desaparecido el pasado 2015, por lo que, a partir de ese momento, los productores tienen que ajustar su producción al mercado y adaptarse a la volatilidad de los precios. En España, son muchos los ganaderos que viven de sus explotaciones de vacuno lechero. En comunidades autónomas como Galicia, Asturias y Cantabria, la ganadería es una actividad esencial que ocupa a una parte importante de la población. La gran parte de ganaderos españoles se han visto afectados por la eliminación de los límites de producción. La principal consecuencia del final del sistema ha sido un exceso de oferta con la consiguiente caída de los precios.

Todos estos motivos hacen que resulte de interés el estudio de las reformas de la PAC en relación con el sector lácteo. Además, supone un estudio relevante ya que se analiza las consecuencias de las reformas sobre el sector lácteo en concreto. Además, no existen muchos estudios que se centren únicamente en el sector lácteo y su relación con las principales reformas de la PAC.

I.3. Objetivos

De modo general, la elaboración de este trabajo fin de grado tiene como objetivo el análisis de la repercusión en el sector lácteo español de los principales cambios en la PAC a lo largo de su historia. Es decir, lo que se pretende concluir tras la realización del trabajo

es si las modificaciones de la PAC han tenido un efecto negativo o positivo sobre el sector lácteo nacional. Si bien podemos distinguir unos objetivos específicos, que son:

- Analizar la evolución histórica de la PAC en su conjunto, así como los objetivos y contenidos específicos de cada reforma.
- Determinar la repercusión de los cambios ocurridos en la PAC en las magnitudes económicas del sector lácteo en España.
- Comparar las consecuencias de los cambios de la PAC en España y los principales países de la Unión Europea.

I.4 Metodología

Para la realización del trabajo fin de grado, los métodos que se han llevado a cabo son la revisión bibliográfica y el procesamiento de datos estadísticos. La parte teórica se ha elaborado a partir de la revisión de diferentes documentos. En cambio, para la realización de la parte práctica, se ha procedido a un análisis de datos para elaborar gráficos y tablas que sirven de apoyo para explicar las diversas consecuencias de las modificaciones de la PAC en el sector lácteo.

En primer lugar, se ha tratado de recopilar toda la información posible para cada capítulo, de tal manera que en cada uno de ellos tuviéramos disponibles varias fuentes bibliográficas del periodo temporal correspondiente, para contrastar la opinión de varios organismos y autores. Para ello, se ha recurrido a la búsqueda de documentación en el portal web Dialnet y en la Biblioteca Pública de Valladolid. Para la búsqueda de información correspondiente al segundo capítulo, acudimos a la oficina de la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) en Valladolid, ya que no encontramos suficientes publicaciones en los lugares anteriormente mencionados que fueran de utilidad. De esta visita obtuvimos algunos documentos relativos a las cuotas lácteas. Una vez analizados diferentes documentos, hemos tratado de ordenar la información obtenida y resumir lo más importante de cada reforma de la PAC en relación únicamente con el sector lácteo.

A continuación, se han recopilado los datos estadísticos correspondientes a cada etapa y necesarios para la elaboración de los gráficos y tablas. En primer lugar, hemos obtenido datos relativos a España, para explicar las consecuencias en las magnitudes más importantes del sector en nuestro país. A continuación, en lo relativo al apartado de las consecuencias en la Unión Europea, se ha tratado de realizar una comparación con España. En este sentido, únicamente se han obtenido datos estadísticos de Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido, como representación del conjunto europeo.

En cuanto a la tipología de las referencias bibliográficas, hemos recopilado fuentes de varios tipos. En primer lugar, podemos destacar los artículos de revistas específicas del sector primario y, más concretamente, del sector ganadero que han sido el tipo de fuente más utilizada a lo largo del texto. Hemos citado autores referentes en la materia relativa al sector lácteo. En segundo lugar, las referencias de datos estadísticos principales son el Instituto Nacional de Estadística, para aquellos relativos a España, y Eurostat para recopilar los datos de los países de la Unión Europea. Especialmente en el último capítulo,

relativo a la última reforma de la PAC, hemos obtenido información de noticias de periódicos en versión digital. Al tratarse de una materia tan reciente, no existen disponibles muchas investigaciones al respecto, por lo que hemos recurrido a noticias y artículos de revistas, que nos han aportado un enfoque más subjetivo.

I.5. Estructura

El presente trabajo fin de grado se estructura en siete bloques. Distinguimos una introducción, cuatro capítulos, un apartado de conclusiones y, por último, las referencias bibliográficas. A excepción del primer capítulo, los tres siguientes están dedicados a una reforma de la PAC en concreto, relacionada con el sector lácteo, y, a su vez, corresponden a diferentes etapas en el tiempo ordenadas por orden cronológico.

El primer capítulo constituye el marco conceptual del trabajo. En este capítulo se recopila la información más relevante acerca del sector agroalimentario, del que forma parte el sector lácteo, y se exponen sus principales características en España, así como la importancia de la industria agroalimentaria. Dentro de este sector se analiza la estructura del sector lácteo, objeto de análisis del trabajo. Se diferencian los eslabones de la cadena láctea y se hace referencia a su situación en la actualidad.

En el segundo capítulo se expone el sistema de cuotas lácteas de 1984, así como una breve historia de la PAC. En el primer apartado, se analiza el origen y evolución de la PAC antes de la implantación del sistema de cuotas. A continuación, se estudian los antecedentes que llevaron a establecer el sistema de control de la producción y sus características principales. Por último, se analizan las principales consecuencias que tuvo en España y en algunos países de la Unión Europea.

El tercer capítulo recoge dos reformas de la PAC de 2003 y 2008 que mantienen cierta relación. Para poner en situación el contexto de la reformas, se analizan previamente los antecedentes de las mismas en la Unión Europea y la situación tras la implantación del sistema de cuotas. En el siguiente apartado se hace referencia a las principales novedades de cada una de las reformas y sus características y objetivos. Y por último, se estudian las consecuencias de ambas reformas sobre las principales magnitudes económicas del sector lácteo.

El cuarto capítulo corresponde al análisis de la última reforma de la PAC de 2015, es decir, la eliminación de las cuotas lácteas. Manteniendo la misma estructura que en el resto de capítulos, en primer lugar se estudian los antecedentes de la reforma y los motivos por los que se llevó a cabo. A continuación se detallan las características de la reforma y las medidas que se incluyen en ella y, por último, al igual que en el resto de capítulos, se estudian las implicaciones de la medida en el sector lácteo español y comunitario.

Por último, dedicaremos un apartado a explicar las conclusiones obtenidas tras el análisis de los diferentes datos empleados para la elaboración del texto. En ese mismo apartado, esbozamos algunas líneas de investigación que se podrían seguir en el futuro. Para finalizar el trabajo se mencionan las referencias bibliográficas utilizadas.

CAPÍTULO 1:

La importancia del sector agroalimentario en España

1.1. El sector agroalimentario en España

1.1.1. Aspectos básicos del sector agroalimentario en España

El sector agroalimentario está formado por el conjunto de actividades económicas que posibilitan atender a la demanda de alimentos por parte de la sociedad en tiempo, calidad y cantidad suficiente. Dentro del sector agroalimentario se incluyen diferentes actividades que corresponden a diferentes fases del sistema productivo. Concretamente, forman parte del sector agroalimentario la agricultura y ganadería, la industria agroalimentaria, el transporte de productos agrarios y agroalimentarios y la distribución de productos agroalimentarios. Podemos destacar una serie de particularidades del conjunto del sector.

Una de las principales características es que es un sector estratégico. Es decir, su actividad es imprescindible para desarrollar y cumplir los objetivos del país. Además, los sectores estratégicos requieren una dedicación específica por parte de las administraciones, ya que su fomento tiene una incidencia decisiva sobre el avance económico del país. El sector agroalimentario tiene una función básica, que es el suministro de alimentos seguros y de calidad, ya que la alimentación es una necesidad biológica para cualquier ser humano (Jordana, 2015).

Otro aspecto básico del sector es la tendencia a la internacionalización. La creciente intensificación y liberalización de las relaciones e intercambios comerciales han favorecido la globalización de la economía. Esta herramienta favorece la competitividad de las empresas y les permite aprovechar las oportunidades de la integración de los mercados. Según Rama (2014), los principales factores que motivan la internacionalización de las empresas agroalimentarias son, en primer lugar, la necesidad de acceder a nuevos mercados, con el objetivo de diversificar el riesgo de operar en un único mercado. En segundo lugar, las empresas buscan alargar el ciclo de vida de los productos. El sector agroalimentario español presenta una importante fortaleza exportadora y con tendencia al alza. En el contexto comunitario, España se mantuvo en 2015 como el cuarto exportador de mercancías agroalimentarias, con una cuota de exportación del 8,5%, por detrás de Países Bajos, Alemania y Francia.

Además de la innovación, la mayoría de las empresas del sector agroalimentario en la actualidad destacan por su carácter innovador. Según Alarcón y Sánchez (2014), la innovación es uno de los principales factores que cambia la posición de las empresas frente a competidores, tanto en mercados nacionales como internacionales. Además, hay que tener en cuenta que en este sector es especialmente complejo el proceso de innovación, ya que incorpora elementos sociales, económicos y medioambientales. Rama (2014) relaciona el éxito de la estrategia de innovación en las empresas agroalimentarias con determinados factores. En primer lugar, el tamaño de la empresa se relaciona positivamente con el éxito de las estrategias de innovación. En segundo lugar, no solo es importante el tamaño de la empresa, sino que deben contar con cierta infraestructura que garantice el éxito de sus acciones innovadoras. Otro aspecto clave es la relación con clientes y proveedores. La interacción con éstos ayuda a las empresas a descubrir nuevas técnicas de producción y a adaptarse a las nuevas necesidades del mercado.

Las tendencias de consumo en la actualidad están en continua evolución. Los consumidores son cada vez más exigentes respecto a los productos alimentarios. Por ello, las empresas del sector tienen que adaptarse a las necesidades de los consumidores, e invertir.

1.1.2. Principales magnitudes del sector en España

Como hemos visto en el apartado anterior, el sector agroalimentario español es un sector estratégico y con tendencia a la innovación e internacionalización. A continuación, vamos a analizar algunas magnitudes del sector para ver su importancia cuantitativa en nuestro país desde el punto de vista de la oferta, de la demanda y del comercio exterior. Además, cuantificaremos el peso que tiene el sector lácteo dentro del sector agroalimentario.

Desde el punto de vista de la oferta hay que tener en cuenta que está formada por la producción de agricultores y ganaderos y de la industria alimentaria. El conjunto de la oferta agroalimentaria en nuestro país supone una parte importante de la economía. En 2015, el valor del total de la producción agraria ascendió a 43.664 millones de euros. La producción de leche supuso el 6,3% del valor de la producción agraria, y el 17,2% del valor generado por el conjunto del sector ganadero. La producción de leche de vaca abarca el 74% del total, seguida de la de oveja, que representa el 14% y la leche de cabra, que supone el 12% del total de la producción.

La industria de alimentación y bebidas en España representa un papel fundamental en el conjunto de los sectores económicos. Es el primer sector industrial en España en cuanto a facturación: en 2015 suponía el 20,5% de las ventas netas de conjunto de la industria española, seguido de sectores como el de vehículos a motor, con un 12,5%, y energía y agua, que representaba otro 12,5%.

El subsector más importante en la industria de alimentación y bebidas es la industria cárnica, como se aprecia en la tabla 1.1. Representa el 21,5%, seguido de la fabricación de grasas y aceites, que supone el 11%, de la elaboración de bebidas alcohólicas, cuya producción es el 10,3% del total, y de la elaboración de alimentación animal, que supone el 9,4%. La industria de productos lácteos se encuentra en quinto lugar, y constituye el 9,2% del total de la industria de alimentación y bebidas. Únicamente estos cinco sectores constituyen dos terceras partes de la producción total de la industria de alimentación y bebidas.

El peso de la ocupación en el sector industrial de alimentación y bebidas en España es más positivo que el de la economía española en general. El sector industrial de alimentación y bebidas ocupó en el año 2015 a alrededor de 469.000 personas. La industria cárnica ocupa al 23,1% del total y, junto a la panadería y pastelería, representan casi la mitad del sector. La industria láctea se encuentra en quinta posición en cuanto al número de ocupados.

Tabla 1.1: Datos básicos de la industria alimentaria en España

	Millones euros	Número
Industria cárnica	20.079	108.270
Transformación pescados	4.166	24.336
Transformación frutas y hortalizas	8.247	41.461
Fabricación de grasas y aceites	10.262	15.864
<i>Industrias lácteas</i>	<i>8.643</i>	<i>32.800</i>
Productos molinería	2.932	8.217
Alimentación animal	8.819	16.135
Pan y pastelería	6.657	103.255
Azúcar, chocolates y cacao	5.006	26.908
Elaboración bebidas alcohólicas	9.581	44.676
Aguas minerales y bebidas no alcohólicas	3.796	15.547

Fuente: Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas, 2016.

En cuanto al tejido empresarial, la industria de alimentación y bebidas española en 2015 estaba formada por 28.343 empresas. Un dato significativo es que durante ese mismo año se crearon 1.612 compañías, que supone un 10,6% más que en el año anterior. La producción de la industria de alimentación y bebidas ascendió a 94.938 millones de euros en 2015, que supone un incremento del 1,64% respecto al año anterior.

El comercio exterior español del sector agroalimentario ha ganado peso en 2015, ya que representan un 3,5% más que en el año anterior. En el contexto europeo, España se mantuvo como cuarto exportador de productos agroalimentarios de la Unión Europea con una cuota de exportación del 8,5%, por detrás de Países Bajos, Alemania y Francia. Dentro de las exportaciones nacionales, las de productos agroalimentarios son las más importantes del comercio exterior de España, después de las semimanufacturas y los bienes de equipo. El valor de las exportaciones de productos agroalimentarios en 2015 fue de 44.065 millones de euros, lo que representa el 17,6% del total de exportaciones nacionales. Por valor económico, destaca el aceite de oliva, que representa el 6,4% del total, seguido de la carne de porcino, que supone un 6,1%. El destino principal de las exportaciones españolas es la Unión Europea. Diferenciando por países, los países socios comunitarios de España son Francia, Alemania, Italia y Portugal.

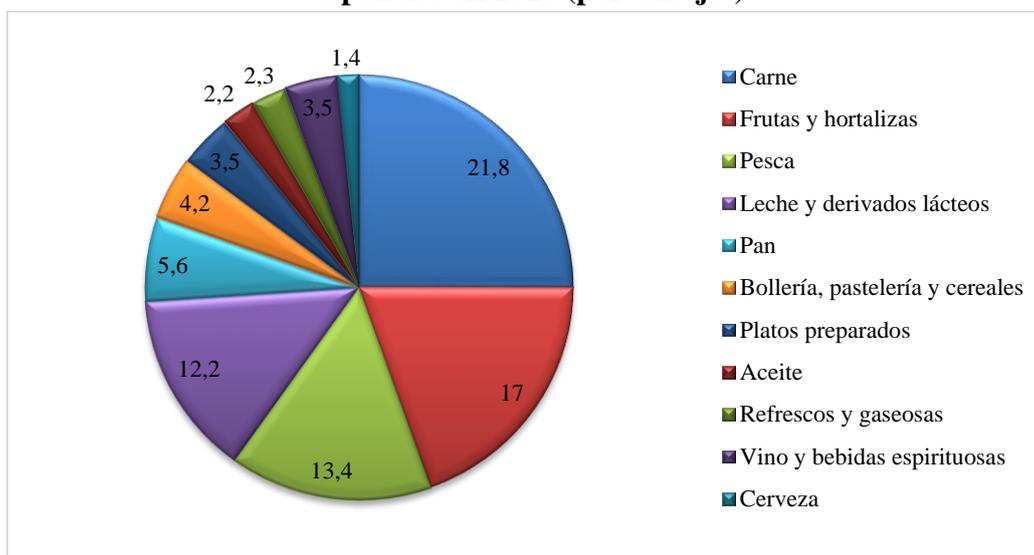
Respecto a las importaciones, la cuota de España fue del 6,5% en 2015. En este año España se situó como séptimo importador de la Unión Europea, por detrás de Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Francia, Italia y Bélgica. Las importaciones ascendieron a 34.079 millones de euros. Los tres productos más importados por España en 2015 en valor económico fueron los aceites vegetales, el maíz y las habas de soja, que en conjunto supusieron 2.854 millones de euros.

El comercio exterior de productos lácteos presenta un balance claramente negativo. En 2015 las importaciones fueron de 881,590 toneladas, con un valor de 1.481 millones de euros, mientras que las exportaciones fueron de 445.290 toneladas que aportaron un valor

de 875 millones de euros. Casi la totalidad de las importaciones provienen de otros países de la Unión Europea, como Francia, Portugal, Alemania y Holanda, que cuentan con una sobreproducción estructural de leche y derivados. Los principales clientes de productos lácteos son Portugal, Francia, Italia y Reino Unido.

Desde el punto de vista de la demanda, los alimentos y bebidas son los bienes más consumidos por los hogares españoles, y en los que gastan gran parte de su presupuesto anual. El gasto total en alimentación y bebidas ascendió en 2015 a 67.043 millones de euros, de los cuales, predomina el gasto en productos frescos. En el gráfico 1.1 vemos que la carne supone el 21,8% del gasto total, seguido de las frutas y hortalizas, la pesca y la leche. El gasto y consumo de leche líquida y derivados lácteos resulta notable en los hogares españoles. En 2015 el consumo de leche líquida y derivados lácteos en España ascendió a 4.868 millones de kilos, lo que representa el 16,5% del total del consumo de alimentos y bebidas.

Gráfico 1.1: Distribución del gasto en alimentación y bebidas por los hogares españoles en 2015 (porcentajes)



Fuente: MERCASA, 2016.

El gasto per cápita anual en productos alimentarios fue de 1.502,9 euros. La carne es el producto más demandado. En 2015, cada español gastó en este producto 328 euros y consumió de media 50 kilos. El segundo grupo de alimentos más consumidos por persona es el de frutas y hortalizas. Cada individuo consumió 99 kilos de frutas frescas y 89 kilos de hortalizas. En cuanto al gasto, fue de 134 euros en frutas y 121 euros en hortalizas.

El gasto y consumo de leche líquida y derivados lácteos por persona resulta notable en los hogares españoles. El consumo se cuantifica en 73 litros de leche líquida y 31 kilos de derivados, y un gasto de 52 euros en leche líquida y 126 en derivados lácteos. El consumo más notable se asocia a la leche semidesnatada, que en 2015 fue de 33 litros por persona al año, seguido de la leche desnatada, de la que se consumió 20,7 litros por persona. Respecto a los derivados, el consumo más notable se asocia al yogur, del que se consumen 9 kilos por persona, seguido del queso, con un consumo de 8 kilos anuales.

El consumo de productos alimentarios en España está condicionado por una serie de características. El número de personas que componen el hogar, el nivel socioeconómico y la presencia o no de niños en el hogar son los que más influyen en el consumo de estos productos. Respecto al consumo de leche, los hogares con alto poder adquisitivo presentan un consumo más elevado de este producto. Los hogares sin niños y aquellos formados por una única persona consumen mayor cantidad de leche y derivados.

1.2. Análisis de las características del sector lácteo

Al hablar de sector lácteo nos referimos a la producción, transformación y distribución de la leche y de los productos derivados de ella. De estas tres partes, las que mayor incidencia han recibido con las diferentes reformas de la PAC han sido la productora y la transformadora.

1.2.1. Sector productor

Si nos centramos en el sector productor de leche, tenemos que hacer referencia a la actividad ganadera. De un modo general, la ganadería es una actividad económica consistente en la cría de animales para su aprovechamiento, que puede tener como objetivo el consumo humano o la elaboración de otros productos. Se trata de una actividad esencial ya que es la encargada de garantizar gran parte de las necesidades alimenticias de la población.

La actividad ganadera se clasifica en varios tipos en función del tipo de animales que se críen. En España podemos distinguir, principalmente, el ganado bovino, ovino, caprino, porcino y avícola. El sector vacuno español es el segundo en importancia económica en nuestro país, por detrás del porcino. Los principales usos de este tipo de ganado son la producción de leche y derivados lácteos, la producción de carne y la lidia. Bajo el concepto de sector lácteo se incluye la leche y sus derivados, provenientes de vacas, ovejas y cabras. Para el estudio nos centraremos únicamente en el sector lácteo de origen vacuno, que está formado por hembras que poseen la cualidad fisiológica de producir leche. Si bien, el aprovechamiento de la capacidad productiva depende de varios factores. Según Blanco (2003), proporcionar una alimentación equilibrada, preñar en el momento óptimo y seleccionar en base a los valores genéticos de los animales garantiza una producción de leche rentable.

El sistema de producción de leche que predomina en nuestro país es de tipo intensivo. En este tipo de explotaciones el ganado se encuentra estabulado, bajo condiciones de temperatura, luz y humedad que han sido creadas de forma artificial. En las explotaciones pueden darse dos modalidades de estabulación. En la estabulación fija, los animales permanecen en su plaza de forma individual. Por el contrario, la estabulación libre se caracteriza porque los animales pueden moverse libremente por el espacio en el que se encuentren (Gutiérrez, 2007). En cuanto a la titularidad de las explotaciones, la mayoría son de tipo individual. Las que adoptan una forma societaria suelen estar formadas por miembros de una misma familia.

Todas las explotaciones ganaderas deben cumplir una serie de requisitos y llevar a cabo unas acciones concretas. La necesidad de registrar las explotaciones ganaderas constituye una actividad esencial en materia de sanidad animal y ordenación sectorial ganadera. El Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), adscrito a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, incluirá los datos correspondientes a cada explotación. Las explotaciones ganaderas de vacuno de leche se incluyen bajo la calificación de explotaciones ganaderas de producción y reproducción¹. La Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio establece requisitos mínimos en estas materias. Además, esta ley incluye el régimen de sanciones en caso de incumplimiento de las normas básicas de aplicación.

La rentabilidad de una explotación ganadera depende de la eficacia técnica y productiva. A su vez, la productividad de un animal depende de la genética, alimentación y el manejo. La genética, mediante la utilización de programas de selección, permite mejorar aquellas características más atractivas de cara a la producción. Además, para lograr una productividad óptima del animal, es necesario conocer las características fisiológicas del mismo, así como sus necesidades alimenticias y de mantenimiento.

Las características del ganado están condicionadas por la raza. En España encontramos varias razas de ganado bovino tanto de producción cárnica como para aprovechamiento lácteo. Las razas integradas en España son las más frecuentes para la producción láctea. La especie *fleckvieh*, originaria del Valle de Simmen en Suiza, se encuentra distribuida por casi todo el territorio nacional. Presenta una producción media de 8.000 litros por lactación. En segundo lugar encontramos la raza frisona, originaria de la región Frisia en Holanda. Esta raza presenta el 60% del censo total concentrado en la cornisa cantábrica, y el 40% restante distribuido por todo el territorio nacional. Es la que presenta mayores rendimientos lecheros, concretamente de 9.100 litros por lactación, y un índice de grasa óptimo, ya que solo es del 3,63%. Existen razas autóctonas, como la especie canaria o criolla, y la menorquina, con inferiores rendimientos. La primera de ellas arroja unos rendimientos en torno a 3.000 litros por lactación, y un porcentaje de grasa del 4,2%. La especie menorquina, concentrada en la isla de Menorca y Mallorca, posee unas cotas de rendimiento iguales a la raza canaria, pero con un porcentaje de grasa de 4,5% (MAGRAMA, 2010).

Las necesidades alimenticias varían en función de la edad, la raza y la fase del proceso productivo en la que se encuentre el ganado. Durante el primer periodo de lactación, la alimentación está formada por concentrados y forraje. En la fase de secado y gestación, se suele utilizar forrajes de mediana calidad, ya que las necesidades no son muy elevadas. Desde un punto de vista económico, la alimentación debe cubrir el mantenimiento del estado corporal, el crecimiento, la reproducción y la producción láctea (Gutiérrez, 2007).

¹ ANEXO III Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas.

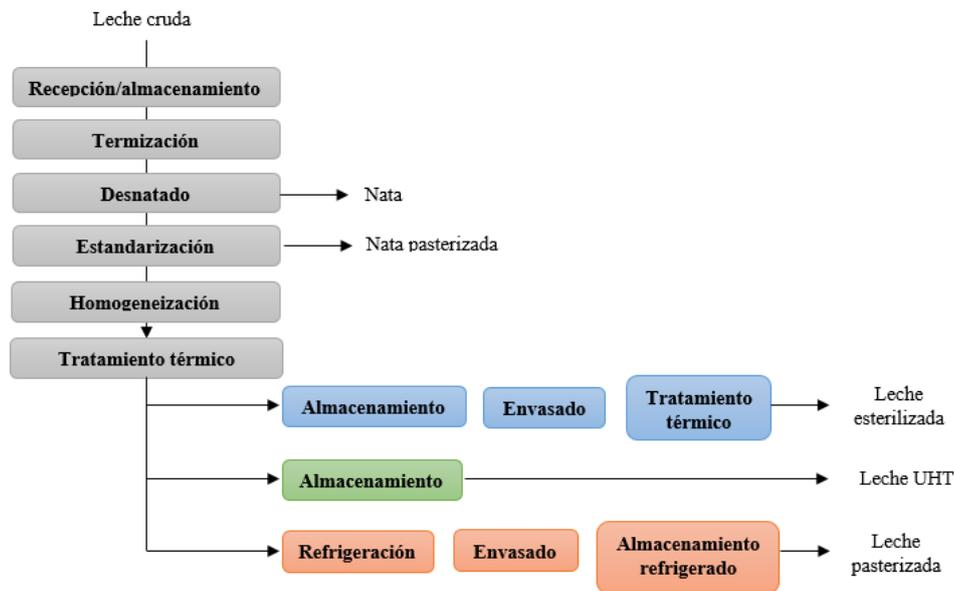
En los últimos años las explotaciones de ganado bovino de leche han experimentado un proceso de ajuste a las nuevas condiciones de los mercados. Un factor esencial es la innovación tecnológica, que se ha podido apreciar en la mejora en la alimentación y genética del ganado. Ha habido un cambio esencial en este tipo de explotaciones que se refleja en una fuerte caída en el número y en un importante aumento del tamaño medio. Además, se ha producido una especialización en su producción. El último dato relativo al censo de vacuno lechero, correspondiente al mes de marzo de 2017, asciende a 853.683 vacas en ordeño. Respecto al mismo mes de 2016 supone un descenso de 8.500 animales. En cuanto a su distribución geográfica, predomina Galicia y Castilla y León, que cuentan con un 46,5 y un 11,3% del número de cabezas respectivamente.

1.2.2. Sector transformador

El sector secundario o industrial está formado por aquellas actividades que consisten en la transformación de materias primas. El sector industrial lácteo es uno de los más relevantes de la industria agroalimentaria en España, y se encarga de la transformación de la leche líquida proporcionada por los productores en derivados lácteos de todo tipo.

Dependiendo del subproducto lácteo se lleva a cabo un proceso de transformación concreto. Los subproductos obtenidos incluyen una amplia gama. El queso se obtiene de la leche, total o parcialmente desnatada, del suero de mantequilla coagulada. Se distingue el queso fresco, que es aquel que está dispuesto para el consumo al finalizar el proceso; el queso blanco pasteurizado, que es aquel que se somete a pasteurización, y el queso maduro, que requiere un cierto tiempo a una temperatura y condiciones concretas. Por otro lado, el yogur se obtiene a partir de leche fermentada obtenida por fermentación láctica. También se consideran derivados lácteos la cuajada, natillas, flanes y helados, ya que la base para su elaboración es la leche cruda.

Si nos centramos en el proceso de transformación de la materia prima en leche apta para el consumo, podemos distinguir tres tipos de leches: la esterilizada, la UHT y la pasteurizada. Como vemos en el esquema de la figura 1.1, recibida la materia prima, la leche se almacena en tanques refrigerados hasta que entra en el proceso productivo. A continuación, se filtra para eliminar suciedad y evitar el crecimiento de bacterias. Posteriormente, se procede a un desnatado para separar la nata de la leche y se realiza la estandarización para ajustar el contenido graso final de la leche. Por último, se procede al tratamiento térmico, que en función de las condiciones de temperatura y tiempo se considerará pasteurización, esterilización o tratamiento UHT, de esta forma se obtienen tres tipos de leche líquida.

Figura 1.1: Proceso de elaboración de la leche líquida

Fuente: Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, 2005.

Como todos los productos alimentarios, para su transformación deben tenerse en cuenta unos requisitos mínimos de higiene y tratamiento. En todas las fases del proceso de transformación de la leche líquida, desde que se obtiene de la vaca hasta que llega al consumidor, el objetivo es mantener la calidad de la leche, ya que es un producto altamente perecedero. La leche tiene que contener ciertas sustancias en cantidad suficiente para que pueda ser transformada en productos aptos para el consumo, que dependerá del tipo de raza. Existe normativa comunitaria y nacional relativa a los requisitos de seguridad alimentaria y en concreto, relativa a las condiciones que deben cumplir los lugares en los que se produce el tratamiento de la leche. Por ejemplo, el Real Decreto 1728/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece la normativa básica de control que deben cumplir los operadores del sector lácteo, establece de modo general los controles mínimos que se deben realizar obligatoriamente por parte de todos los operadores del sector.

En la actualidad, la mayoría de las industrias españolas lácteas llevan a cabo varios procesos de transformación con el objetivo de obtener una amplia variedad de productos lácteos y adaptarse así a las exigentes necesidades de los consumidores. El censo de industrias lácteas en el año 2015 ascendía a 1.557 empresas, repartidas por todo el territorio nacional. Las comunidades autónomas con mayor número de industrias son Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña, que, en total, engloban el 39,7% del total nacional.

El tejido industrial español está formado por unas 600 empresas que adquieren la leche a los ganaderos. Si bien, las cinco primeras empresas que podemos ver en la tabla 1.2 controlan el 43% de la cantidad total procesada de leche líquida. Además, entre los grandes grupos que se recogen en la tabla 1.2 aparecen algunas filiales de compañías

multinacionales. El grupo líder es Lactalis Iberia, S.A., con una producción de 620 millones de litros, y dentro del cual se encuentran marcas como Puleva, Lauki, RAM, El Castillo.

Tabla 1.2: Principales empresas lácteas en España y producción en 2016

Empresa	Producción millones de litros
Grupo Lactalis Iberia, S.A.	620,0
Iparlat, S.A.	610,0
Corp. Alimentaria Peñasanta, S.A.	590,0
Leche Celta, S.A.	455,3
Calidad Pascual, S.A.	415,0
Leche Río, S.L.	398,1
Coop. Gan. Valle Pedroches (COVAP)	260,0
Kaiku Corporación Alimentaria, S.A.	170,0
Coop. Feiraco	90,0
Industrias Lácteas Asturianas, S.A.	55,0

Fuente: MERCASA, 2016.

Las industrias lácteas se encuentran distribuidas por todo el territorio nacional. Si bien, aquellas comunidades autónomas que cuentan con un mayor número de empresas industriales son Castilla y León, que representan el 10,2%, Andalucía el 10%, seguida de Castilla-La Mancha, que engloba al 9,7% y Cataluña con un 9,5%. Estas cuatro comunidades suman casi el 40% del total de empresas industriales lácteas. En los últimos dos años, las comunidades autónomas que más han aumentado su tejido industrial han sido Extremadura y las Islas Baleares. Sin embargo, en Navarra y Andalucía se redujo significativamente el número de empresas en tan solo un año.

CAPÍTULO 2:
Sistema de cuotas lácteas integrado
en la PAC de 1984

2.1. La Política Agraria Común antes de 1986

La PAC ha sido uno de los logros más importantes de la construcción europea. A continuación, realizaremos un análisis de su evolución histórica desde sus orígenes hasta 1986, año de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

El estudio de la política agraria tiene un gran interés por varios motivos. En su origen, el interés de esta política radicaba en la necesidad de abastecimiento de productos básicos a los ciudadanos. Con el paso de los años, esta política ha ido evolucionando y orientando su actuación a apoyar a los agricultores y ganaderos. En el caso del sector lácteo, las medidas más importantes estuvieron encaminadas a problemas de sobreproducción del sector.

2.1.1. Origen de la PAC: Los Tratados de Roma

El punto de partida de la política agraria se remonta al año 1957, momento de la firma en Roma de dos Tratados que daban lugar a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (CEA). En este momento, al ser la agricultura un sector estratégico en tiempo de guerra, era necesario garantizar que Europa no dependiera del suministro de otros países. Este hecho justifica la aparición de una política intervencionista para abastecer a la sociedad de alimentos a precios asequibles. La PAC nace con los siguientes objetivos, que se recogen en el Tratado de la CEE:

- 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.
- 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.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la disponibilidad de suministros.
- Lograr que los suministros lleguen al consumidor a precios razonables.

Si se analizan estos objetivos, se presume cierta contradicción. Se establece como objetivo garantizar el abastecimiento a los consumidores a precios razonables, algo que no es compatible con los primeros objetivos señalados, debido a que las rentas de los agricultores dependen de los precios derivados de la venta de sus productos. Uno de los problemas que provocó este conflicto de intereses es la generación de excedentes agrarios, ya que a los consumidores se les permitió comprar barato, y a los agricultores se les garantizó un precio algo más elevado, lo que fomentó la producción por encima de las necesidades de los consumidores (Sumpsi y Tío, 2003).

Para alcanzar estos objetivos, el Tratado de la CEE se centró en dos principios que resultaron clave para llevar a cabo la política del sector agrario. En primer lugar, la unidad de mercado establece la libre circulación de los productos agrícolas entre los Estados miembros. El otro principio que se abordó fue el de preferencia comunitaria, es decir,

debía anteponerse el aprovisionamiento de productos agrarios comunitarios frente a los no comunitarios (Bonete, 1994).

2.1.2. Las Organizaciones Comunes de Mercado y la financiación de la PAC

El Tratado de la CEE únicamente sienta las bases de la política agraria, estableciendo los principales objetivos que se pretendían alcanzar, pero no se recogían todavía peculiaridades en cuanto a su organización. Tracy (1993) señala que la Conferencia de Stresa de 1958 fue el primer paso hacia el establecimiento de la PAC. Por su parte, Tamames (1999) data el origen de la política agraria en 1962. En este momento, correspondía a la Comisión presentar propuestas para la elaboración y aplicación de la PAC, que se basaron en los principios básicos de una política de precios y mercados destinada a establecer un mercado común para los productos agrícolas de la CEE (Sumpsi y Tío, 2003). Fernández (1992) resume los hechos que se obtienen de la adopción de los primeros reglamentos de la política agraria.

- Se enunciaban los mecanismos básicos de funcionamiento de la PAC, como la aplicación de una política de precios.
- Se exponía la necesidad del principio de preferencia comunitaria, que hace referencia al desarrollo progresivo del comercio intracomunitario.
- Señalaban la necesidad de tomar en cuenta las relaciones externas.
- Reseñaban los riesgos potenciales de un modelo excesivamente productivista para evitar acumulación de excedentes.

En 1962 se crea un mercado único agrícola con su propia moneda de referencia para el comercio agrario interior: la unidad de cuenta europea, precursora del euro. No será hasta este año cuando se adopte el primer paquete de Organizaciones Comunes de Mercado, recogiendo las mismas los mecanismos clave de regulación de los subsectores de cereales, huevos, aves, frutas y hortalizas y vino. En 1964 se adoptó el segundo paquete de reglamentos sobre el arroz. No será hasta 1968 cuando se adopte la OCM de los productos lácteos.

Las OCM descansan esencialmente en un sistema de precios, que consiste en la fijación de un precio único para cada producto para la campaña del año siguiente. En el caso de los productos lácteos, se establecía el precio mínimo indicativo, que era el precio de la leche que se intentaba asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores (Casado *et al.*, 2009).

Un instrumento básico en la PAC ha sido el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Se creó en este mismo año, 1962. Si bien, autores como Sáenz (1991) señalan que los orígenes del FEOGA pueden remontarse al Tratado de Roma, ya que en éste se destacaba la necesidad de crear uno o varios fondos que lograran el cumplimiento de los objetivos señalados de la PAC. A partir de 1964, el Fondo se divide en dos secciones:

- La sección Garantía², que financia la política de precios y mercados agrarios. Sus acciones van encaminadas al incremento de las rentas agrarias, subvenciones para exportar productos agrarios y ganaderos, así como para su transformación e industrialización (Sánchez, 1989). Los gastos de esta sección supusieron, desde el inicio hasta la década de 1970, alrededor del 80% de los totales del presupuesto comunitario (Sumpsi y Tío, 2003).
- La sección Orientación, que financia la política socioestructural, que actúa sobre las estructuras de producción, comercialización y transformación. El funcionamiento de esta sección es parecido a la de Garantía pero, en este caso, el reembolso es solo del 25%, aunque podía llegar al 65% en casos como de cese de actividad agrícola. Esta sección, que inicialmente debería haberse llevado el 25% de los gastos del FEOGA, no llegaba a alcanzar ni el 5% de lo gastado por el FEOGA-Garantía durante la primera década (Moles, 1987).

Como conclusión de los primeros años de existencia del FEOGA, Tracy (1993) y Sumpsi y Tío (1987) coinciden en que los esfuerzos del mismo se destinaban principalmente a financiar ayudas al mercado, y se dejó en manos de los Estados miembros la reforma estructural. Bonete (1994: 132) señala que “se optó por lo más fácil, proteger vía precios y olvidar en gran medida la reforma de las estructuras agrarias en el marco comunitario”. Por su parte, Campanero (1981) señala que la distribución de los recursos demuestra que la PAC es, ante todo, una política de precios.

El año 1968 resulta clave en la historia de la PAC. A partir de ese momento se toma verdadera conciencia de las consecuencias de la política de precios agrarios implantada desde 1962. Aunque la unidad de precios ya se había establecido anteriormente para productos como cereales, huevos, aves, frutas y hortalizas y vino, no será hasta 1968 cuando se establece la OCM de los productos lácteos³. El Reglamento 804/68/CE, de 27 de junio, del Consejo Europeo, que establece la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos, supone la primera regulación del sector y señala: “La OCM en el sector de la leche y los productos lácteos permite estabilizar los precios y asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores mediante la implantación de sistemas de intervención, comercialización e intercambios comerciales con terceros países”.

Otro acontecimiento importante que ocurre en este año es el Plan Mansholt, cuyo objetivo principal era el fomento de la productividad agrícola para permitir la

² Los principales instrumentos de la sección Garantía son:

- La concesión de restituciones a la exportación.
- Las intervenciones destinadas a regularizar los mercados agrarios.
- La concesión de montantes compensatorios de adhesión entre los niveles de precios españoles y comunitarios.

³ Según el Reglamento (CEE) n° 804/68 la OCM en el sector de la leche y de los productos lácteos regulará los siguientes productos: leche y nata, frescas, sin concentrar ni azucarar; leche y nata, conservadas, concentradas o azucaradas; mantequilla; quesos y requesón; los demás azúcares, jarabes, sucedáneos de la miel; preparados forrajeros con adición de melazas o azúcar y otros piensos.

autosuficiencia de los agricultores europeos. A pesar del gran impacto que causó, se consideró que los objetivos establecidos por el plan eran demasiados ambiciosos y radicales, y se formó un bloque de oposición que impidió finalmente su aprobación (Bonete, 1994).

Durante la década de los 70 aparecen elementos que condicionaron la política agraria. Este fue el caso de las oscilaciones monetarias en distintos países de la CEE, que provocaron el reforzamiento de la política de precios para reducir los intercambios desfavorables que sufría el sector (Bonete, 1994).

A partir de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 se produce una modificación en cuanto al funcionamiento del FEOGA. Se establece que, a partir del 1 de enero de 1971, los Estados miembros deberán transferir a la CEE la prefinanciación de los gastos de los mercados agrícolas, es decir, se pasa del sistema de reembolsos al de financiación directa. Este sistema tiene como objetivo garantizar la autonomía financiera de la CEE en relación a los Estados miembros (Graciano, 1996).

Sumpsi y Tío (2003) señalan que, en esta década, se da un paso más en la evolución de la PAC. Concretamente, en abril de 1972 se acordaron directivas relativas a la modernización de explotaciones. Además, se introduce una política regional y de regiones deprimidas, cuyo objetivo es crear empleo en este tipo de regiones, si bien, no será hasta 1976 cuando realmente se adopten medidas concretas en este ámbito.

Esta década se cierra con algunos problemas a los que tuvo que enfrentarse la PAC. Continuaba la dificultad para solucionar las inestabilidades monetarias y aparecen excedentes⁴ en los productos agrarios más protegidos, como por ejemplo, en el caso de los productos lácteos, lo que tendrá importantes consecuencias en el sector en años posteriores. Los gastos crecen en proporción a los excedentes, el gran peso de los gastos del FEOGA corresponde a los cereales y la leche. Además, en 1979 comienza la segunda crisis del petróleo, cuya principal consecuencia que afectó a la agricultura fue la inflación (Bonete, 1994).

2.1.3. Periodo inmediatamente anterior a la adhesión de España a la CEE

La década de 1980 comienza con un contexto económico desfavorable. Se vieron los efectos de la crisis económica iniciada a finales de 1979 sobre el sector agrario. Estos efectos se concretaron en un importante aumento del precio de las materias primas a lo que hay que sumar la caída en términos reales de los ingresos medios por agricultor.

Como solución, la Comisión propuso un aumento de los precios y la utilización de tasas de corresponsabilidad⁵ para controlar los excedentes de sectores como el de cereales, azúcar y el sector lácteo. El Consejo paralizó esta decisión de la Comisión de instaurar

⁴ En 1978 únicamente los datos de excedentes de productos lácteos costaron al FEOGA 4.000 millones de unidades de cuenta (Bonete, 1994).

⁵ Las tasas de corresponsabilidad eran cantidades máximas garantizadas, que en caso de ser superadas, los productores debían pagar una cantidad establecida (Muns, 2007).

una tasa suplementaria en el caso del sector lácteo. Se introducen otras medidas novedosas, como las ayudas directas a agricultores para solucionar el problema de las rentas agrarias (Bonete, 1994).

Las actuaciones que se llevan a cabo en materia agrícola durante 1985 van encaminadas al cumplimiento de varios objetivos, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Disminuir los excedentes de producción.
- Reducir los gastos presupuestarios.
- Potenciar el desarrollo de las áreas rurales para preservar la función de conservación y protección del medio ambiente.

Una vez establecidos los objetivos, y teniendo en cuenta la coyuntura del momento, se plantea el dilema entre la adopción de medidas a medio y largo plazo y la solución de problemas de manera inmediata.

Una de las medidas más importantes para solucionar el problema de los excedentes de producción fue el establecimiento del régimen de la tasa suplementaria del sector lácteo, al que nos referiremos a partir de ahora como régimen de cuotas lácteas, cuyas características y objetivos serán analizados con más detalle en sucesivos apartados. Este instrumento se establece a partir del Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984.

El instrumento que surgió para alcanzar el objetivo de la conservación del medio ambiente, es el documento de la Comisión denominado Libro Verde. La consecuencia directa de la publicación de este documento fue la aprobación de una serie de nuevos reglamentos entre los que destaca, por ejemplo, el Reglamento CEE 797/85 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (Sumpsi, Garrido e Iglesias, 1997).

Llegamos al final de esta etapa con la incorporación de España y Portugal a la CEE en 1986. En los años anteriores a la adhesión, España era un país fundamentalmente industrial. Los intercambios con la CEE reflejaban este hecho, ya que tan solo el 16% de las exportaciones y el 6% de las importaciones eran de carácter agrícola en 1984. El principal obstáculo que frenó las negociaciones entre España y la CEE fue precisamente el tema agrícola, ya que se pensaba que la incorporación de un país como el nuestro no haría otra cosa que agudizar el problema del sector. Por este motivo, fue necesario llevar a cabo mecanismos de adaptación de la PAC a la agricultura española (Tío, 1987).

Las consecuencias de la adhesión de España a la CEE fueron positivas. Los estudios hasta entonces realizados sobre el impacto económico para España de la incorporación a la CEE fueron equivocados: preveían una recesión inicial y la desaparición de subsectores, que no sucedió. Algunos datos que confirman este hecho los recoge Badosa (2005), que afirma que, en los años posteriores a la adhesión, se produjo un estímulo de la inversión, tanto nacional como extranjera, y el PIB español aumentó a un ritmo mayor que en años anteriores.

2.2. Antecedentes y objetivos del sistema de cuotas lácteas

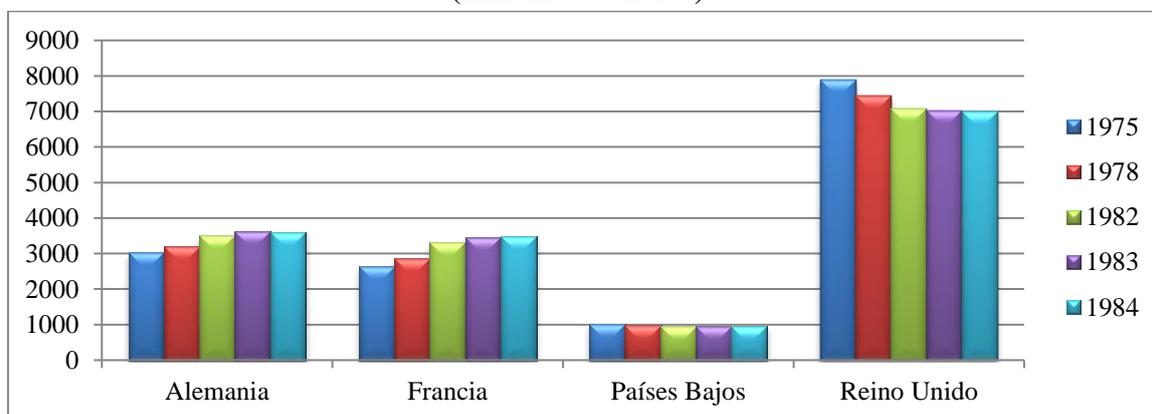
Desde el inicio de la PAC, el sector lácteo presenta una tendencia al desequilibrio entre oferta y demanda. La producción crecía a un ritmo más elevado que el consumo, lo que provocó un excedente de producción. A pesar de los esfuerzos que se llevaron a cabo durante la década de 1970 para controlar la producción de la CEE, ésta continuó aumentando en mayor proporción que la demanda interna.

Desde la aparición de la OCM de este sector en 1968 se han llevado a cabo medidas tanto del lado de la oferta como de la demanda. Todas ellas tenían como objetivo reducir el volumen de producción. Del lado de la demanda, las medidas van encaminadas al fomento del consumo de productos excedentarios como la mantequilla y la leche en polvo. En cuanto a las medidas del lado de la oferta, la primera de ellas fue el establecimiento de primas al sacrificio de vacas lecheras, programa con el que no se logró el objetivo de reducción de la producción. Esta medida fomentó el perfeccionamiento del nivel genético de los rebaños lo que hizo que aumentaran los rendimientos y, por tanto, la producción de leche.

Otra de las razones que provocó la aparición de excedentes en el sector fue el establecimiento de un precio mínimo garantizado. El Reglamento (CEE) n° 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos supone la primera regulación del sector, mediante el establecimiento de un precio mínimo indicativo. Esta forma de intervención resultó ineficaz, ya que provocó una sobreproducción de leche. Casado *et al.* (2009) señalan este hecho como el principal motivo que llevó a la CEE a implantar el sistema de cuotas lácteas.

En el gráfico 2.1 podemos ver que la producción de lácteos se incrementó en los años anteriores a la implantación de las cuotas lácteas en Alemania y Francia, al igual que ocurrió en el caso español. Sin embargo, en países como Reino Unido y Países Bajos, la producción no experimentó un aumento, sino una disminución de un 11 y de un 5%, respectivamente.

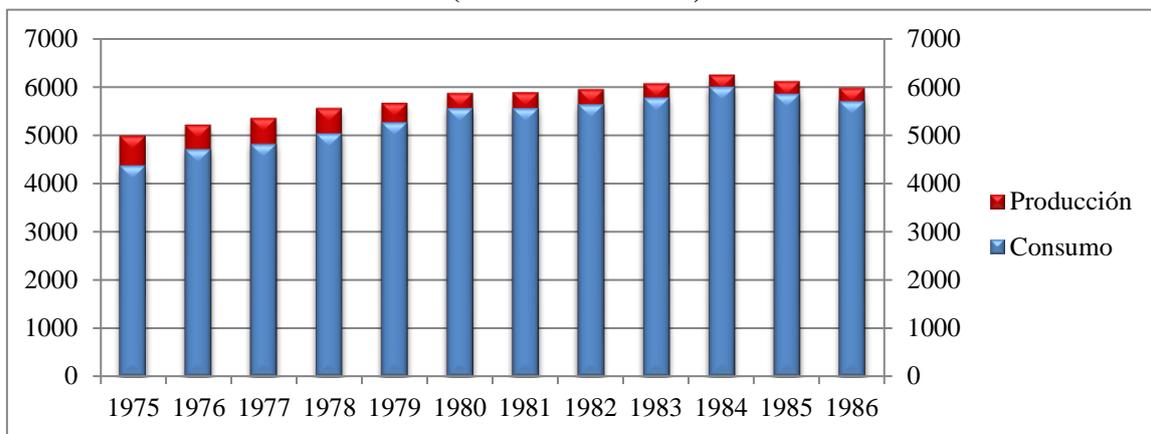
Gráfico 2.1: Evolución de la producción de leche en los principales países de la CEE
(millones de litros)



Fuente: EUROSTAT.

En el caso de España, la producción láctea era creciente durante la década anterior a la instauración de las cuotas, pero no llegaba a cubrir el consumo en ninguno de los años. En el gráfico 2.2 se aprecia el progresivo aumento de la producción y el excedente respecto del consumo. En el año de la instauración de este sistema, el excedente ascendió a 266 millones de litros. Esta situación excedentaria afectó a toda la CEE, lo que se conocía como “lagos de leche y montañas de mantequillas”. Lamo de Espinosa, Buxadé y Tamames (1997) añaden que el escaso desarrollo de las estructuras de comercialización de la leche provocó que cierta cantidad de producción no llegara al mercado. La dificultad de crecimiento del sector se debía principalmente a la presión que ejercían los productos procedentes de la CEE.

Gráfico 2.2: Evolución de la producción y consumo* de leche en España (millones de litros)



* Las cifras del consumo incluyen el consumo directo humano y el consumo industrial, es decir, para la elaboración de mantequilla, queso, leche condensada, leche en polvo y otros productos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Estadística Agraria del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 1986.

El Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 por el que se modifica el Reglamento anterior, instaura en el seno de la Unión Europea el régimen de cuotas lecheras y tasa suplementaria. Los principales objetivos de la instauración de este sistema de cuotas fueron la restricción de la producción de leche de vaca a nivel comunitario y en los distintos Estados miembros, así como la estabilización de los mercados y los precios pagados a los productores, que se habían visto perjudicados.

2.3. Características del sistema de cuotas lácteas

La implantación del sistema de cuotas se lleva a cabo tras examinar las diferentes alternativas para solucionar los problemas del sector y tomando en consideración las posibles dificultades administrativas que podía ocasionar, que recoge el propio Reglamento 856/84.

La aplicación de este método de control de la producción se realiza a partir del 1 de abril de 1984. La aplicación del sistema se había contemplado para ocho campañas consecutivas, desde la campaña 1984/1985 a la 1991/1992, pero, tras la necesidad de

prórroga, se estudió si resultaba conveniente continuar con el sistema o suprimirlo y adoptar otros mecanismos de regulación.

El funcionamiento del sistema de cuotas en la CEE consiste en la fijación de una cantidad global garantizada de leche comercializada a nivel comunitario, y unas cantidades de referencia asignadas en base a dos fórmulas. El régimen de tasa se implantará en cada región de los Estados miembros, en función de ciertos criterios⁶, de acuerdo a alguna de las siguientes fórmulas:

- Fórmula A: todo productor deberá una tasa sobre las cantidades de leche o productos similares que se entreguen a un comprador cuando se supere la cantidad de referencia durante un periodo de doce meses.
- Fórmula B: todo comprador de leche deberá una tasa sobre las cantidades que le hayan sido entregadas por productores y que sobrepasen una cantidad de referencia en el periodo de doce meses de que se trate.

La tasa suplementaria tiene como objetivo inhibir la producción por encima de las cantidades de referencia, es decir, el excedente de leche sobre la cuota. Ese exceso deberá abonar el coste estimado de su comercialización, que inicialmente era del 75% del precio indicativo de la leche en caso de aplicar la fórmula A y en caso de venta directa al consumidor, y del 100% del precio indicativo de la leche en caso de emplear la fórmula B, según recoge el Reglamento (CEE) nº 857/84 del 31 de marzo.

Calcedo (1986) resalta que la Comisión en un momento inicial contemplaba únicamente la fórmula B, es decir, que la industria láctea fuera deudora de la tasa sobre la cantidad entregada por los productores por encima de la cantidad de referencia. Este autor señala que, si finalmente se incorporó la fórmula A, fue porque algunos países miembros querían una alternativa que garantizara la igualdad de trato a todos los ganaderos.

Inicialmente, la fórmula A fue adoptada por Bélgica, Holanda, Alemania e Irlanda del Norte. España, por su parte, también adoptó este sistema, en la que la tasa se asigna a los productores de leche. Sin embargo, la determinación de las cantidades que debían establecerse para cada productor resultó realmente complicado, lo que conllevó un retraso hasta la campaña de 1992/1993, con una asignación de cuota basada en las entregas de leche de 1991.

Las cantidades de referencia de leche constituyen lo que se conoce como reserva comunitaria. Esta reserva tenía como principal misión asignar cantidades suplementarias a países con determinados problemas derivados de la aplicación de este sistema. La cantidad que se asignó a cada país a partir de la reserva comunitaria era temporal y, por

⁶ Según el Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, la implantación en cada región de la fórmula A o B deberá comunicarse por parte de los Estados miembros a la Comisión antes del 1 de enero, y obedece a los siguientes criterios:

- La viabilidad administrativa
- La necesidad de facilitar las evoluciones y las adaptaciones estructurales
- Las exigencias del desarrollo regional a fin de evitar, la desertización de determinadas zonas.

tanto, no modificó las cantidades de referencia de estos países. El reparto de la reserva comunitaria en la campaña de 1984/1985, en miles de toneladas, se realizó de la siguiente manera: a Irlanda le correspondió 303, a Luxemburgo, 25, y a Reino Unido 65. Se prevé la posibilidad de asignar cantidades de referencia suplementarias a aquellos productores que cumplan determinados requisitos:

- Ganaderos que lleven a cabo un programa de modernización de sus explotaciones, según la Directiva (CEE) n° 159/1972, iniciado antes del 1 de marzo de 1984.
- Ganaderos que en el año de base para el cálculo de la cuota hayan sufrido daños excepcionales.
- Jóvenes agricultores.
- Ganaderos con dedicación principal a la agricultura.

Se estableció una cantidad máxima garantizada, en millares de toneladas, que será diferente en cada Estado miembro. Para el periodo entre el 2 de abril de 1984 y el 31 de marzo de 1985 estas cantidades son las que se recogen en la tabla 2.2. Este régimen de cuotas es diferenciado en función de las preocupaciones específicas de cada país miembro. El propio Reglamento señala que, para establecer la cantidad global garantizada, resulta conveniente tener en cuenta las particularidades⁷ estructurales de determinados países.

Tabla 2.2: Cantidades garantizadas de leche líquida en 1984 para los países miembros de la CEE (millones de toneladas)

Alemania	23.487
Bélgica	3.138
Dinamarca	4.932
Francia	25.585
Grecia	472
Irlanda	5.280
Italia	8.323
Luxemburgo	268
Países Bajos	12.052
Reino Unido	15.698

Fuente: Reglamento (CEE) n° 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos.

⁷ En Irlanda resultó conveniente establecer la cantidad garantizada por referencia a la cantidad entregada en 1983, ya que la industria láctea contribuye con el 9% al producto nacional bruto, porcentaje sensiblemente superior a la media comunitaria. Además, el desarrollo de producciones agrícolas alternativas a la producción lechera encontraría en dicho país obstáculos difíciles de superar. En cuanto al caso de Italia, la recogida de la producción lechera de 1981 fue la más reducida en los diez últimos años, el rendimiento medio por vaca es inferior a la media comunitaria. Resultó conveniente tener en cuenta para dicho país la referencia a la cantidad entregada en 1983 (Reglamento (CEE) n°856/84).

2.4. Consecuencias sobre el sector lácteo

2.4.1. Consecuencias en España

La principal consecuencia del sistema afecta a la sociedad en general. El Estado establece limitaciones y penetra en el ámbito de la propiedad privada, lo que limita la libre competencia de productores. Los ganaderos se ven indefensos ante estas medidas que tienen como objetivo desincentivar la producción, y obliga a los pequeños productores a abandonar su actividad, lo que origina un descontento generalizado (Lamo de Espinosa, Buxadé y Tamames, 1997).

La cuota española fue fijada desde la primera campaña en base a la cantidad de leche comercializada en 1983. Desde la primera campaña, la cuota nacional ha sufrido sucesivas modificaciones que se recogen en la tabla 2.3.

**Tabla 2.3: Cuota nacional española en cada campaña
(miles de toneladas)**

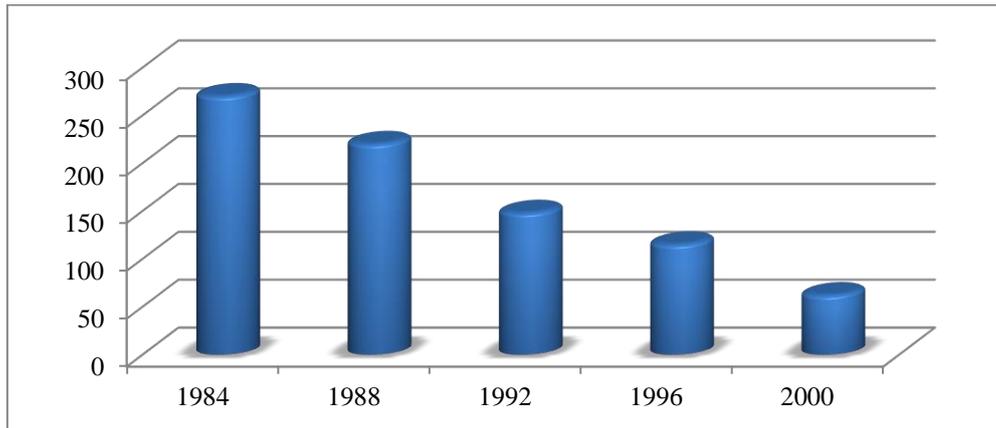
Campañas	Entrega industrias	Venta directa
1986-1987	4.650,00	750,00
1987-1988	4.471,00	685,00
1988-1989	4.354,75	677,50
1989-1990	4.551,25	527,50
1990-1991	4.551,25	527,50
1991-1992	4.458,25	516,50
1992-1993	4.457,25	516,50
1993-1994	5.200,00	366,95

Fuente: Castillo, 1994.

La cantidad global garantizada para España fue insuficiente desde el inicio, ya que se encontraba por debajo del potencial de producción real. La superación de las entregas por parte de los productores conllevó el pago de la llamada tasa suplementaria, por la superación de las cuotas establecidas para cada campaña. Concretamente, para la campaña 1993/1994, la penalización ascendió a 1.680 millones de pesetas (Calcedo, 1995).

Como apreciamos en el gráfico 2.3, otra consecuencia de la implantación de este sistema en España, fue la pérdida de explotaciones desde 1984 a un ritmo cada vez mayor. Según Castillo (1994) la limitación de la producción de leche ha favorecido la diversificación de las explotaciones, especialmente hacia producciones cárnicas. Sineiro y Valdés (2001) matizan este hecho y señalan que la desaparición afectó especialmente a las de menor dimensión. El abandono de la actividad por un elevado número de ganaderos se debió a la edad y a los planes oficiales de abandono de actividad lechera, que entre 1987 y 1994 hicieron que 37.000 productores cesaran la actividad (Calcedo, 1995).

Gráfico 2.3: Evolución del número de explotaciones de vacas lecheras en España (miles)

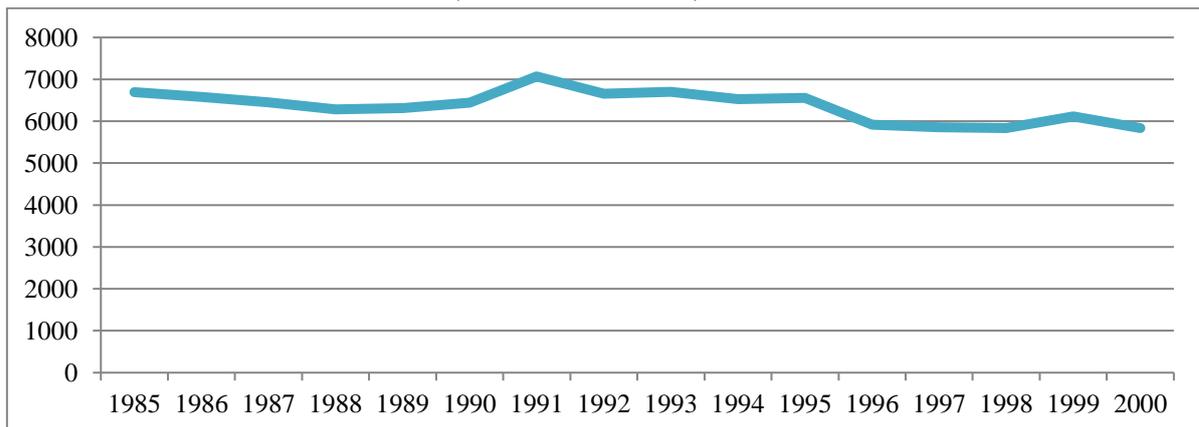


Fuente: Calcedo, 2002.

En los años previos a la integración de España en la CEE, las explotaciones de leche contaban con una estructura productiva con cierto retraso. En años sucesivos, algunas recibieron ayudas para la mejora de sus estructuras, especialmente, las de la cornisa cantábrica.

Como veíamos anteriormente, la producción española tuvo una fuerte expansión en la década anterior a la adhesión de España a la CEE. Sin embargo, si analizamos la evolución de esta variable tras la implantación del sistema de cuotas, podemos ver en el gráfico 2.4 que se consiguió un control efectivo de la producción. Este objetivo no solo se logró en España, sino que se cumplió en todos los países del conjunto de la CEE (Sineiro y Valdés, 2001).

Gráfico 2.4: Evolución de la producción de leche en España (millones de litros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Estadística Agraria.

En España, los precios percibidos por los ganaderos se han incrementado desde la implantación de las cuotas. Durante 1985 y 1989 el crecimiento fue de un 0,2% anual, al contrario ocurrió hasta 1995, que se produjo una variación negativa de los precios de un 4,7%. Como conclusión del efecto sobre esta variable, podemos decir que el objetivo de

la estabilización de los precios pagados a los ganaderos no se logró completamente. Este comportamiento difiere del resto de países de la CEE, cuyos precios tenían un crecimiento más moderado.

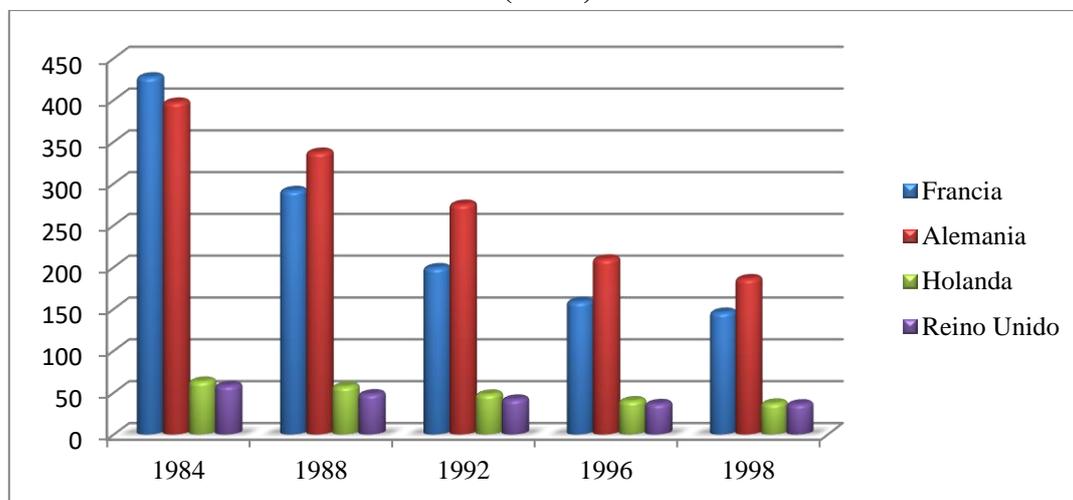
Una parte esencial del sector que resulta necesario estudiar a la hora de tratar las consecuencias de la implantación del sistema de cuotas es la industria. Antes del ingreso en la CEE la estructura de la industria española estaba condicionada por el Plan de Centrales Lecheras, que suponía una industria muy diferente a la del resto de los modelos europeos. A partir de 1986 se produce una concentración de la producción: en 1988, tan solo 36 empresas controlaban el 80% de los establecimientos y suponían el 73% del empleo (Langreo, 1994).

Tras el análisis de los resultados en los años posteriores al establecimiento del sistema de cuotas en España, se concluye que el efecto real de las cuotas se ha desviado de los objetivos teóricos. Se logró un control de la producción y cierta estabilidad de los precios, pero se ha sobrepasado las cantidades de referencia (Sineiro y Valdés, 2001).

2.4.2. Consecuencias para los principales países de la CEE

Una de las variables que se vio afectada en todos los países objeto de análisis con la imposición de las cuotas lácteas fue el número de explotaciones de vacuno de leche. Como vemos en el gráfico 2.5, entre 1984 y 1998 se produjo un descenso más acusado en Francia y Alemania, donde el número de explotaciones se redujo en torno a un 65% y a un 53%, respectivamente. La reducción fue importante en los cuatro países, pero fue más elevada en España, donde se redujeron un 77% durante los mismos años. Berga, Cid y Tovar (1992) afirman que uno de los hechos que impulsó esta disminución del número de explotaciones fue la disminución de la población activa agraria de la CEE en general. Otro hecho importante es el abandono de la producción lechera y la sustitución por otro tipo de explotaciones, como por ejemplo, el cereal o el bovino de carne.

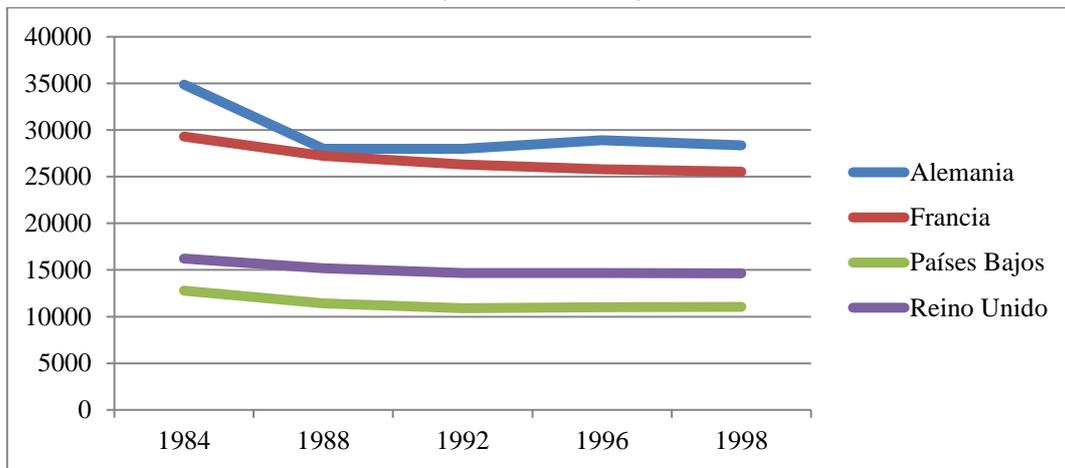
Gráfico 2.5: Evolución del número de explotaciones de vacuno de leche en los principales países de la CEE (miles)



Fuente: Calcedo, 2002.

El principal objetivo del sistema de cuotas era, sin duda, el control de los excedentes de producción. En el gráfico 2.6 vemos que, en todos los países objeto de análisis, se logró una disminución de la producción. Con la implantación de las cuotas se produce un abandono de las explotaciones lecheras en la mayoría de los países de la CEE, y, por tanto, de producción láctea. Se produce una importante reconversión de las explotaciones hacia otros productos sin restricciones. Concretamente, se produce un aumento del ganado bovino de carne en Alemania, y en Reino Unido y Holanda se experimenta un aumento del censo de ovejas (Berga, Cid y Tovar, 1992).

Gráfico 2.6: Evolución de la producción de leche en los principales países de la CEE (miles de litros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

La tabla 2.4 recoge las cantidades de referencia establecidas para las campañas en los diferentes países y las entregas de leche. En la primera campaña desde la instauración del sistema de cuotas lácteas en la CEE, se dio una diferencia positiva entre las entregas y las cuotas establecidas en los países que hemos analizado, es decir, dichos países tuvieron que hacer frente a la tasa correspondiente por superar el umbral de referencia establecido. Si bien, en la campaña de 1989-1990, estas diferencias fueron nulas en casi todos los países, es decir, en un periodo de cinco años los países se ajustaron al umbral de referencia, a excepción de Francia.

Tabla 2.4: Diferencia de cuotas y entregas en las campañas de 1984-1985 y 1989-1990 en los principales países de la CEE

	1984-1985			1989-1990		
	Cuota	Entrega	Diferencia	Cuota	Entrega	Diferencia
Alemania	23.487	24.304	+817	21.834	21.834	0
Francia	25.585	26.123	+538	23.864	23.900	+36
Países Bajos	12.052	12.465	+413	11.120	11.121	+1
Reino Unido	15.487	15.767	+280	14.400	14.400	0

Fuente: Berga, Cid y Tovar, 1992.

Tras analizar las consecuencias de la implantación de cuotas lácteas en la Comunidad Económica Europea, podemos concluir que se logra el objetivo principal de este sistema, que es el control de la producción. Sin embargo, alcanzar esta limitación de la producción no fue algo sencillo para los productores, que se vieron obligados a ajustar su estructura productiva para adaptarse a la nueva situación. En el caso de España, se logra un control efectivo de la producción.

CAPÍTULO 3:
Reforma intermedia de 2003 y
“Cheque Médico de la PAC” de 2008

3.1. Antecedentes y contexto de las reformas

En el periodo que vamos a analizar, el cambio más importante en el contexto europeo es la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM) y de un mercado único, que, según Bono (2004), constituyen las piezas clave en la construcción económica y política de la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que entra en vigor el 1 de noviembre de 1993, supone el nacimiento de un mercado único, con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas y establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia, tal y como señala el propio Tratado, y una unión económica y monetaria de la cual surge la creación de la moneda única: el euro. El artículo 3.3 establece que:

“La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

El 2 de octubre de 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam, que entra en vigor el 1 de mayo de 1999 y modifica el Tratado la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Supone una ampliación de las competencias⁸ de la Unión y un fortalecimiento del Parlamento Europeo. Con esta revisión del acuerdo de Maastricht se pretendía consolidar y reforzar la Unión Europea mediante la adopción de medidas concretas relacionadas con el inicio de la recién creada UEM, se reitera el compromiso respecto del medio ambiente y se fomentan las relaciones internacionales (Mateo, 1998).

Con anterioridad a la creación de una Unión Económica y Monetaria y un mercado común, la PAC había experimentado cambios trascendentales, como, por ejemplo, la limitación de la producción mediante la instauración de las cuotas lácteas analizadas en el capítulo anterior. Sin embargo, los principales cambios se producen en la década de los noventa, concretamente, tenemos que citar la reforma McSharry que entra en vigor en la campaña 1993/94, en la que se continúa con el objetivo de controlar los excedentes de producción, pero, por primera vez, se hace hincapié en una agricultura respetuosa con el medio ambiente y el recorte de los precios de intervención⁹ para aproximarlos a los mundiales y compensar la caída de renta agraria con pagos directos. Pañeda (1999) señala que, con esta reforma, desaparece la tasa de corresponsabilidad y se mantiene la tasa sobre las cantidades que superen la cuota. Además, se reducen las cuotas un 1% en la campaña 1993/94 y otro 1% en la campaña 1994/95.

Este cambio de orientación de la PAC se consolida con la Agenda 2000, presentada por la Comisión Europea, que pretende dar respuesta a los retos futuros de la Unión. Se trata

⁸ Las nuevas competencias son: el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil (Unión Europea, 2013).

⁹ El precio de intervención es el precio mínimo garantizado para los productos agrícolas. Si no se alcanza este precio, los Estados miembro están obligados a comprar y almacenar los excedentes (Pañeda, 1999).

de un acuerdo global que establece un marco político para el periodo comprendido entre 2000 y 2006 en el ámbito de política agrícola. Los principales objetivos de este acuerdo son el desarrollo rural, la protección y la mejora del medio ambiente. Además, se fomenta la competitividad de la agricultura europea, ya que ayudaba a los agricultores a reestructurar sus explotaciones, diversificar su producción y mejorar la comercialización de sus productos. Massot (1998) señala que la Agenda 2000 tiene unos claros ejes vertebradores: un régimen de intervención de los precios y la estabilización y libertad de la producción.

Ramos (1999) señala que estamos en un periodo de crisis de la sociedad rural y de la agricultura. Cada vez existen más relaciones entre la agricultura y los mercados, lo que conlleva mayor especialización de la agricultura y un menor número de espacios agrícolas rurales, incapaces de adaptarse a esta nueva situación. La Agenda 2000 introduce una política de desarrollo rural, propone medidas para apoyar la economía rural y contribuye a su regeneración. Por otro lado, propone medidas que tienen como objetivo la protección del medio ambiente, como por ejemplo, el control de las condiciones de producción de los alimentos (Lizárraga y Casas, 2005).

Ante este contexto de crisis de la sociedad rural y de preocupación por el medio ambiente, el 26 de junio de 2003 los ministros de Agricultura de la UE aprobaron la Reforma Intermedia de la PAC, con el objetivo de hacer frente a las perspectivas de los mercados agrícolas para el periodo 2003-2012. Los factores que motivaron a llevar a cabo esta reforma fueron los que hemos comentado anteriormente, y, especialmente, la necesidad de orientar la PAC hacia objetivos ambientales. El Acuerdo de 2003 supone el desacoplamiento de las ayudas a la producción y se regula en el Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, por el que se establece disposiciones comunes de aplicación a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agraria común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.

En 2007 se produce una simplificación de la legislación agrícola, ya que se produce la fusión de las veintiún OCM en una OCM única para todos los productos agrarios, cuyo objetivo es alcanzar los objetivos de la PAC, es decir, estabilizar los mercados, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores e incrementar la productividad agrícola.

Este proceso de desacoplamiento iniciado en 2003 se consolida en 2009 con la adopción del Cheque Médico, regulado en el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, que surge como una evaluación de las medidas llevadas a cabo en la reforma anterior.

3.2. Notas características de las reformas en relación con el sector lácteo

3.2.1. Reforma intermedia de 2003

La Reforma Intermedia de la PAC de 2003, conocida como Reforma Firschler, se regula en el Reglamento (CE) n° 1782/2003. El objetivo de la misma es conseguir una mayor apertura comercial de la UE para facilitar los acuerdos en el seno de la Organización Mundial del Comercio¹⁰, y, concretamente, aumentar la competitividad de los productos lácteos en los mercados interiores y exteriores, mediante la disminución del precio de intervención, manteniendo la seguridad de las rentas agrarias mediante las ayudas directas a los agricultores. Esta reforma estaba compuesta por tres pilares fundamentalmente: el desacoplamiento, la condicionalidad y la modulación.

Un desvinculamiento o desacoplamiento de las ayudas a la producción, que se calcularán a través del régimen de pago único por explotación (RPU) en el que se integra la nueva prima láctea. La cantidad que recibe el agricultor o ganadero se calcula en función de las ayudas recibidas durante el periodo de referencia (2000-2002).

El RPU surge como un sistema flexible, ya que se permite a los Estados miembros decidir el primer año de aplicación de este nuevo sistema. Para ello se establecieron tres sistemas para su aplicación. La primera alternativa era el modelo histórico, en que las ayudas directas recibidas por cada agricultor en un periodo de referencia se dividían entre la superficie que había dado lugar a percibirla. España, Francia e Italia optaron por este modelo. La segunda alternativa fue el modelo regionalizado, adoptado por Malta y Eslovenia, en el cual se calcula el total de las ayudas directas en una región, distribuyéndose ese importe entre todos los perceptores en base a la superficie. Por último, el modelo híbrido, adoptado por la mayoría de los países, recibe este nombre porque parte del pago único se calcula en base a criterios históricos y el resto según el modelo regionalizado (García y Sineiro, 2011).

Este sistema se inicia en 2003, cuando se incluyen únicamente algunas ayudas, pero no será hasta 2006 cuando se integren por completo en todos los sectores en España. En la tabla 3.1 podemos ver el porcentaje de las ayudas directas a la ganadería incluidas en este régimen, concretamente, la prima láctea era de un 90%.

El artículo 95 de Reglamento 1782/2003 establece la ayuda a los productores de leche conocida como prima láctea, que será concedida por año natural, por explotación y por tonelada de la cantidad de referencia individual. Esta medida supone un apoyo adicional a los productores que se comprometen a asegurar una calidad de la leche. La cantidad de referencia individual de que disponga la explotación para la leche a 31 de marzo del año natural de que se trate, se multiplicará por:

¹⁰ La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Se crea en 1995 tras las negociaciones de la Ronda Uruguay. Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

- 8,15 euros/tonelada para 2004
- 16,31 euros/tonelada para 2005
- 24,49 euros/tonelada para 2006 y 2007

Tabla 3.1: Porcentaje de ayudas directas integradas en el RPU en 2006 en España

Ayudas	% del RPU
Pagos extensificación	93
Prima especial vacuno macho	93
Prima sacrificio bovino	60
Prima ovino y caprino	50
Pago adicional ovino y caprino	100
Prima láctea	90

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

El Reglamento (CE) 2237/2003 establece, entre otras, las normas detalladas de aplicación de la prima láctea y los correspondientes pagos adicionales. Introduce el aspecto de los controles y sanciones a los que pueden someterse los solicitantes, referidos a las condiciones de admisibilidad de la prima láctea y pagos adicionales.

El segundo pilar de esta reforma es la condicionalidad. Para beneficiarse de este régimen, los agricultores deben respetar unas determinadas condiciones agrarias y medioambientales determinadas que establezcan los Estados miembro, así como requisitos legales de gestión¹¹. En el caso de que un agricultor no respete estos requisitos, se reducirá o anulará el importe total de los pagos directos que deben abonarse en el año natural en el que se produzca el incumplimiento (Cejudo y Maroto, 2010).

Por último, se establece la modulación. Todos los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor, se reducirán cada año, hasta 2012, en los siguientes porcentajes: en 2005 un 3%, en 2006 un 4% y a partir de 2007 un 5% desde el umbral de 5.000 euros. Los importes que resulten de la aplicación de estas reducciones se destinarán a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural.

Fue en esta revisión intermedia de la PAC cuando los Estados miembros de la UE acordaron poner fin al régimen de cuotas lácteas instaurado en 1984, hecho que no se logrará hasta el 31 de marzo de 2015.

3.2.2. Cheque Médico de 2008

En 2008 se aprueba el acuerdo político Cheque Médico de la PAC como una adaptación de la Reforma de 2003 para el periodo 2009-2013 que pretende corregir, completar o perfeccionar algunos instrumentos puestos en marcha en el acuerdo anterior. Esta reforma tiene el objetivo de avanzar hacia el desacoplamiento total de las ayudas y

¹¹ El Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo establece que los requisitos legales de gestión serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los ámbitos de salud pública, zoonosidad, fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales.

la eliminación de herramientas de intervención y regulación de mercados, como es el caso de la eliminación de las cuotas lecheras en 2015. El propio Reglamento señala que las ayudas específicas deben servir para atenuar las consecuencias de la reducción progresiva de las cuotas lácteas.

La Comisión propone abandonar el régimen de pago único o sustituirlo por un sistema basado en un tipo de pago más global que suponga mayor eficacia y sencillez a dicho régimen. Hasta este momento, se ha demostrado que el RPU ha servido para reducir gastos administrativos y públicos innecesarios, pero todavía es posible una mayor simplificación del sistema (Ulled, 2008).

La reforma de 2003 establecía como medida la condicionalidad, entendida como el respeto de unas determinadas exigencias medioambientales y de bienestar y salud animal. Este sistema debía mantenerse, pero adecuando el ámbito de aplicación de la condicionalidad. El Reglamento 73/2009 establece la novedad de que los agricultores que soliciten las ayudas deberán cumplir con características específicas relacionadas con las buenas condiciones agrarias y medioambientales¹² y con los requisitos legales de gestión, ya contemplados en la reforma de 2003, para percibir el 100% de las ayudas que les corresponden.

La supresión de las cuotas lecheras de 1984 era algo ya contemplado en la reforma anterior. Sin embargo, el Cheque Médico deberá contemplar aumentos de cuotas necesarios para preparar un aterrizaje suave del sistema para facilitar la transición y proponer medidas que aminoren los efectos negativos de la supresión de las cuotas.

Respecto de la modulación, con la reforma de 2003 se acordó aplicar a todos los Estados miembros una modulación obligatoria, y se fija un umbral de 5.000 euros por debajo del cual no se aplica reducción a los pagos directos. Con el nuevo reglamento se mantiene este umbral y se establece una modulación progresiva de la siguiente manera: en 2009, el 7%; en 2010, el 8%; en 2011, el 9% y en 2012, el 10%. Estas reducciones se incrementan un 4% para importes superiores a 300.000 euros a partir del año 2010.

El artículo 111 del Reglamento establece la prima por vaca nodriza, que será concedida a los agricultores que entreguen leche o productos lácteos y cuya cuota individual total no supere los 120.000 kilogramos. Además, el artículo 116 recoge la prima por sacrificio que incluirá a todos los agricultores que críen ganado bovino, lo que incluye las vacas lecheras, sujeto a límites de edad y peso. El importe de la prima será de 80 euros por animal, siempre que cumpla los requisitos.

¹² El anexo III del Reglamento n° 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009 establece cuestiones relativas a la erosión, la materia orgánica y estructura del suelo, protección y gestión del agua y nivel mínimo de mantenimiento y prevención del deterioro de los hábitats. Además, establece normas obligatorias y facultativas para cada cuestión.

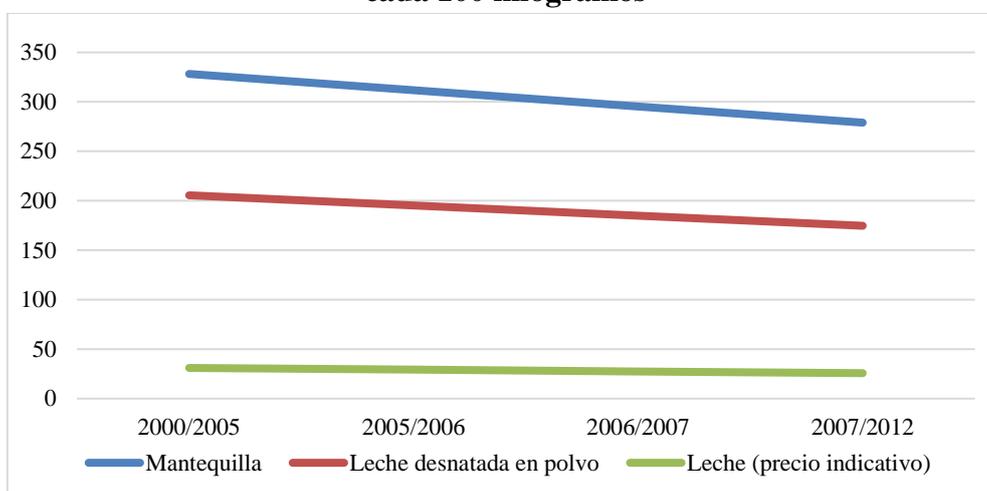
3.3. Implicaciones en el sector lácteo

3.3.1. Consecuencias en España

A continuación vamos a analizar las consecuencias de las reformas de la PAC de 2003 y 2008 de forma simultánea. Compés y García (2009) señalan que los impactos se deben a la reforma intermedia de 2003, ya que el Cheque Médico tan solo ha introducido algunas modificaciones, sin introducir cambios sustanciales.

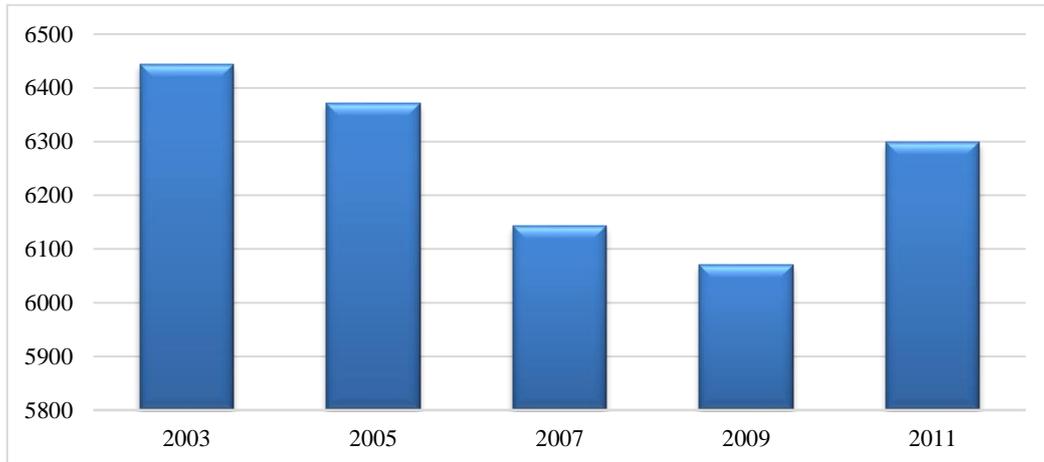
Como vemos en el gráfico 3.1, se reducen los precios de intervención de la leche en polvo y la mantequilla un 15%. Por su parte, el precio indicativo de la leche apenas sufre variación. Esta modificación contribuirá a fomentar el consumo en el mercado interior y mejorar la competitividad de los productos lácteos de la Unión.

Gráfico 3.1: Evolución de los precios de intervención de los productos lácteos por cada 100 kilogramos



Fuente: Sineiro y Lorenzana, 2007.

Sineiro y Lorenzana (2007) señalan que, en el momento de la Reforma de 2003 se estimó que el establecimiento de la prima láctea afectaría a los precios de intervención, pero no al volumen total de la producción de leche, ya que continúa limitada por las cuotas lácteas. Como vemos en el gráfico 3.2, en 2007 se produjo una importante reducción de la producción; concretamente, de 300 millones de litros. En los años posteriores a la reforma de 2008 no se mantuvo el descenso: en 2011 volvió a aumentar la cifra de producción en un 3,8% respecto al año anterior.

Gráfico 3.2: Evolución de la producción de leche de vaca en España (millones de litros)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Estadística Agraria.

A pesar de que la producción no ha tenido una variación importante tras las reformas, el número de explotaciones de vacuno de leche ha disminuido significativamente. En la tabla 3.2 vemos que, en tan solo cuatro años, el número de explotaciones se reduce un 30%. Las continuas reformas crean un clima de inestabilidad e incertidumbre que, en muchos casos, conlleva la reorientación de la actividad, sobre todo, hacia ganado de carne.

Tabla 3.2: Evolución del número de explotaciones de vacuno de leche y tamaño medio en España

	2006	2007	2008	2009	2010
Explotaciones	37.843	30.522	28.865	26.660	26.036
Tamaño medio	27	31	32	32	33

Fuente: Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA).

Desde la reforma de 2003, las cuotas han sido incrementadas en un 1,5% para todos los países de la UE, excepto España, Italia, Grecia e Irlanda, que habían tenido aumentos especiales en la reforma de 1999, y posteriormente en un 2% para todos en la campaña 2008-2009. A partir de 2008 se produce lo que se conoce como “aterizaje suave”, tal y como se señala en el Reglamento 73/2009, que consiste en llevar a cabo una transición progresiva hasta la eliminación total del régimen de cuotas, mediante el aumento de un 1% anual hasta la campaña 2014-2015.

El RPU supone unas diferencias interregionales en España. En el gráfico 3.3 vemos que tan solo tres comunidades autonómicas reciben más del 40% de ingresos. Concretamente, es el caso de Madrid, Asturias y Cantabria. Por el contrario, las comunidades con menor porcentaje de ingresos son la Rioja y Murcia. Además, existe una diferencia importante en cuanto al importe medio recibido por beneficiario. Según Compés y García (2009), once provincias duplican la media española de ayudas por perceptor. Los importes más elevados se concentran en el sur (Sevilla y Cádiz), en el oeste

(Cáceres y Salamanca), y en Castilla y León. Las provincias con mejor importe por beneficiario son especialmente las que se encuentran en el área mediterránea, con alguna excepción en la zona norte.

Figura 3.1: Porcentaje de ingresos de los productores por Comunidades Autónomas (promedio del periodo 2002-2007)



Fuente: Compés y García, 2009.

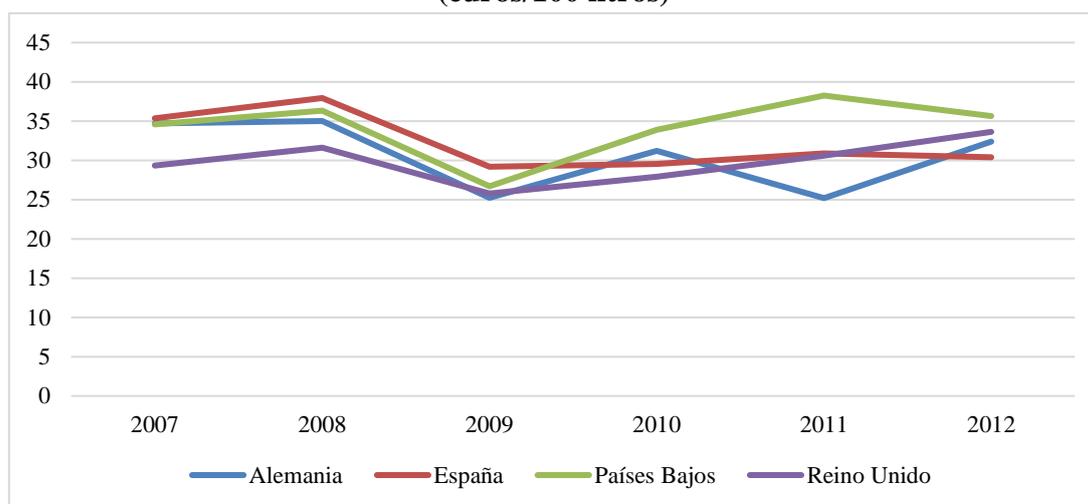
3.3.2. Implicaciones en los principales países de la Unión Europea

Uno de los principios de la Agenda 2000 y de las reformas de 2003 y 2008 es el desarrollo rural. La importancia de esta materia se debe a que buena parte de la población de la Unión Europea desarrolla su actividad agrícola o ganadera en zonas rurales. Las primeras medidas que se llevaron a cabo respecto a esta materia se encaminaron a mejorar las estructuras agrarias para lograr mayor competitividad del sector primario. Si bien, este objetivo se fue sustituyendo por el capital humano, ya que el apoyo se centró, por ejemplo, en el apoyo de jóvenes agricultores o de formación profesional.

Sáenz y Cejudo (2008) señalan que la Unión Europea no dispone de una política de desarrollo rural tal y como se señala en las sucesivas reformas de la PAC. A pesar de la numerosa normativa que regula esta materia, no existe una coherencia en las actuaciones de desarrollo rural llevadas a cabo en Europa. El motivo de esta afirmación es, en primer lugar, la escasa dotación presupuestaria a esta materia, que durante los años posteriores a la reforma apenas superó el 10% del total del presupuesto. Además, los objetivos perseguidos eran demasiado generales y que parte de las inversiones en desarrollo rural se han ejecutado en zonas que no son predominantemente rurales.

Además del problema del desarrollo rural, Santaolalla (2015) añade que la implantación de estas reformas coincide con la crisis alimentaria que se produjo entre 2007 y 2008. Como consecuencia, los precios de los productos lácteos disminuyeron notablemente en todos los países de la Unión Europea. Como vemos en el gráfico 3.4, entre 2008 y 2009 se produjo una caída de los precios en todos los países analizados. En los Países Bajos fue donde los precios disminuyeron en mayor proporción, con decremento del 26% en tan solo un año.

Gráfico 3.3: Evolución del precio de venta de la leche de vaca en los principales países de la Unión Europea (euros/100 litros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

La producción de lácteos en la Unión Europea supone, en 2005, el 16,4% del total de los productos agrícolas (Ullied, 2008). Se trata de un producto esencial en el mercado europeo, cuya producción se ha mantenido relativamente estable tras la aplicación de las reformas de 2003 y 2008. Por ejemplo, en Alemania y en los Países Bajos se produjo un aumento del nivel de producción entre 2003 y 2010. Concretamente, del 6 y del 13%, respectivamente. Mientras que en países como Francia y Reino Unido, disminuyó un 4 y un 6%, respectivamente.

Año tras año, las cuotas lácteas tienen cada vez menos importancia. En la mayoría de los Estados miembros la producción de leche no llega a la cuota en ninguno de los años. La falta de importancia de las cuotas incide sobre la oferta de leche en la Unión Europea, que cada vez puede responder mejor a las oportunidades de mercado. El Cheque Médico de la PAC supone el inicio de la supresión de las cuotas, y una orientación mayor hacia al mercado (Comisión Europea, 2010).

CAPÍTULO 4:
Reforma de la PAC de 2015.
**“La desaparición de las cuotas
lácteas”**

4.1. Reforma de la PAC de 2015 y eliminación de cuotas lácteas

4.1.1. La Nueva PAC Horizonte 2015-2020

Para analizar el contenido y las novedades de la PAC en la actualidad tenemos que remontarnos al año 2010. En noviembre de este año, tras un debate en el que se expresaron varias propuestas, la Comisión Europea presentó la Comunicación referida a la PAC en el horizonte de 2020. El aspecto fundamental que se recoge en este acuerdo es que el sistema de pagos directos debe avanzar y abandonar las referencias históricas (Blanco, *et al.*, 2011). Además, se plantea la necesidad de adaptarse a los nuevos escenarios del sector agrícola, tal y como se señala en la Comunicación:

“Los retos actuales se refieren a la capacidad productiva de la agricultura, a la creciente diversidad de la agricultura y de las zonas rurales tras las ampliaciones sucesivas y a las exigencias de los ciudadanos de la Unión Europea en relación con el medio ambiente, la seguridad y calidad de los alimentos, la nutrición, la salud y el bienestar animal, las cuestiones fitosanitarias, la preservación del paisaje y la biodiversidad y el cambio climático” (Comisión Europea, 2011: 3).

Con esta nueva orientación, en diciembre de 2014 se publican varios Reales Decretos de aplicación de la Reforma de la PAC, con los que se constituye la base normativa de la misma, que se aplicarán para el periodo de referencia 2015-2020. El nexo de unión entre todas las normas y el contenido de la reforma es la idea de una PAC más eficaz, mediante el incremento del uso de las nuevas tecnologías y de la formación en el sector, así como la aplicación de medidas que protejan el medio ambiente y aseguren una base productiva de alimentos. Gil (2015) señala que, desde un punto de vista económico, se busca crear un sector agrícola más productivo y competitivo, con capacidad para afrontar los cambios que experimenta este sector. Massot (2011), por su parte, resume los desafíos de la nueva PAC en tres objetivos prioritarios. El primer reto es la seguridad alimentaria. Se debe tratar de garantizar una producción alimentaria viable. En segundo lugar, se busca una seguridad medioambiental, lo que se traduce en una gestión sostenible de los recursos naturales y una lucha contra el cambio climático. El tercer desafío es el desarrollo rural. Para lograrlo, es necesario apoyar el empleo en las zonas más desfavorecidas y mantener la diversidad estructural de los sistemas agrarios.

La nueva PAC se establece en base a dos pilares. El primero de ellos lo constituyen los pagos directos y medidas de mercado. El régimen de pagos directos se establece por primera vez en 2003, cuando, como analizamos en el capítulo anterior, los derechos de ayuda se calculaban por el modelo histórico, es decir, se tomaba como base para el cálculo los pagos directos recibidos por el agricultor a lo largo de un periodo de referencia. En el nuevo sistema se eliminan las referencias históricas y se perciben las ayudas en función del número de hectáreas. El modelo se encuentra regulado en el Reglamento nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo.

Dos son las novedades más importantes de esta reforma: el pago ecológico y la ayuda a los jóvenes agricultores. El pago ecológico o “*greening*” permite conceder un pago anual por cada hectárea admisible, siempre que se respeten determinados requisitos medioambientales. Los beneficiarios serán todos aquellos agricultores que cumplan las siguientes prácticas medioambientales: diversificación de cultivos, mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico en las explotaciones. En cuanto a la ayuda a los jóvenes agricultores, el objetivo es frenar el envejecimiento de la población activa de este sector mediante el apoyo a las inversiones iniciales (García, 2013).

El segundo pilar de la PAC continúa siendo el desarrollo rural. Esta política ya se introdujo anteriormente a la PAC, sin embargo, se introducen algunas novedades para el periodo 2015-2020. Se presentan algunas prioridades como el fomento de la transferencia de conocimientos, la innovación en el sector agrario, la organización de la cadena alimentaria y el bienestar animal. Además, se pretende mejorar la viabilidad y competitividad del sector mediante la utilización de nuevas tecnologías. Tal y como señala el Reglamento 1305/2013, la aplicación de esta política depende de la elaboración de programas de desarrollo rural por parte de los Estados miembros.

Al analizar la historia de la PAC y sus sucesivas reformas, podemos apreciar un cambio en sus objetivos. Aquellos que eran desafíos secundarios en la década de los 50 y 60, se convierten ahora en prioritarios, como es el caso de la preservación del medioambiente o el mantenimiento del nivel de vida de los agricultores. Se produce una evolución importante de la Política Agraria, que parte de preocuparse básicamente por garantizar el suministro de alimentos, a una serie de objetivos relacionados con las necesidades que existen actualmente en el sector, como la preocupación por el mantenimiento del medio ambiente.

4.1.2. El sector lácteo en la Reforma de la PAC

Una parte de la Reforma de 2015 son las ayudas asociadas a determinados sectores agrícolas y ganaderos en dificultades¹³. Estas ayudas asociadas se encuentran reguladas en el Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y desarrolladas en España por el Real Decreto 1075/2024, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

Las ayudas asociadas para las explotaciones de vacuno de leche tienen como objetivo garantizar la viabilidad económica de las explotaciones que mantienen vacas de leche y reducir el riesgo en caso de abandono de la actividad productiva. Al contrario que el pago

¹³ Los sectores agrícolas que cuentan con ayudas asociadas son: arroz, cultivos proteicos, frutos cáscara y algarrobas, legumbres de calidad, remolacha azucarera y tomate para industria. En cuanto a los sectores ganaderos se incluyen: vaca nodriza, vacuno de cebo, vacuno de leche, ovino y caprino (R (UE) nº 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013).

básico, que se percibe con independencia del tipo de cultivo que se realice o por mantener las tierras en buenas condiciones para el pasto o el cultivo, las ayudas asociadas van dirigidas a determinados tipos de cultivo o ganado.

Como vemos en la tabla 4.1, dentro de la ayuda asociada de este sector se implantan diferentes líneas de ayuda, que distinguen número de cabezas de ganado y regiones. Para cada caso concreto se establece una dotación presupuestaria anual. En el caso de las primeras 75 vacas de las explotaciones, la ayuda asciende a 51.861 miles de euros en la España peninsular, y a 26.986 miles de euros en la región insular y zonas de montaña. Para las vacas que excedan de las 75, la dotación es de 9.853 miles de euros en la España peninsular y 2.652 miles de euros en la región insular y zonas de montaña. Estas cifras, como vemos, se mantienen constantes para los tres últimos años de aplicación.

Tabla 4.1: Límites presupuestarios de ayudas asociadas voluntarias de vacuno de leche (miles de euros) y límites cuantitativos

Línea de ayuda		2015	2016	2017	Límites cuantitativos
Primeras 75 vacas de las explotaciones de vacuno de leche	España peninsular	51.861	51.861	51.861	436.146
	Región insular y zonas de montaña	26.986	26.986	26.986	206.215
Vacunas que excedan de 75	España peninsular	9.853	9.853	9.853	162.789
	Región insular y zonas de montaña	2.652	2.652	2.652	39.023
Derechos especiales de vacuno de leche		2.227	2.227	2.227	

Fuente: RD 1075/2014, de 19 de diciembre.

Estas ayudas se conceden a los ganaderos que cumplan determinados requisitos. Por ejemplo, requisitos relativos a los animales, la aptitud eminentemente láctea y requisitos de las explotaciones donde deben ubicarse dichos animales. Éstas deberán estar inscritas en el registro general de explotaciones agrarias (REGA) con la calificación correspondiente de animales destinados a la producción de leche.

4.1.3. La eliminación del sistema de cuotas lácteas

La novedad más importante que se da en el sector y que condicionará el futuro del mismo es la eliminación del régimen de cuotas lácteas. Este sistema se instauró en la CEE en 1984, con el objetivo de contener la producción de lácteos. Para ello, se establecieron unas cantidades globales garantizadas para cada Estado miembro, de modo que la producción que superara estas cantidades se encontraba sujeta al pago de una tasa suplementaria. Este régimen tuvo un carácter temporal desde su implantación. Concretamente, se estableció por un periodo de ocho años, plazo que ha ido

prorrogándose con las sucesivas reformas. Como ya hemos visto, desde la Reforma Intermedia de 2003 se llevaron a cabo medidas encaminadas a la supresión progresiva del sistema, con incrementos de cuota año tras año. Finalmente, se estableció la fecha del final de las cuotas lácteas en abril de 2015, que se convierte en el punto de inflexión para el sector lácteo.

Los productos lácteos constituyen un segmento alimentario que ha avanzado mucho a lo largo de los últimos años. Cada vez son más las variedades de productos que se engloban dentro de los lácteos, por ello, el consumo en conjunto de todos ellos ha ido evolucionando de manera significativa en todo el mundo¹⁴. La mayor parte del consumo de leche y productos lácteos adopta la forma de productos frescos, con alrededor del 70% del consumo mundial. En los últimos tres años, el consumo humano mundial per cápita de estos productos ha aumentado un 3%, y se prevé que esta proporción siga en aumento en los próximos diez años, ya que la producción crecerá en los países en desarrollo (Murcia, 2015).

La decisión de poner fin a la restricción de la producción tiene como objetivo ofrecer mayor flexibilidad a los productores europeos para hacer frente a la creciente demanda del mercado mundial. Hasta este momento, la Unión Europea consideraba que las cuotas se habían convertido en una limitación que impedía crecer a los productores europeos. El Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, Phil Hogan (2015), define el fin de las cuotas lácteas como un reto y una oportunidad para los productores lácteos, ya que, a partir de este momento, tendrán que adaptarse a un sector sin limitaciones ni restricciones. Además, afirma que el sector lácteo puede convertirse en un impulsor de la economía europea.

Un instrumento complementario a la eliminación de las cuotas es el Acuerdo para la Estabilidad y Sostenibilidad de la Cadena de Valor del Sector lácteo, firmado el 23 de septiembre de 2015. Lo firman empresas de distribución, la industria transformadora, los ganaderos y el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medioambiente. Este acuerdo nace con el objetivo de lograr una cadena de valor del sector lácteo más equilibrada y que garantice la sostenibilidad y el futuro de los operadores del sector (Santaolalla, 2015).

Por su parte, el Paquete Lácteo surge como un conjunto de medidas específicas para el sector que se dirigen a mejorar la transparencia, el equilibrio y la estabilidad en la cadena de suministro lácteo ante un panorama sin cuotas. Los principales mecanismos que se llevan a cabo son la presencia de contratos temporales entre el productor y la industria, la creación de organizaciones de productores y una mayor participación de organizaciones interprofesionales como principal mediador. Una medida incluida en el Paquete Lácteo es la posibilidad de que los ganaderos se constituyan en Organizaciones

¹⁴ Irlanda es el país que más leche líquida consume, concretamente, 142 litros por habitante y año, seguido de Australia, con 110 litros. Los británicos consumen 106 litros, por delante de España, con 83 litros (Murcia, 2015).

de Productores, que pueden comercializar conjuntamente su leche, y que están autorizados a comercializar hasta el 33% de la producción nacional.

En España se aprueba el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. En su artículo 10 se establece la obligatoriedad de suscribir un contrato entre todos aquellos productores y transformadores de leche cruda en España. El Real Decreto 125/2015, de 27 de febrero, modifica al anterior. La experiencia acumulada de los años de aplicación del contrato obligatorio hace necesario realizar algunas modificaciones para adaptar el sistema de contratación y evitar algunas prácticas que pudieran perjudicar el espíritu que originó el Paquete Lácteo.

Todas las medidas anteriormente mencionadas, se establecen con el objetivo de aminorar los efectos negativos de la eliminación de las cuotas en España. Concretamente, el objetivo de las ayudas es garantizar la viabilidad económica de las explotaciones que mantienen vacas de leche, así como reducir el riesgo de abandono de la actividad.

4.2. Efectos del fin del sistema de cuotas lácteas

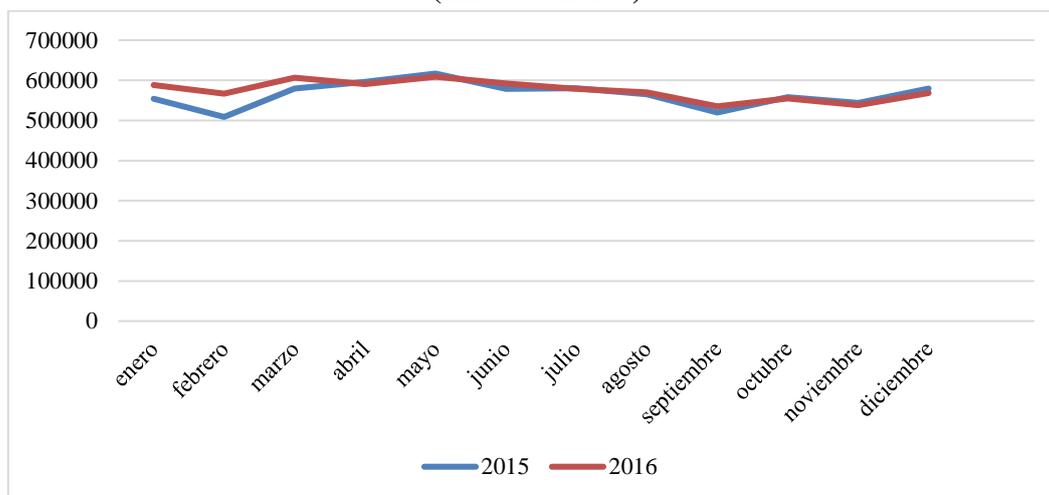
4.2.1. Efectos en España

En este apartado vamos a analizar el impacto de la eliminación de las cuotas lácteas sobre las diferentes variables económicas del sector lácteo, desde abril de 2015 hasta la actualidad. Para ver la evolución de las diferentes magnitudes presentaremos datos de 2015 y 2016 para comparar la situación antes y después del fin del sistema de cuotas.

La primera variable que ha sufrido una variación importante tras la ruptura del sistema de cuotas es la producción. Hasta este momento, esta variable estaba limitada por las cuotas, de tal manera que no podía producirse mayor cantidad de la establecida. Al eliminar la restricción, se presenta a los ganaderos la oportunidad de producir más. En el gráfico 4.1, podemos ver que la entrega de leche en España ha aumentado en 2016 respecto al año anterior. La mayor variación se produce en el mes de enero, en el que ha habido un aumento del 6,2% respecto al mismo mes de 2015. En cuanto a la distribución de la producción, podemos afirmar que sigue concentrada en la cornisa cantábrica, concretamente en Galicia, con un 38,6% de la producción del total nacional en 2015, seguido de Castilla y León, que produce el 13% (MAGRAMA, 2015).

El aumento de la producción en los próximos años va a depender de varios factores. En primer lugar, de la evolución general de los mercados; y, en segundo lugar, de factores internos, como la mejora de la competitividad en la producción, la capacidad de la industria para absorber los aumentos de producción y la mejora de la estabilidad en las relaciones entre productor, industria y distribución (Sineiro y Santiso, 2014). Si bien, la producción no ha variado de la misma proporción en todo el territorio nacional.

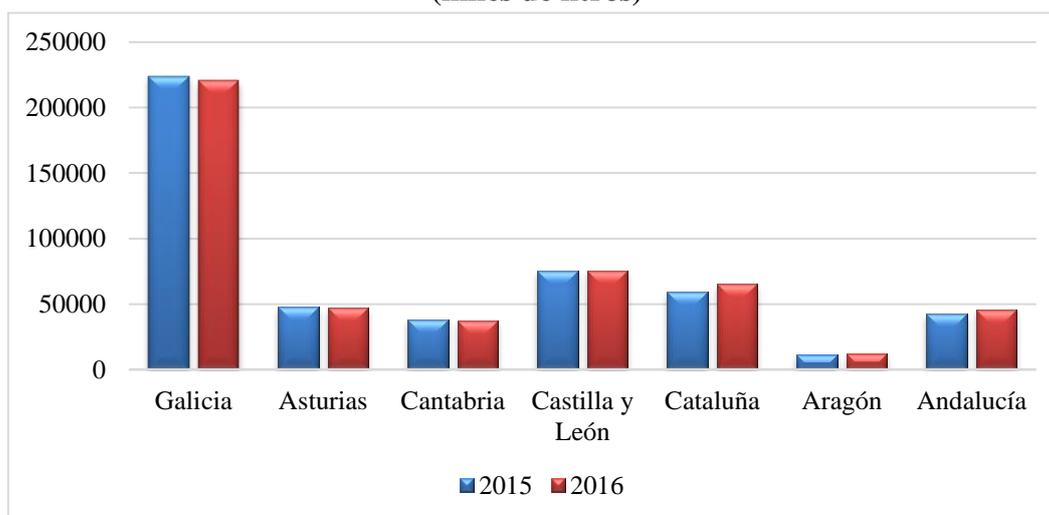
Gráfico 4.1: Entregas de leche de vaca en España en 2015 y 2016 (miles de litros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FEGA.

En segundo lugar, se produce en España una deslocalización de la producción. Hasta este momento, las principales zonas productoras de leche eran Galicia, Cantabria y Asturias. A partir de abril de 2015 se observa una disminución de su producción de un 1,4; 3,1 y 1,5% a favor de otras, como Castilla y León, Cataluña, Aragón y Andalucía. El norte de España sigue siendo la zona con mayor producción, pero a partir de este momento no son las únicas regiones productoras de leche. Maté (2017) advierte que una de las razones de que estas regiones se vean beneficiadas es la cercanía a las grandes industrias y empresas de consumo. Sineiro y Santiso (2014) afirman que estas regiones son más competitivas y con menores costes de producción y recogida de leche.

Gráfico 4.2: Evolución de la producción en las principales CCAA entre 2015 y 2016* (miles de litros)



*Los datos de 2016 corresponden al último mes del que se encuentran datos, es decir, de junio de 2016.

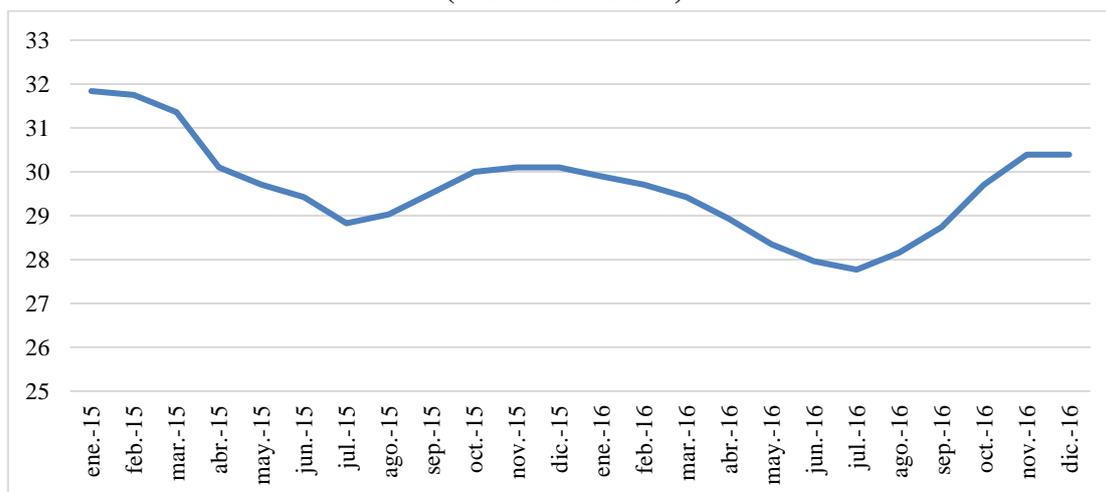
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAGRAMA.

La tercera variable que sufre un cambio a partir de la supresión de las cuotas es el número de explotaciones. Se produce un descenso en el total nacional. El número de explotaciones de vacuno de leche con entregas declaradas en España fue de 17.673 en el periodo comprendido entre abril de 2014 a marzo de 2015, es decir, en el último periodo de vigencia del régimen de cuotas. En el periodo siguiente, se produjo un descenso de 429 explotaciones, lo que supuso una reducción del 2,4%. La evolución del censo de vacuno lechero también presenta una tendencia al descenso. La última cifra, correspondiente al mes de enero de 2017, es de 848.456 vacas en ordeño. En comparación al último mes de 2016, ha habido un descenso del 0,5% del número de cabezas de ganado.

A pesar de la reducción significativa de las explotaciones en el conjunto nacional, la distribución en las diferentes comunidades autónomas apenas ha variado. Galicia, Asturias, Castilla y León y Cantabria continúan siendo las comunidades autónomas con mayor número de explotaciones. En las cuatro comunidades se encuentran el 85,8% de explotaciones de vacuno de leche en la actualidad. En cuanto a los rendimientos por explotación, en la campaña 2015-2016 han amentado un 5,6% respecto de la campaña anterior, consecuencia del incremento de la producción y del descenso del número de explotaciones. Por tanto, se produce una concentración de la producción, es decir, hay menor número de explotaciones, pero que producen mayor cantidad.

En cuarto lugar, es necesario analizar, la evolución del precio de la leche. Los ganaderos han sido los más perjudicados con este cambio en el sector, ya que desde la desaparición de las cuotas, el precio percibido por los ganaderos ha descendido. En el gráfico 4.4 podemos ver que, a partir de abril de 2015, el precio sufre una caída importante. Para entender la repercusión de esta disminución de los precios hay que tener en cuenta el coste de producción de la leche de vaca, que según el MAGRAMA (2016), se sitúa en torno a 34 €/100 litros. En vista de estos datos, la mayoría de los ganaderos venden su leche por debajo del precio de coste, es decir, asumen importantes pérdidas que, en algunos casos, conlleva al cierre de explotaciones. Por este motivo, son múltiples las protestas celebradas en nuestro país, en las que los ganaderos reclaman que los precios percibidos se recuperen al menos hasta que puedan cubrir los costes de producción. Según Ramos (2015), las más perjudicadas son las granjas de reciente creación, modernas, de gente joven cuyo endeudamiento las hace más vulnerables, para las que el apoyo legislativo del Paquete Lácteo resulta insuficiente.

**Gráfico 4.4: Evolución del precio de la leche de vaca en España
(euros/ 100 litros)**



Fuente: European Milk Market Observatory (European Commission)

Por este motivo, los ganaderos españoles se encuentran desprotegidos, en especial las pequeñas granjas. Por regiones, Galicia es la comunidad más afectada, ya que existen comarcas enteras que viven de este sector y se encuentran en situación de inestabilidad. La mayoría de los ganaderos se enfrentan con dificultades para pactar con las industrias lácteas, ya que el precio que les pagan por su producción no cubre los gastos. Entre noviembre de 2015 y octubre de 2016, únicamente los ganaderos de dos comunidades autónomas, País Vasco y Canarias, obtuvieron un precio medio superior al indicado (Muñoz y Pirovano, 2017).

4.2.2. Efectos en la Unión Europea

El sistema de cuotas lácteas se implantó para todos los países miembros de la actual Unión Europea. Por tanto, la decisión de acabar con este régimen afecta a todos ellos de una manera u otra. Además, la UE es uno de los principales exportadores mundiales de estos productos. A continuación, analizaremos los efectos sobre los principales países productores de lácteos de la UE.

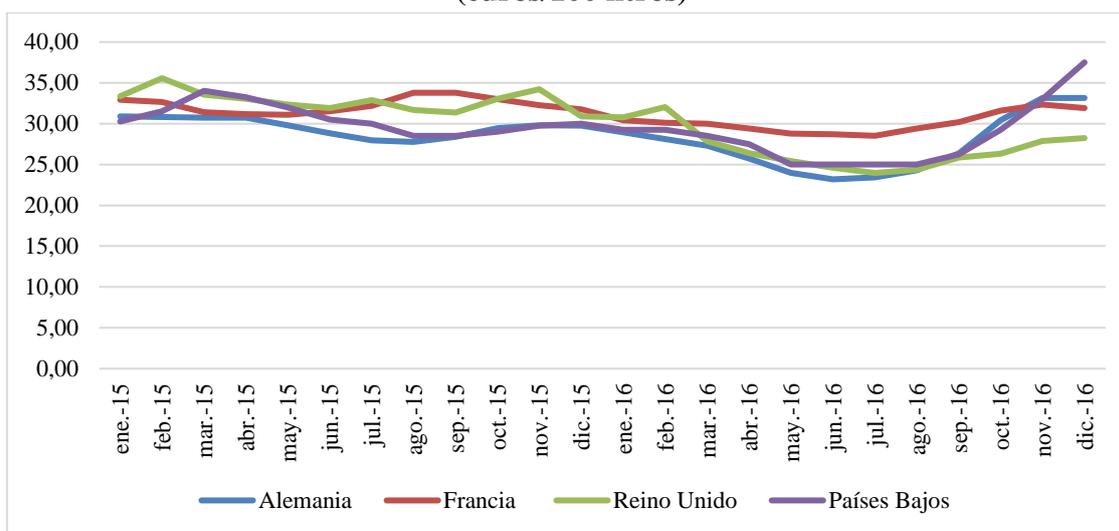
Al igual que ocurre en España, la primera variable que sufre una modificación tras la eliminación de las cuotas provoca es la producción. Phil Hogan (2015) advirtió que, al eliminar la restricción, se le brinda a la Unión Europea la oportunidad de producir más, y, por tanto, de responder a la creciente demanda de productos lácteos mundial. En este sentido, es necesario que se adopten las medidas necesarias para reforzar la competitividad del sector lácteo europeo.

Para analizar esta variable nos centraremos en los cuatro países analizados, Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Francia. En todos ellos, la producción ha aumentado. A partir de abril de 2015 los productores europeos ya no se guían por los límites fijados por el sistema de cuotas, lo que conlleva a un aumento de la producción de un 6,8% en Países Bajos, 2,4% en Reino Unido, un 1,6% en Alemania y un 0,18% en Francia. Si

comparamos estos datos con la variación de la de producción española, podemos ver que únicamente es superada por Países Bajos.

En segundo lugar, se produce una reducción de los precios de la leche. Como vemos en el gráfico 4.6, la caída de los precios fue generalizada en todos los países a partir de abril de 2015, debido al aumento de la oferta. Aunque en el último trimestre de 2016 se observa un repunte de los precios en los cuatro países analizados, al igual que ocurre en España.

Gráfico 4.5: Evolución de los precios de la leche en los principales países de la UE (euros/100 litros)



Fuente: European Milk Market Observatory (European Commission)

En vista de estos datos, a lo largo del año 2015 y 2016 se han llevado a cabo medidas comunitarias para restaurar el equilibrio del mercado. Por ejemplo, se establecen regímenes de ayuda al almacenamiento privado de determinados quesos y de la leche desnatada en polvo¹⁵. Los mercados de ambos subproductos se encuentran en un grave desequilibrio, que podría reducirse o eliminarse mediante el almacenamiento. Por este motivo, se concede una ayuda para tratar de mejorar su situación.

Además, se establece ayudas destinadas a la reducción de las entregas de leche de vaca¹⁶. Dicha ayuda es de 14 euros por cada cien litros de leche de vaca, para el volumen correspondiente a la diferencia entre la leche entregada entre dos periodos, el periodo de

¹⁵ Los importes de dichas ayudas y requisitos de las mismas se encuentran recogidos en el Reglamento Delegado (UE) 2015/1852 de la Comisión, de 15 de octubre de 2015 por el que se abre, con carácter temporal y excepcional, un régimen de ayuda al almacenamiento privado de determinados quesos y se fija por anticipado el importe de la ayuda, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1851 de la Comisión, de 15 de octubre de 2015 que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 948/2014 en lo que atañe al periodo de almacenamiento contractual y al importe de la ayuda que debe concederse al almacenamiento privado de la leche desnatada en polvo.

¹⁶ Esta ayuda se regula en el Reglamento Delegado (UE) 2016/1612 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2016 por el que se establece una ayuda para la reducción de la producción lechera.

reducción, que es de tres meses, y el periodo de referencia, que se refiere al mismo periodo del año anterior.

Otras ayudas llevadas a cabo en el ámbito comunitario son las destinadas a mejorar la liquidez y ajustar la producción. En este sentido, en octubre de 2015, se establece una ayuda excepcional de carácter temporal para los productores de algunos sectores ganaderos, entre los que se encuentra el vacuno de leche. La Unión Europea pone a disposición de los Estados miembros una ayuda por importe de 420 millones de euros para ayudar a este sector. En septiembre de 2016, en vista de que la situación del sector lácteo persiste, a pesar de las diferentes ayudas establecidas en el año anterior, se pone a disposición de los Estados miembros una nueva ayuda, esta vez por importe de 350 millones de euros, para tratar de paliar esta situación.

CONCLUSIONES

Tras analizar detalladamente las sucesivas reformas de la PAC y su relación e implicación en el sector lácteo, podemos establecer una serie de conclusiones a las que hemos llegado tras analizar y comparar los diferentes datos de cada etapa y teniendo en cuenta los objetivos planteados en la introducción del trabajo.

En primer lugar, tras el estudio de la historia de la PAC desde su origen en la década de 1950 y de sus principales reformas hasta la actualidad, se puede concluir que se ha producido un cambio sustancial en cuanto a sus objetivos. La PAC nació con el objetivo básico de garantizar el suministro de alimentos a la población, dada la difícil situación en la que se encontraba Europa, caracterizada por la escasez alimentaria. Con el paso de los años y de las sucesivas reformas, los objetivos cada vez son más complejos y están más orientados a los agricultores y ganaderos. Objetivos como la preservación del medioambiente o el mantenimiento del nivel de vida de los agricultores son básicos en la PAC actual, y, sin embargo, eran secundarios durante los primeros años de existencia. Por tanto, se puede apreciar la evolución de la política agraria, que parte de unos objetivos muy básicos, relacionados únicamente con el suministro de alimentos, a objetivos complejos, que involucran a varios colectivos.

En segundo lugar, para analizar la repercusión de las diferentes medidas de la PAC sobre las magnitudes económicas del sector, tenemos que distinguir los efectos en cada una de las etapas. El sistema de cuotas lácteas nace con el objetivo de controlar la producción, que, en los años anteriores, presentaba una tendencia al alza y era excedentaria respecto al consumo de productos lácteos. Tras su implantación, se consigue controlar el excedente de producción, por lo que podemos decir que se cumple el objetivo teórico con el que nace esta medida. Si bien, consideramos que este sistema tiene un efecto negativo sobre el sector, ya que la cantidad que se estableció para el caso español fue insuficiente y se encontraba por debajo del potencial de producción real. Además, en esta etapa, se produce una importante reducción del número de explotaciones. Por lo que, como conclusión, podemos decir que tiene un efecto negativo sobre el sector y, concretamente, sobre los ganaderos, que constituyen la base sobre la que se sustenta el sector lácteo. En comparación con los países europeos analizados, en España se produce una pérdida mayor de explotaciones que en el resto de países, por lo que afecta de forma más significativa a los ganaderos españoles.

Por otro lado, tras la etapa de reformas que abarca desde 2003 hasta 2008, podemos ver que se agrava la situación en el sector. En la reforma de 2008 se preveía la eliminación de las cuotas lácteas en un futuro próximo, por lo que la situación en el sector era de inestabilidad e incertidumbre por parte de los ganaderos. El número de explotaciones desciende en mayor medida que en la etapa anterior, debido a la desconfianza por parte de los productores hacia la política agraria y las medidas llevadas a cabo. A partir de este momento, se aprecia una reorientación de la actividad hacia otro tipo de explotaciones, principalmente hacia ganado vacuno de carne. En mi opinión, muchos ganaderos se enfrentan a una situación en la que deben estudiar los costes de su explotación y tratar de reducirlos para adaptarse a la situación y aumentar sus beneficios, ya que los precios que reciben por su producción cada vez son menores.

CONCLUSIONES

En cuanto a la última reforma de la PAC, la de 2015, en la que se suprime el sistema de cuotas lácteas, ha afectado en mayor medida a los pequeños ganaderos. Al eliminar la restricción de la producción, se produce un aumento de esta variable en el conjunto español. Sin embargo, se produce una deslocalización de la producción. Las zonas productoras de lácteos por excelencia son Galicia, Cantabria y Asturias, pero, a partir de 2015, estas comunidades pierden capacidad de producción a favor de otras. Consideramos que la principal razón por la que los ganaderos de estas regiones son los más perjudicados es la caída del precio percibido por éstos. La mayoría de las pequeñas explotaciones de vacuno de leche tienen un mayor coste de producción, que en muchos casos no se cubre con el precio que perciben, es decir, se ven obligados a vender su leche por debajo de coste, lo que conlleva importantes pérdidas. Consideramos que, además de las pérdidas asumidas, la consecuencia más grave es la pérdida de capacidad de negociación con la industria láctea. En relación con el resto de países de la Unión Europea, los ganaderos españoles se enfrentan a menores precios, lo que les obliga en muchos casos a vender por debajo del coste de producción. Por este motivo, la abolición de las cuotas lácteas ha afectado a España en mayor medida que al resto de países analizados.

Por último, desde 1984, las reformas de la PAC han tratado de ajustar la oferta y la demanda de productos lácteos. Desde la implantación del sistema de cuotas hasta su supresión en 2015 se ha intentado lograr un mercado más equilibrado. Sin embargo, la situación actual es de una crisis del sector, en gran parte debido a los continuos cambios y reformas a lo largo del tiempo. Los ganaderos han sido los más perjudicados y, por ello, reivindican una correcta regulación del mercado y un apoyo a la actividad para evitar el continuo cierre de explotaciones que se da en España. La PAC se ha orientado a lograr un mercado más liberalizado, lo que ha conllevado a una caída de los precios. Los pequeños ganaderos, que cuentan con pequeñas explotaciones familiares, tienen poca capacidad de reacción frente a una situación que les obliga a vender sus productos asumiendo pérdidas. Por todo ello, y teniendo en cuenta la difícil situación del sector en la actualidad, la PAC debería incrementar las ayudas y subvenciones a este colectivo para evitar el continuo cierre de explotaciones. Además, dada la escasa capacidad de negociación de los pequeños productores frente a la industria, estos deberían organizarse para lograr mayor poder negociador.

Para continuar con el análisis realizado en este trabajo sería interesante analizar la evolución del sector en los próximos años. Se podría ampliar el estudio en el tiempo, ya que la eliminación de las cuotas lácteas es algo reciente y todavía están latentes sus consecuencias en el sector. Además, una línea de investigación diferente a la realizada en este trabajo podría ser el análisis de la PAC en relación al sector agrario español en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, S. y Sánchez, M. (2014) “Cómo innovan y qué resultados de innovación consiguen las empresas agrarias y alimentarias españolas”. *Cuadernos de estudios agroalimentarios*, número 6, septiembre 2014, págs. 63-82. Disponible en <<https://goo.gl/oTPdRz>> [Consultado el 20 de febrero de 2017]
- Badosa, J. (2005) “La adhesión de España a la CEE”. *75 años de Política Económica Española*, número 826, noviembre 2005, págs. 99-106. Disponible en <<https://goo.gl/v7275w>> [Consultado el 20 de septiembre de 2016]
- Berga, A.M., Cid, A. y Tovar, J. (1992) “Balance de la política de cuotas lecheras”. *Mundo Ganadero*, número 6, junio 1992, págs. 17-22. Disponible en <<https://goo.gl/1Zndpv>> [Consultado el 2 de octubre de 2016]
- Blanco, N.E. (2003) “Fisiología productiva y selección del ganado bovino lechero”. *Mundo Ganadero*, número 160, noviembre 2003, págs. 49-53.
- Blanco, M., *et al.* (2011) “El modelo de ayudas directas en la PAC post-2013: análisis de impactos de escenarios potenciales”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, volumen 11, número 2, julio-diciembre 2011, págs. 84-101. Disponible en <http://oa.upm.es/11327/1/INVE_MEM_2011_103758.pdf> [Consultada el 26 de enero de 2017].
- Bonete, R. (1994) *Condicionamientos internos y externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección vía precios*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Bono, E. (2004) “La construcción europea: de la economía la política. El mercado único, la unión económica y monetaria y más allá”. *Revista de pensamiento contemporáneo*, número 15, septiembre-diciembre, 2004, págs. 73-83. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1067530>> [Consultado el 10 de enero de 2017].
- Calcedo, V. (1986) “Consideraciones ante la aplicación del régimen de cuotas lecheras de la CEE en España”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 135, abril-junio 1986, págs. 291-304. Disponible en <<https://goo.gl/EvMqeE>> [Consultado el 15 de noviembre de 2016].
- Calcedo, V. (1994) “Balance del régimen de cuotas lecheras”. *Mundo Ganadero*, número 5, mayo 1994, págs. 24-36. Disponible en <<https://goo.gl/WIAPZP>> [Consultado el 5 de diciembre de 2016]
- Calcedo, V. (1995) “Sector lácteo: viejos y nuevos problemas”. *Distribución y Consumo*, número 87, agosto-septiembre 1995, págs. 87-105. Disponible en <<https://goo.gl/uZL1vh>> [Consultado el 5 de diciembre de 2016]

BIBLIOGRAFÍA

Calcedo, V. (2002) “Las cuotas lecheras en España: Análisis estructural comparado de los efectos de su gestión”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, número 2, julio-diciembre 2002, págs. 3-26.

Campanero, A. (1981) “Financiación de la política agraria de la CEE”. *Agricultura*, número 584, febrero 1981, págs. 118-120.

Casado, V., et al. (2009). *Cuotas y tasa suplementaria en el sector lácteo en Cataluña*. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.

Castillo, M. (1994) “Adaptación del sector lechero al régimen de cuotas”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 168, abril-junio 1994, págs. 158-176.

Cejudo, E. y Maroto, J. C. (2010) “La reforma de la PAC de 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural”. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, número 14, fascículo 310-322, marzo 2010. Disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm>> [Consultada el 3 de octubre de 2016].

Comisión Europea (2010) *Evolución de la situación del mercado y las condiciones correspondientes para la eliminación progresiva del régimen de cuotas lácteas*. Bruselas, autor.

Comisión Europea. COM (2010) 672 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. 18 de noviembre de 2010.

Compés, R y García J. M. (2009) *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*. S.l., Fundación Alternativas.

España. Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de diciembre de 2014 (307), 103644-103723.

Fernández, J.J. (1992). *La regulación de los mercados agrarios y la reforma de la PAC*. Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.

García, J. M. y Sineiro, F. (2011) *Apoyo público a la agricultura española 2003-2010*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

García, J.M. (2013) “El greening vale la pena”. *Fundación de Estudios Rurales*, anuario 2013, págs. 95-100. Disponible en <http://www.upa.es/anuario_2013/> [Consultada el 24 de enero de 2017].

Gil, N. (2015) “La nueva Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea”. *Derecho y Cambio Social*, número 42, octubre-diciembre 2015, págs. 1-12. Disponible en

<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456405.pdf>> [Consultada el 26 de enero de 2017].

Graciano, J.C. (1996). “Los ingresos y gastos de la Unión Europea: Evolución y Perspectivas”. *Boletín de la Facultad de Derecho*, números 10-11, enero-junio 1996, págs. 381-429.

Gutiérrez, P. (2007). *Manual práctico de manejo de una explotación de vacuno lechero*. Valladolid, Servicio de Formación Agraria e Iniciativas de la Junta de Castilla y León. Disponible en <<https://goo.gl/OipNOx>> [Consultada el 9 de marzo de 2017].

Hogan, P. (2015) *Questions and Answers with Commissioner for Agriculture, Phil Hogan* [Vídeo online]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=egesRXSaeHQ>> [Consultado el 13 de enero de 2017]

Jordana, J. (2015) “El sector agro-mar-alimentario español. Una visión renovada”. *Mediterráneo Económico*, número 28, julio-diciembre 2015, págs. 1-491. Disponible en <<https://goo.gl/YX7esM>> [Consultada el 21 de marzo de 2017]

Langreo, A. (1994) “La situación y los cambios recientes en el sistema lácteo español. Efectos en la industria”. *Revista Española de Economía Agraria*, número 170, enero-marzo 1991, págs. 115-143.

Lamo de Espinosa, J., Buxadé, C. y Tamames, R. (1997) “La aplicación del sistema de cuotas lácteas en España”. *Mundo Ganadero*, número 95, diciembre 1997, págs. 24-26.

Lizárraga, C y Casas, A. C. (2005) “Política Agraria Común y desarrollo rural en la Unión Europea ampliada”. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, número 5, enero-junio 2005, págs. 27-48.

Massot, A. (1998) “El impacto agrario de la Agenda 2000 y la PAC. La Agro-Agenda 2000: ¿En defensa de un modelo agrario europeo?”. *Vida rural*, número 72, julio 1998, págs. 25-30.

Massot, A. (2011) “La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea COM (2010) 672 de 18.11.2010”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, volumen 11, número 2, julio-diciembre 2011, págs. 223-270. Disponible en <<https://goo.gl/Ze1E4r>> [Consultada el 27 de enero de 2017]

Maté, V. (21 de junio de 2015). La supresión de cuotas altera el mapa de producción de leche. *El País*. Disponible en <http://economia.elpais.com/economia/2015/06/21/actualidad/1434921439_767422.html> [Consultado el 15 de marzo de 2017]

Mateo, L. (1998) “La revisión del tratado de Maastricht. Conferencia intergubernamental de Amsterdam”. *Cuadernos de Estrategia*. Número 95, págs. 57-80

BIBLIOGRAFÍA

MERCASA (2016) *Alimentación en España 2016*. Madrid, MERCASA distribución y consumo. Disponible en <<https://goo.gl/i7L7bc>> [Consultado el 5 de marzo de 2017]

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2010). *Catálogo oficial de razas de ganado en España*. Madrid, Secretaría General Técnica.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015). *Informe Anual de Comercio Exterior Agroalimentario y Pesquero 2015*. Madrid, Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación. Disponible en <<https://goo.gl/sWF6Se>> [Consultada el 3 de marzo de 2017]

Moles, J.A. (1987). “FEOGA-Orientación” en *Agricultura*. Número 658, abril 1987, págs. 364-367.

Muñoz, C. y Pirovano, L. (12 de enero de 2017) La condena de la leche. *El Mundo*. Disponible en <<http://www.elmundo.es/grafico/economia/2017/01/11/5864fa9422601d9a638b45c7.html>> [Consultado el 15 de marzo de 2017].

Muns, J. (2007) *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*. Barcelona, Universidad de Barcelona.

Murcia, J.L. (2015) “Tendencias en los mercados mundiales de leche y productos lácteos”. *Distribución y Consumo*, número 5, págs. 44-51. Disponible en <<https://goo.gl/H4354x>> [Consultada el 30 de enero de 2017]

Pañeda, C. (1999) “Teoría e historia de la PAC” en *Revista Asturiana de Economía*. Número 14, págs. 7-25.

Rama, R. (2014). “Innovación en la industria agroalimentaria. Características y factores de éxito”. *Cuadernos de estudios agroalimentarios*, número 6, págs. 83-100. Disponible en <<https://goo.gl/CRMWR3>> [Consultada el 4 de marzo de 2017]

Ramos, E. (1999) *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ramos, L. (2015) “Manifestación histórica en defensa del sector lácteo”. *La Tierra*. Número 251, julio-agosto 2015, págs. Disponible en <<https://goo.gl/nn1mbS>> [Consultado el 16 de enero de 2017].

Sáenz, J.L. (1991). “Los problemas de financiación de la PAC”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 156, abril-junio 1991, págs. 127-168.

Sáenz, M. y Cejudo, E (2008) “La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013”. *Investigaciones Geográficas*, número 46, págs. 5-30.

Sánchez, J.M. (1989). “Tres años de integración de la agricultura española en las O.C.M: Un balance” en *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Número 148, abril-junio 1989.

- Santaolalla, C. (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*, número 30, págs. 1-41. Disponible en <<https://goo.gl/0qU3xK>> [Consultada el 10 de octubre de 2016]
- Sineiro, F. y Lorenzana, R. (2007) “La producción de leche, entre la reforma de la PAC 2003 y la revisión de 2008” en Unión de Pequeños Agricultores (2007) *Agricultura Familiar en España. Anuario 2007*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales, págs. 190-196. Disponible en <<https://goo.gl/zc7g0Q>> [Consultado el 15 de noviembre de 2016]
- Sineiro, F. y Valdés, P. (2001) “Evolución del mercado y la estructura productiva del sector lácteo español desde la integración en la CEE”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*. Número 1, págs. 125-148.
- Sineiro, F. y Santiso, J. (2014) “Los cambios recientes en la producción de leche y la eliminación de cuotas” en *Frisona Española*. Número 202 págs. 100-104. Disponible en <<http://www.revistافرisona.com/Portals/0/articulos/n202/Eliminaci%C3%B3n%20cuotas.pdf>> [Consultada el 2 de febrero de 2017]
- Sumpsi, J.M., Garrido, A. e Iglesias, E. (1997) “La política agroambiental de la UE: Un análisis desde la perspectiva económica”. *Economía Agraria*, número 179, enero-abril 1997, págs. 227-265.
- Sumpsi, J.M. y Tío, C. (2003) “La política agraria comunitaria y los problemas de ampliación de la CEE”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número 200, págs. 119-134.
- Tamames, R. (1999) “Organizaciones Comunes de Mercado y PAC”. En Gonzalo, M. y Sainz, J.L. (1999) *El Derecho Público de la agricultura: estado actual y perspectivas*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica.
- Tío, C. (1987) “La agricultura española: de la negociación de la adhesión a la reforma de la PAC”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Número 140, abril-junio 1987.
- Tracy, M. (1993) “El espíritu de Stresa”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Número 165, julio-septiembre 1993, págs. 13-37.
- Ulied, A. (2008) “La reforma de la política agrícola de la Unión Europea: el “chequeo médico” de la PAC”. *Informe Económico ESADE*. Número 8, págs. 112-131, semestre 2008.
- Unión Europea. Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agraria Común. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2013 (347), 608-670.