



Nueva Normativa para el SECTOR LECHERO

Por: Victoriano Calcedo Ordóñez*

Acaba de aparecer en el BOE la tan esperada nueva regulación del sector lechero establecida por los R.R. D.D 1486/1998, de 10 de julio, y 1563 /1998, de 17 de julio, "sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo", y "sobre medidas para la mejora integral de las explotaciones de producción y en relación con los compradores de leche", respectivamente, ambos aplicables ya a partir del periodo de cuotas 1998-99.

El contenido del **R.D. 1486/1998** replantea determinados aspectos de la actividad del sector y, en particular, presenta novedades sobre puntos fundamentales de la aplicación del régimen de cuotas. De una gestación larga, es realmente un jalón más en el escenario de los reiterados y escasamente fructuosos intentos del MAPA para cambiar actitudes y comportamientos de los agentes del sector ante el citado régimen. La nueva normativa, presentada como un bloque de medidas para la modernización y la mejora de la competitividad, aparece criticada desde el momento de su publicación por buena parte de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) e incluso por los Consejeros de Agricultura de los Gobiernos de las CC.AA. de la España húmeda, excepto Gali-

cia. Sin pretender explicar en su totalidad texto tan amplio y complejo, voy a intentar un modesto análisis y una valoración preliminar.

El MAPA, al tanto de las insuficiencias padecidas por el sector, a pesar de los continuados retrasos y cambios de criterio sobre el asunto, ha pretendido por la vía del consenso con las CC.AA. y las OPAS, que por lo que se observa no ha conseguido del todo, negociar y aprobar un programa de modernización. Aspira principalmente, de una parte, a ajustar la producción, lo que equivale a un cumplimiento razonable del régimen de la tasa suplementaria y, por otra, a establecer un Fondo nacional coordinado de cuotas, dentro de la reserva nacional, que dé transparencia a su mercado. El Fondo presupone la liberación de cantidades de referencia por medio de programas de abandono indemnizado de la producción para alimentar la aludida reserva nacional. Pero entre los elementos básicos de la disposición figuran también la ordenación de la estructura de la recogida y la reconsideración de los instrumentos de flexibilidad del régimen de cuotas (transferencias, cesiones temporales y trasvases). Ya de entrada parece notoria la desproporción entre el enunciado del Real Decreto y su contenido, centrado esencialmente en las cuotas, pues la modernización y la mejora de la competitividad, desde el punto de vista de las explotaciones, exigen un horizonte nor-

mativo menos restrictivo y, en especial, la ampliación de los mecanismos para abordarlas y su financiación.

La pretensión del MAPA apuesta por imponer **retenciones a cuenta** del valor de la leche a pagar al ganadero, como anticipo de la tasa, de carácter mínimo y obligatorio, sobre las entregas de los productores que excedan sus cantidades individuales de referencia. El cálculo toma como punto de partida el rebasamiento previsible en fin de campaña. Pero intenta a una subsanar la otra disfunción del sistema ordenando la estructura de la recogida de la leche, al establecer un régimen jurídico de los **primeros compradores** que les exige autorización administrativa para ejercer su actividad. Este colectivo es en España excesivamente numeroso (850) y en gran parte de muy pequeña entidad. La decisión del MAPA comporta que los primeros compradores demuestren solvencia (alta en el IAE y medios y locales adecuados y suficientes) para afrontar sus responsabilidades, sobre todo las derivadas de las retenciones a cuenta y los pagos en concepto de tasa suplementaria. Pero igualmente vuelve a insistir en el cumplimiento de las medidas que aseguren la información y el control del régimen de cuotas, sin el que es ilusorio su seguimiento y el establecimiento de previsiones fiables sobre la evolución de cada uno de sus periodos. De ahí lo amplio del articulado dedicado a las obligaciones de los compradores y la minuciosidad expositiva de aquella parte dirigida a lo que deben hacer productores y compradores en caso de cambio de comprador. La fijación de un mínimo de productores (10) y de leche comprada (500.000 kilos en el periodo de cuotas 1998-99, 1 millón en el de 1999-2000 y 2 millones en el de 2000-01) figuran entre los requisitos pedidos a los primeros compradores, que quedan obligados a revalidar su presencia en el nuevo Registro General de Compradores del FEGA.

En mi opinión, la cuestión más delicada y compleja del plan es el **Fondo de Cuotas** para captar la cantidad individual de referencia o cuota de quienes deseen cesar en la producción. **Programas nacionales de abandono** voluntario, definitivo e indemnizado de la cantidad de referencia individual (venta a compradores y venta directa), en la totalidad de la cuantía poseída por quien solicite sus beneficios, liberarán cuotas, determinándose cada periodo el porcentaje destinado al Fondo. Se aspiraría a que hubiera tres programas para cada uno de los periodos de cuotas comprendidos entre 1998-99 y 2000-01, para sumar unas 300.000 toneladas de leche. La Ministra se reserva explícitamente a tal fin en el Real Decreto la fijación de la dotación financiera de cada uno con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, el importe de la indemnización por abandono, el referido porcentaje de las cantidades de referencia a integrar en el Fondo y los límites máximos de la asignación complementaria, así como el establecimiento de las condiciones

(*) Departamento de Economía
Universidad de Cantabria



El R.D. 1486/1998 presenta novedades sobre puntos fundamentales de la aplicación del régimen de cuotas.

de acceso de los productores al Fondo. La financiación del abandono corresponde, pues, al MAPA, aunque los programas estén abiertos a la cofinanciación de las CC.AA. mediante convenio extensible tanto a los compromisos respecto al Fondo como a la reasignación de la reserva nacional. La distribución de los recursos financiados por el Ministerio se efectuará proporcionalmente entre las CC.AA. según la suma de las cantidades de referencia individuales de los productores cuyas explotaciones radiquen dentro de su territorio. Serán prioritarios los solicitantes con dificultades específicas, como los problemas en el cumplimiento de los requisitos comunitarios a la calidad higiénica de la leche y los cierres de explotación por motivos medioambientales, y los de mayor edad desde los 55 años. De cumplirse las condiciones necesarias, los beneficiarios del abandono podrán acogerse a las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria, importante cuestión sobre la que el Real Decreto pasa poco menos que de puntillas. La gestión del abandono se encomienda a las CC.AA., debiendo efectuarse el pago a los productores cesantes en el plazo de seis meses desde la resolución, quienes tienen que dar cuenta del destino de las vacas afectadas por el abandono.

La **asignación de las cuotas liberadas** en el período siguiente al del abandono, **previo pago de su precio** (igual al importe medio ponderado de las indemnizaciones abonadas), queda supeditada a determinados requisitos del solicitante, garantía de una trayectoria de dedicación, destacando la exclusión de quienes tienen cuota mayor de 300.000 kilos (cifra en la que parece haberse fijado el umbral óptimo de viabilidad de una explotación) y la limitación a productores jóvenes (18-40 años), productores a título principal, integrantes de entidades asociativas y sociedades civiles, y titulares de explotación ubicada en zonas desfavorecidas. Las

cantidades máximas pedidas, función de la cantidad de referencia, no pueden exceder del 50% de la misma si es inferior a 150.000 kilos y del 50% de la diferencia entre 150.000 y 300.000 si se sitúa en este intervalo. La gestión corre también por cuenta de las CC.AA., salvo la asignación de la cuota. Mediante un procedimiento semejante entre CC.AA. y MAPA, éste asignará conjuntamente a los productores que hayan obtenido cantidades de referencia del Fondo una **cantidad de referencia complementaria, gratuita**, procedente de la reserva nacional, cuya cuantía en porcentaje de la cuota obtenida del Fondo no podrá superar el 40% para cantidades individuales de referencia hasta 25.000 kilos, 50% entre 25.001 y 150.000 y 40% entre 150.001 y 300.000. Para el **período 1998-99 el programa de abandono** fija la cantidad de leche a liberar en un máximo de 75.000 toneladas. Parece que el MAPA ha dotado el programa con 4.500 millones de pesetas, a complementar con financiación de las CC.AA. (1.500 millones). La indemnización se fija en 60 pesetas por kilo para cuotas hasta 25.000 kilos y 50 para las superiores. Las dos terceras partes de las cantidades de referencia liberadas se destinarán al Fondo de Cuotas quedando el tercio restante en la reserva nacional para atender la demanda de cuotas complementarias. Anótese que los beneficiarios del Fondo se obligan a mantener la cantidad comprada al mismo durante al menos cinco períodos.

El nuevo plan se completa con una **revisión de los mecanismos de flexibilidad del régimen de cuotas**, esto es, las transferencias definitivas, las cesiones temporales y los trasvases de cantidades individuales de referencia entre productores.

Las **transferencias, si no implican transmisión de la explotación**, permitidas como hasta ahora **dentro del territorio de cada C.A.** con el objeto de mejorar la estructura de la producción de leche, se limitan a

adquirentes que sean bien agricultores a título principal, bien jóvenes (según la Ley 19/1995), bien agrupaciones de productores, SAT, cooperativas o sociedades civiles. La normativa recoge minuciosamente la casuística, de signo más bien restrictivo. Así, obliga a la transferencia total si la cantidad individual de referencia es igual o menor de 50.000 kilos, fuerza a retener el 50% si se sigue produciendo leche y la cantidad de referencia está entre 50.000 y 100.000 kilos, impone un mínimo de transferencia (50.000 kilos) si la cuota de explotación supera los 100.000 kilos, y establece la prohibición de transferir cantidades de referencia durante los cinco años subsiguientes a la transacción. Quien haya transferido el total o parte de su cantidad individual de referencia no podrá tener acceso a otra nueva por transferencia o cesión durante el mismo período de cuotas y, recíprocamente, el que haya adquirido cantidades de referencia no será autorizado a transferir en el mismo período, salvo situación de fuerza mayor. El productor miembro de entidades asociativas o societarias, si no les cede su cuota, tiene que esperar cinco años desde la separación y, además, transferir simultáneamente la explotación. Durante cada período de cuotas sólo se podrá realizar una transferencia por cada transferidor, aunque sí se autoriza en favor de uno o más adquirentes.

Las **transferencias desvinculadas de la explotación entre productores de diferentes CC.AA.** no sufren retención del 15% de las cantidades transferidas con destino a la reserva nacional, como en principio se pretendía; pero se deben cumplir compromisos definidos para garantizar que la operación tiene como finalidad la reestructuración y la extensificación. Hay que acreditar la mejora estructural y que el incremento de producción justifica la transferencia. Se sigue precorrigiendo el apoyo de la explotación sobre tierra (50% de la ración de volumen de los ani-



El M.A.P.A. aspira a ajustar la producción y establecer un fondo nacional coordinado y cuotas.



males a base de recursos forrajeros o merced al abastecimiento de subproductos agroindustriales). La extensificación comporta cargas ganaderas inferiores a 2 UGM de superficie forrajera. Las CC.AA. de procedencia y de destino tienen que informar expresamente sobre los condicionantes establecidos. La salida de cantidades de referencia por encima del 1,5% de las zonas desfavorecidas (Directiva 75/268 CEE) llevará consigo la suspensión de nuevas autorizaciones por el MAPA; para ello cada CC.AA. debe informar al MAPA antes del 1º de junio de cada periodo de cuotas sobre las cantidades individuales de referencia que tienen atribuidas los productores de tales áreas.

Las cesiones temporales se restringen a sólo dos periodos de cuota consecutivos cuando afectan a más del 25% de la cantidad de referencia; su regulación fija en 5.000 kilos la mínima cantidad objeto de cesión, prohíbe en el mismo periodo a quien cede realizar transferencias y adquirir cuotas y al cesionario transferir o ceder, y segrega de las cesiones temporales las cantidades reasignadas desde la reserva nacional. Los **trasvases**, temporales por periodo de cuotas o permanentes, facilitan que el productor convierta la modalidad de su cantidad de referencia (de venta directa a venta a compradores o viceversa) según sus conveniencias de comercialización.

Habrà que **esperar el arranque** de este proyecto de modernización y competitividad y examinar **cómo se gestiona y coordina con las CC.AA.** Que las CC.AA., al hacer la propuesta al MAPA para la asignación de las cuotas liberadas por los programas de abandono, puedan establecer la prioridad según otros criterios objetivos de carácter complementario que los señalados en la normativa (agricultor joven, productores no beneficiados en distribuciones anteriores habiendo solicitado cantidades al Fondo), pondrá el

esquema a prueba de homogeneidad. Tendrá que verse qué agilidad administrativa muestra el procedimiento, sobre todo el plazo de pago, y sus resultados frente al mercado libre de cuotas como competidor, mercado al que se le imponen más limitaciones y se le intenta complicar su actividad y, en último término, doblegar (sirva como muestra que a quien adquiere cantidades de referencia desligadas de la explotación se le prohíbe transferir en cinco años lo que tenía y lo comprado), ya que es inviable por escandaloso suprimirlo. En mi criterio, hay motivos para ser reservado respecto a la materialización completa del plan. Además, el productor que no pueda comprar cuota por lo limitado de sus recursos o las reducidas posibilidades de endeudamiento parece quedar un tanto abandonado a su suerte. Por añadidura, en el trasfondo de la nueva norma se perfila una vez más la continuidad en la tendencia a la consolidación del mapa lechero nacional, como corresponde a una voluntad política vencida hacia la **regionalización de las cuotas**, fruto de las precedentes concesiones del MAPA, que éste ya no es capaz de contrarrestar, inclinada a dar todo tipo de facilidades a la reestructuración dentro de cada C.A. y entorpecerla entre CC.AA. Semejante planteamiento no favorece el ejercicio de la competitividad más allá del 2006, cuando previsiblemente no haya cuotas, porque reduce la capacidad de acción de las explotaciones desde ahora a entonces. La limitación del 1,5% en las transferencias de cantidades de referencia entre CC.AA. es una buena idea para mantener la producción en las zonas desfavorecidas, sobre todo en montaña, pero también una buena excusa para obstaculizar esa corriente, pues en realidad va a funcionar en las CC.AA. con amplias áreas de montaña como un freno a las transferencias que en la práctica propenderá a anular el funcionamiento del mercado.

Esta última derivación podría ser significativa en las CC.AA. del tercio norte peninsular.

Resulta triste reconocerlo pero no es fácil encontrar ahora en España una salida aceptable a la aplicación del régimen de la tasa suplementaria, dado el deterioro de la situación y las contradicciones inherentes (por ejemplo, que en el periodo 1997-98 no haya habido sobrepasamiento de la cantidad global garantizada a España); mucho me temo que se deba esperar a la abolición del régimen en 2006, pues la asignación del millón más de cuota en la debatida propuesta de reforma de la OCM presentada por la Comisión es misión imposible.

En mi opinión, la parte más importante de la regulación dictada es la dirigida a **garantizar el pago de las retenciones obligatorias**. No será fácil su andadura en un ambiente de ficción respecto a los rebasamientos de la cuota global española. Por otra parte, un amplio segmento de las explotaciones sufrirá el efecto conjunto de las retenciones y de los pagos de intereses y amortizaciones por los créditos para la modernización de sus instalaciones, acrecentado en su caso por el coste de la cuota comprada al Fondo, efecto que podría ser muy duramente lesivo si bajaran los precios de la leche al productor. La parte relativa a los primeros compradores parece tímida e insuficiente para resolver el problema; los dos millones de kilos comprados como mínimo exigidos en el periodo 2000-01 es una cuantía demasiado reducida para ordenar la recogida y asegurar las obligaciones impuestas por el régimen de cuotas. En cuanto a los programas de abandono, al margen del precio por kilo, a primera vista poco competitivo para el mercado libre, y, por tanto, capaz de condicionar seriamente los resultados, 75.000 toneladas es tan poca cuantía que, si se liberan, repercutirá levemente en la reestructuración de explotaciones.



Programas nacionales de abandono voluntario.

*Victoriano Calcedo,
autor del artículo,
durante las Jornadas Técnicas
celebradas en
FIMA GANADERA 98*

Por de pronto, el País Vasco se ha descolgado del plan del MAPA al decidir repartir la cuota liberada por su programa de abandono, dotado con 815 millones, para 18 millones de kilos de leche (45 pesetas/kg) de modo gratuito, sin cargo para el productor que quiera aumentar la suya. Quizás no era factible actuar de otra manera porque hasta el momento el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales han invertido 2.310 millones de pesetas en la "liberación" de cuotas, lo que ha supuesto redistribuir gratuitamente 41.000 toneladas. También, al filo de la mitad de 1998, se observaría, según algunos comentaristas españoles, una cierta paralización de la oferta de cuota en el mercado inducida por la futura prima a la vaca lechera que figura en la proposición de nuevo Reglamento para la reforma de la OCM desde 2000 presentada por la Comisión; otras informaciones, contradictorias con las precedentes, acusan precios firmes achacables a la insistente demanda generada por la previsible prórroga del régimen de cuotas desde 2000-01 a 2005-06. Convendrá confirmar la tendencia real a medida que avance la campaña.

El R.D. 1563/1998, invocando las exigencias comunitarias a la calidad higiénica de la leche y a la homologación de las condiciones de las explotaciones productoras, en las que están implicados productores y compradores, aborda la creación de una línea de apoyo a la mejora integral de tales explotaciones, si bien, por razones de oportunidad, concede prioridad al problema de la calidad de la leche, a demanda del propio sector, para el que establece un marco general de ayudas, cofinanciable complementariamente por las CC.AA. mediante convenio con el MAPA. El objeto de la medida es, pues, fijar las bases reguladoras de las ayudas estatales a los productores (mejora integral de las explotaciones lecheras) y a los compradores.

A los productores con cuota lechera y sus agrupaciones se les ayuda por su participación en programas de control de las condiciones higiénico-sanitarias de las explotaciones y de su producción, siempre que cumplan sus obligaciones respecto de la tasa suplementaria y se comprometan a permanecer en la actividad no menos de cinco años.

A los compradores autorizados se les ayuda por las acciones que desarrollen para el seguimiento y mejora de la calidad de la leche, si se comprometen a un pago diferencial de los parámetros de calidad superiores a los exigidos por la normativa vigente y cumplen sus obligaciones en cuanto a la tasa suplementaria.

Son elegibles para la subvención las ayudas derivadas de acciones de asesoramiento directo y modernización de instalaciones y equipo que supongan la adecuación de las condiciones de obtención, almacenamiento y transporte de la leche (traducidas en mejoras del número de gérmenes y células somáticas y de los parámetros físico-químicos mínimos, y en la ausencia de inhibidores), la adaptación de las explotaciones a las exigencias medioambientales y la mejora de la gestión técnico-económica y el cumplimiento de las obligaciones del régimen de cuotas. Si las disponibilidades presupuestarias fueran desbordadas por la demanda, la prioridad corresponderá a las acciones sobre la calidad de la leche que emprendan cooperativas, SATs y entidades profesionales del sector lechero en función del número de productores y la cantidad de leche que sumen. Tramitación y pagos quedan en mano de las CC.AA., a las que se encomienda que velen por que no se produzca concentración de ayudas por el mismo concepto en una explotación. La convocatoria de las ayudas la realizará el MAPA y en

ella se precisará la dotación presupuestaria. El importe alcanzaría según algunas fuentes oficiosas 1.500 millones de pesetas en los periodos de cuotas de 1998-99 y 1999-2000, cifra manifiestamente insuficiente ante la urgencia y la envergadura del sólo problema de la calidad higiénica de la leche (una C.A.uniprovincial como Cantabria le dedicó 100 millones en 1997 y le destinará otros 100 en 1998).

Se está realmente en presencia de una medida que ya se aplica unilateralmente por numerosas CC.AA., con cargo a sus presupuestos, de modo que cofinanciarán y ampliarán sus acciones. El MAPA, un tanto tarde, intenta cubrir un frente demasiado amplio para las posibilidades de su Presupuesto. La asignación en éste no parece que pueda alcanzar una cuantía proporcionada a las necesidades, ya que se teme desde el principio que deba ser destinada sólo a la mejora de la calidad de la leche. Da la sensación de que la disposición se dirige a este objetivo. La **cuestión clave en todo caso es la coordinación con las CC.AA.**, que ya tienen en marcha sus programas. Sin duda el efecto será modestamente apreciable en la calidad higiénica de la leche y en la detección de inhibidores dentro de aquellos ámbitos territoriales que ya atienden el problema, poco o nada en los de la tasa suplementaria a través de los requisitos impuestos a productores y compradores para beneficiarse de las ayudas es poco realista en la presente situación de estadística productiva ficticia. Subyacen las mismas limitaciones de fondo que en la ordenación del colectivo de los primeros compradores y en el cobro de las retenciones obligatorias, esto es, un cuadro de aplicación del régimen de cuotas que comenzó mal y luego ha permanecido dominado por la falta de transparencia inherente a los vicios adquiridos en su trayectoria.