

# La aplicación del sistema de cuotas lácteas en España

▼ J. LAMO DE ESPINOSA. C. BUXADE. R. TAMAMES.

**Principales conclusiones del estudio: Nuestra cuota láctea se debería situar en los 6,5-6,6 millones de toneladas**  
**«La aplicación del sistema de cuotas lácteas en España»**

La Fundación de Estudios Lácteos, FESLAC, acaba de publicar su informe número 15, que en esta ocasión se centra en el tema «La aplicación del sistema de cuotas lácteas en España», y cuyos autores son Jaime Lamo de Espinosa, presidente de la Feslac, y los catedráticos de la Universidad Autónoma y Politécnica de Madrid, Ramón Tamames y Carlos Buxadé, respectivamente.

Este trabajo de investigación se inició por encargo de los industriales lácteos, integrados en la Federación Nacional de Industrias Lácteas, FENIL, como consecuencia del grave coste económico y social que estaba y está suponiendo para España la fijación por parte de la entonces Comunidad Económica Europea de una cuota de producción láctea inferior en 1,2 millones de toneladas a la media de la leche comercializada en España, por distintos cauces, entre 1981 y 1986.

Las conclusiones principales de la esta investigación, que fueron ultimadas a finales del año 1995, y que ahora han sido editadas por Feslac, han servido de base y en gran parte han sido y, probablemente, serán utilizadas para futuras negociaciones con Bruselas, en aras a conseguir una justa ampliación de la cuota láctea que tenemos asignada en la actualidad.

Dada la trascendencia de este trabajo, en un momento además en que nuevamente se ha conocido que nuestro país ha superado su cuota de producción láctea y por lo tanto que deberá pagar la correspondiente multa comunitaria, en Mundo Ganadero hemos querido recoger sus principales conclusiones.

Este informe se inicia con un capítulo



**España llegó a la CEE con una cifra de producción láctea inferior a su consumo.**

que analiza el mercado de la leche en España hasta nuestro ingreso en la CEE. Así, se destaca que durante todo el período anterior a nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea la producción de leche fue aparentemente creciente algunos años, o todo lo más estable. El mercado no era capaz de cubrir el consumo por lo que se recurrió a importaciones coyunturales de leche o productos lácteos elaborados. Por la misma razón, España no hizo uso como la CEE de restituciones para eliminar la leche excedentaria puesto que carecía de ella.

Nuestro país llegó pues a la CEE con un muy leve stock de mantequilla y leche desnatada en polvo, generado por el dese-

equilibrio estacional clásico de la producción lechera española, y con una cifra de producción inferior a su consumo.

Además, las estructuras de comercialización de la leche no estaban suficientemente desarrolladas por lo que una parte de la producción, no cuantificada en su momento, no llegaba oficialmente al mercado, lo que introdujo a su vez otro elemento diferenciador negativo para España, pero que tuvo que ponerse de manifiesto en la negociación a la hora de fijar nuestra cuota.

Señalar que la dificultad de crecimiento del sector por razones estructurales de la producción española para adecuarse al consumo, vino dada, sobre todo, por la

presión que ejercían sobre el mercado español los productos procedentes de la CEE que, por ser España un país tercero, entraban de la Comunidad subvencionados.

Continúa el informe con el estudio de la implantación del sistema de cuotas en España. Para los autores del mismo, desde que se creó la CEE y se inició la implantación de distintas organizaciones comunes de mercados para regular los diferentes mercados agrarios, el sector de la leche y los productos lácteos fue uno de los que más ocuparon y preocuparon a los órganos de Gobierno comunitarios. Y ello no sólo por el hecho de que la producción láctea en la CEE-6 fuera muy importante y en términos electorales supusiera un sector a cuidar con esfuerzo, sino también por que la leche en la dieta atlántica de la Europa incluida entonces en la CEE tenía un peso aún mayor del representaba para España.

En consecuencia, la OCM del sector lácteo, que comienza en 1968, incluye toda una serie de productos y trata de regular su mercado. Sin embargo, pronto se verá que ese mercado, precisamente merced a la protección comunitaria con un efecto no deseado de la misma, acabó generando un incremento constante de la producción láctea, razón por la cual hacia finales de la década de los 60 se plantea la necesidad de reformar la OCM y de organizar unos sistemas de control que atenúen el exceso de producción láctea en la CEE.

Estas cuotas lácteas, que se implantan en abril de 1984, van a representar una contingentación de la producción láctea a nivel comunitario y a su vez en los distintos Estados miembros.

Para los autores, la incorporación de España a la CEE ha supuesto pasar de un mercado protegido (sistema de garantías para asegurar la venta y rentabilidad mínima del productor) y prácticamente autosuficiente en productos lácteos de consumo humano, a otro altamente competitivo, cuya principal característica en oposición al mercado nacional, es la existencia de excedentes estructurales crónicos que condicionan toda la política sectorial comunitaria.

En relación con la aplicación del sistema de cuotas, se observa como se ha impuesto a los ganaderos españoles limitar su producción de modo que el mercado español absorba parte de los excedentes comunitarios.

Señalan los autores de este informe que «las cantidades de referencia suponen un auténtico sistema de intervención comuni-

taria en los derechos de producción del ganadero como titular de un derecho de propiedad reconocida en el art. 33 de la CEE y de un derecho a ejercer libremente su empresa art. 38 CEE. Este sistema de continuas reglamentaciones comunitarias es compatible con nuestro ordenamiento jurídico ya que la Constitu-



Las cuotas lácteas se implantaron en abril de 1984.

ción española consagra la posibilidad de planificación e intervención siempre que el interés de la comunidad lo justifique. Surge por ello una tensión creciente entre el individuo y la sociedad ya que progresivamente el Estado va penetrando en las esferas del derecho a la propiedad privada estableciendo una serie de limitantes positivos fundamentados en la función social como instrumento de cooperación, riqueza nacional y solidaridad».

«Todo ello nos lleva a asistir a la aparición de un nuevo Derecho Agrario caracterizado por una mayor publicación tanto desde el Derecho Administrativo como desde el Comunitario y asentado sobre una base claramente civilista. Se implantan una serie de instituciones comunitarias, como son las cuotas lácteas, que limitan y distorsionan la libre competencia de los productores y su facultad de extraer los frutos que considere convenientes procedentes del fondo de su propiedad (*ius fructu*)».

Continúa el informe señalando que este desplazamiento del centro de decisión a instancias comunitarias hace que los ganaderos productores españoles se vean des-

protegidos e indefensos ante unas medidas que tienden a desincentivar producciones excedentarias mediante la inmovilización de los mercados, ya que los precios tienden a subir al ser controlada la producción, lo cual a su vez eleva los costes de producción y hace desaparecer a pequeños productores que al no ver mejoradas sus rentas prefieren recibir una indemnización por abandono de su producción y no seguir sufriendo controles administrativos constantes.

Además, la excesiva burocratización ha obligado a los ganaderos a realizar una serie de trámites de gestión, contabilidad y recaudación de la tasa ya que así lo impone la normativa comunitaria y su ignorancia no les exime de su cumplimiento.

Todas estas trabas administrativas suponen aumentar la rigidez en las transacciones comerciales y un encarecimiento del producto por lo que muchos ganaderos optan por los planes de suspensión temporal o definitiva de la producción como alternativa más cómoda y rentable.

En definitiva, se resalta, hemos pasado de un sector lácteo intervenido y planificado desde instancias nacionales a serlo desde instituciones comunitarias superponiendo el objetivo de estabilizar los mercados al de incrementar la producción, ambos consagrados en el TCEE.

Por ello, los autores destacan que se hace necesario una urgente clarificación jurídico-normativa que defina las limitaciones y posibilidades reales de operar en el mercado de cuotas lácteas español.

## Una cuota muy escasa

Prosigue el informe analizando la negociación de la cuota española en la CEE, cuyas circunstancias no facilitaron la obtención de una cuota de producción de leche mínimamente satisfactoria, dado que la situación del sector lácteo de la CEE-10 hacía que éste fuera más inflexible que cualquier otro.

En cambio la situación de este sector en España, con un gran potencial de crecimiento y con una relativamente escasa producción, permitía a aquellos negociadores comunitarios pensar que España podía ser una solución, pequeña pero significativa, al problema de la leche europea.

Todo esto llevó a la fijación de una cuota, como ha quedado y quedará suficientemente demostrado –según se afirma en el informe– para España muy escasa. «Comparando esta cuota con el nivel de producción nacional en los años de refe-

rencia o si se compara con el número de cabezas de vacuno de leche existente, o finalmente si se compara con el nivel de autoabastecimiento, vemos que todos los índices resultan contrarios a las posiciones españolas».

La sensibilidad de la Comisión ante «su» problema excedentario hacía ver nuestro mercado como una amenaza y una solución. Como una amenaza en la

de las exportaciones comunitarias subvencionadas.

Frente a todos estos cambios que amenazan al sector lácteo comunitario, en el informe se destaca la reducción de la cuota global. «España deberá adoptar una posición inamovible defendiendo que esta reducción de la cuota global habrá de aplicarse sólo a los Estados miembros que, con fondos procedentes del FEOGA Ga-

español a lo largo de los últimos 15 años.

Como conclusiones del mismo, se expone que parece absolutamente incontable que los máximos responsables de la política ganadera de nuestro país no han tenido en cuenta, no han valorado adecuadamente y/o no han conocido la realidad del sector lácteo español entre los años 1980 y 1994.

Asimismo, se pone de manifiesto que España, tal y como se comprueba al estudiar el saldo del comercio exterior entre 1983 y 1994, ambos inclusive, nunca ha originado excedentes lácteos.

«Cabe esperar que, a partir de ahora, la política que se siga para el sector lácteo español sea mucho más realista y este realismo debe empezar por renegociar, a pesar de la situación actual de la producción indígena, nuestra cuota láctea, para situarla en los 6,5-6,6 millones de toneladas, que es lo que en estricta justicia nos correspondía, como mínimo, en 1983/1986.»

Finaliza el informe examinando las grandes tendencias del sector lácteo español.

Sobre el potencial productivo español se defiende la idea de que la ampliación de la cuota no redundaría en elevaciones de los costes básicos para la industria, ni en los precios al consumidor.

En lo que concierne a las importaciones —que no se trataría de bloquear, sino de frenar de manera razonable en su porcentaje respecto al consumo nacional—, se resalta que España es el quinto país de la UE en población, y teniendo unos consumos per cápita comparativamente bajos (sobre todo en derivados lácteos) cabe esperar un cierto aumento de la demanda en estos segmentos productivos.

Igualmente se pone de manifiesto que la producción láctea es un estabilizador social, sobre todo en áreas como Galicia, Asturias y Cantabria, donde la aportación a la renta agraria supone más del 40% del total. Suprimir la cuota sería un dramático holocausto económico, laboral y ecológico. Y no ampliarla significa el estancamiento.

A las razones para ampliar cuota hay que añadir el interés de la industria láctea, que supone el 18% de las ventas de toda la industria agroalimentaria (que a su vez es el sector más importante del desarrollo industrial del país, incluso por delante del sector de fabricación de automóviles). ■



La ampliación de la cuota no redundaría en elevaciones de los costes básicos para la industria.

medida que la cuota asignada otorgara a España cierto grado de libertad para crecer. Como una solución, en la medida que la cuota fuera escasa y el futuro crecimiento de la demanda de lácteos en España constituyera un «alivio» para los excedentes de la CEE-10.

En estas condiciones parece evidente hoy que la solución fue sacrificar el potencial lechero español mediante la fijación de una cuota insuficiente a todas luces.

Los catedráticos autores de este informe aprecian que desde muchos centros universitarios se recomendó en esos momentos de negociación que un sector tan delicado, sensible y estratégico como el lácteo, debía ser negociado y cerrado entre los primeros capítulos, dado que dejarlo para el último lugar llevaría a cesiones de última hora. Eso creó una presión para cerrar «lo agrario» a cualquier precio.

La situación actual del sector lácteo comunitario es tema central del siguiente capítulo, en donde se exponen los cambios a los que se enfrenta: la reforma de la PAC que está afectando a los precios y a las cuotas, y los acuerdos tomados en la Ronda Uruguay del GATT que van a suponer un incremento de las importaciones hacia los Estados miembros de la UE de países terceros, así como una limitación

rantía, han contribuido a generar los excedentes, y máxime cuando el Estado español, en el momento de su adhesión, tuvo que eliminar con cargo a su presupuesto los stocks de intervención que en aquel entonces existían».

## Excedentes lácteos

En otro capítulo, elaborado con la colaboración del Dpto. de Producciones Animales de la ETSIA de Madrid, se analiza extensamente a partir de datos oficiales y estimaciones propias cuál ha sido la situación real y la evolución del sector lácteo

**Suprimir la cuota láctea sería un dramático holocausto económico, laboral y ecológico**

Nota:

Si usted desea comprar este libro, solicitenoslo a Eumedia, S.A. Teléfono: (91) 578 05 34. P.V.P.: 2.300 ptas. (más gastos de envío).