



universidad
de león

ESCUELA DE INGENIERÍA AGRARIA Y FORESTAL

TRABAJO FIN DE GRADO

Curso de Adaptación al Grado en Ingeniería Agroalimentaria

**ESTUDIO TÉCNICO SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA PAC EN EL
SECTOR LÁCTEO. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS EN LAS
EXPLOTACIONES LECHERAS ASTURIANAS.**

***TECHNICAL STUDY ON THE IMPACT OF CAP REFORMS ON THE DAIRY SECTOR.
ANALYSIS OF THE ECONOMIC RESULTS IN THE ASTURIAN DAIRY FARMS***

Ruth Hompanera Lanzós

D^a Piedad Campelo Rodríguez

León, Segunda Convocatoria, septiembre 2018.

ESCUELA DE INGENIERÍA AGRARIA Y FORESTAL

TRABAJO FIN DE GRADO

Curso de Adaptación al Grado en Ingeniería Agroalimentaria

**ESTUDIO TÉCNICO SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA PAC
EN EL SECTOR LÁCTEO. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS
EN LAS EXPLOTACIONES LECHERAS ASTURIANAS**

***TECHNICAL STUDY ON THE IMPACT OF CAP REFORMS ON THE DAIRY
SECTOR. ANALYSIS OF THE ECONOMIC RESULTS IN THE ASTURIAN
DAIRY FARMS***

Ruth Hompanera Lanzós

D^a Piedad Campelo Rodríguez

León, Segunda Convocatoria, septiembre 2018.

HOJA DE CONFORMIDAD

TRABAJOS DE CARÁCTER CIENTÍFICO O TÉCNICO
--

Título: ESTUDIO TÉCNICO SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE LA PAC EN EL SECTOR LÁCTEO. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS EN LAS EXPLOTACIONES LECHERAS ASTURIANAS

Autor: RUTH HOMPANERA LANZÓS

ELEMENTOS DE OBLIGADA APARICIÓN

- Resumen.** De 400 palabras como máximo.
- Introducción.** Debe incluir los motivos por los que se realiza el trabajo y los antecedentes o estudios previos sobre el mismo.
- Objetivos.** Se detallarán de forma clara y concisa los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Material y Métodos / Metodología.** Descripción de las técnicas, los materiales empleados, y los métodos de análisis de datos, de forma que se garantice la repetibilidad de los mismos.
- Resultados / Análisis / Diagnóstico.** La información obtenida con el estudio se presentará de forma sistemática, preferentemente mediante tablas y figuras que deberán ser en todo caso autoexplicativas, y deberán aparecer debidamente numeradas y referenciadas en un índice propio.
- Discusión.** Los resultados propios del trabajo deberán ser discutidos relacionándolos, en su caso, con otros de estudios precedentes.
- Conclusiones.** Deberán ser claras, concisas, y coherentes con los objetivos propuestos. En el caso planes de ordenación de recursos forestales, propuestas concretas con objetivos, líneas y medidas.
- Bibliografía.** Listado de las fuentes de información utilizadas debidamente referenciadas y ordenadas.

<input type="checkbox"/> OBTENIDA LA CONFORMIDAD	El tutor/es
<input type="checkbox"/> DENEGADA LA CONFORMIDAD (No se autoriza la presentación)	Fdo.: Fdo:

AGRADECIMIENTOS

Llegado el final de este trabajo fin de grado debo agradecer de manera especial el apoyo recibido de la tutora Doña Piedad Campelo Rodríguez, pues sin su inestimable ayuda, formación, consejos y paciencia no habría sido posible llegar a este punto.

Quiero extender mi agradecimiento a D. Benigno Fernández Fano. Destacar su interés y el tiempo dedicado para poner en mis manos su experiencia y conocimiento. Sin él no habría sido posible llevar a cabo este trabajo; agradezco su valiosa amistad.

Manifiestar mi más profundo agradecimiento por las facilidades dadas por Central Lechera Asturiana al poner a mi disposición los datos e información necesaria para la elaboración de este trabajo de fin de grado, y su comprensión, apoyo y guía que en todo momento me prestaron.

RESUMEN

“Asturias es leche”, así de tajante se mostraba la Consejera de Desarrollo Rural y Recursos Naturales del Principado de Asturias durante su intervención en el Curso «El sector Lácteo Español. Perspectivas» celebrado en el 2017 en la Granda, Siero. Las cifras le dan la razón: más del 10% de la leche líquida que se consume en España procede del Principado. Para los asturianos, el sector lácteo representa un distintivo de identidad; en Asturias se produce, transforma y se comercializa leche aportando economía, renta y empleo, conformando paisaje: se trata de la región quesera con mayor diversidad de Europa.

Tras la desaparición de las cuotas lácteas, el sector lácteo atraviesa una situación delicada. Como consecuencia de eliminar los límites de producción se ha producido un exceso de oferta, con la consiguiente caída de los precios. Por otro lado, la baja rentabilidad de los precios de la leche ha provocado el cierre de explotaciones. Solo en el año 2016 desaparecieron cerca de 900 explotaciones de leche, la mayor parte de las cuales se localizaba en la cornisa cantábrica. No obstante, el Ministerio de Agricultura Pesca Alimentación y Medio Ambiente señala que, después del primer año sin cuotas lácteas, el número de explotaciones disminuyó en un 2%, pero las entregas se incrementaron en un 3%. Tras el descenso de precios registrado en 2015 y en el primer semestre de 2016, los precios iniciaron un progresivo incremento que se mantuvo durante 2017. La situación en la Unión Europea (UE) es parecida. El total de entregas en 2017 aumentó un 1,8% con relación al año anterior.

Es posible que esta situación se deba a la aplicación de las sucesivas reformas de la Política Agraria Común (PAC) de los últimos años. Relacionar las políticas de la PAC con el sector lácteo y la evolución de las distintas ayudas en el marco de esta política permitirá establecer el grado de implicación de dichas ayudas en el comportamiento de los precios de la leche.

Para demostrar la relación entre las medidas implantadas en los diferentes periodos de la PAC y las variaciones del precio de la leche se hace uso del Tablero de Gestión de Explotaciones Lecheras (TAGEL) y de su metodología específica, mediante el indicador “Excedente Bruto de Explotación” (EBE).

De este modo, en el presente trabajo se demuestra que, en el contexto de estudio, la viabilidad de explotaciones lecheras asturianas está supeditada a la percepción de las ayudas de la PAC.

Palabras clave: Precio leche, PAC, Ayudas, TAGEL, EBE.

ABSTRACT

“Asturias is synonymous of dairy farming”. That was the straightforward statement issued by the Minister for Rural Development and Natural resources of the autonomous community of the Principality of Asturias during the conference she held for the course: “The Spanish dairy sector. Perspectives”, which took place in Granda, Siero in 2017.

The data confirm her views. More than 10% of the milk consumed in Spain comes from the Principality of Asturias. For Asturian people dairy farming is part of their identity. In Asturias milk is produced, manufactured and sold, contributing to the economy and employment of the region, even shaping its landscape. Asturias is the cheese region which has the widest variety of cheese production in Europe.

Once the milk quota has disappeared, the dairy industry is going through difficult times. As a result of having abolished the limits in milk production, the dairy industry is experiencing oversupply and consequently the prices have plummeted. What is more, the low profitability of the milk has made many dairy farms close down.

Just in 2016 around 900 dairy farms disappeared, most of which were located on the Northern coast. Despite all this, the government remarks that the number of dairy farms has dropped by 2% but the milk production has increased by 3% after the first year without milk quota.

After the drop in prices registered in 2015 and during the first semester in 2016 prices have been increasing progressively throughout year 2017. The situation in the EU is similar. In 2017 milk production increased by 1.8% compared to the production in the previous year. It is possible this situation is the result of the successive reforms passed and implemented by the EU Common Agricultural Policy (CAP) during the last few years.

We will show how the price of milk is related to the EU Common Agricultural Policies in the milk sector and the implementation of this CAP support for farmers.

To prove the relationship between the CAP support and the milk prices variation we will make use of the TAGEL program for managing dairy farms and its methodology through the Gross Operating Surplus indicator (GOS).

The aim of this study will then be to show how the sustainability of Asturian dairy farms is subject to the reception of CAP support by farmers.

Key words: Milk prices, CAP, Supports, TAGEL, GOS.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	13
1.1. Antecedentes	15
1.1.1. El origen de la PAC	15
1.1.2. Las reformas de la PAC	19
1.1.2.1. La reforma de MacSharry (1992)	19
1.1.2.2. La Agenda 2000	21
1.1.2.3. La Reforma Intermedia (2003)	24
1.1.2.4. El chequeo médico (2009)	26
1.1.2.5. La PAC post 2013: algunos de sus rasgos más definitorios	30
1.1.3. El modelo de aplicación de la post 2013 en España	35
1.1.3.1. Análisis del 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.	36
1.1.3.2. Ayudas asociadas o acopladas para el sector lácteo	41
1.1.3.3. Incidencia de las ayudas del segundo pilar al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el sector lácteo asturiano	43
1.1.3.4. Principales medidas contempladas en los reglamentos que desarrollan la PAC 2014/2020 que en España se decidió no implementar	43
1.1.4. El sector lácteo en el contexto europeo y su regulación	44
1.1.4.1. El sector lácteo en la PAC	46
1.1.5. La realidad española del sector productor lácteo. El sector lácteo español en el contexto europeo	48
1.1.6. El sector lácteo en Asturias.	51
1.1.6.1. La evolución del sector productor de leche en Asturias desde los orígenes de la PAC al momento actual.	51
1.1.6.1.1. Producciones	56
1.1.6.1.2. Distribución geográfica	57
1.1.6.1.3. La comercialización de leche y productos lácteos	57
2. OBJETIVOS	59
3. METODOLOGÍA	61
3.1. La gestión técnica en el vacuno lechero. El tablero de gestión de la explotación lechera (TAGEL)	61
3.1.1. Características estructurales de las explotaciones	63
3.1.2. Producto Bruto	64
3.1.3. Gastos totales	65

3.1.4. Excedente Bruto de Explotación (EBE) antes de mano de obra	66
4. RESULTADOS TÉCNICO-ECONÓMICOS Y REFORMA DE LA PAC EN LAS EXPLOTACIONES LECHERAS ASTURIANAS.....	67
4.1. Una aproximación a los resultados obtenidos en TAGEL para el periodo 2007/2016.....	67
4.1.1. Características estructurales de las explotaciones	67
4.1.2. Producto Bruto.....	73
4.1.3. Gastos Totales	78
4.1.4. EBE en TAGEL.....	80
5. DISCUSIÓN DE LOS DATOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE LOS EPÍGRAFES DE LA METODOLOGÍA TAGEL	83
5.1. Características estructurales de las explotaciones.....	83
5.2. Producto Bruto	83
5.3. Gastos Totales	84
5.4. EBE	84
5.5. Datos de TAGEL y reforma de la PAC post 2013.....	85
5.6. La evolución de las ayudas	87
6. CONCLUSIONES	89
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ASCOL Asturiana de Control lechero

CAPSA Corporación Alimentaria Peñasanta

C.A Comunidad Autónoma

CC. AA. Comunidades Autónomas

CEE Comunidad Económica Europea

CLAS Central Lechera Asturiana

CM Chequeo Médico

CONAFE Confederación de Asociaciones de Frisona Española

EBE Excedente Bruto de Explotación

EEMM Estados Miembros

DOP Denominación de Origen Protegida

DOUE Diario Oficial de la Unión Europea

FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEGA Fondo Español de Garantía Agraria

FEOGA Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

FICYT Fundación de Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y de la Tecnológica

GE Gastos Estructurales

GEA Gestión de Explotaciones Agrarias

GF Gastos Funcionamiento

IDEPA Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias

INCN Importe Neto de Cifra de Negocios

INE Instituto Nacional de Estadística

MAGRAMA Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.

MAPAMA Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MGA Medida Global de la Ayuda de la Unión Europea

OCM Organización Común de Mercado

OMC Organización Mundial del Comercio

PAC Política Agrícola Común

PDR Programas de Desarrollo Rural

RECAN Red Contable Agraria Nacional

RENGRATI Red Nacional de Granjas Típicas

RD Real Decreto

RICA Red de Información Contable Agraria

RIIA Registro General de Identificación Individual de Animales

RPU Régimen de Pago Único

SADEI Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales

SAU Superficie Agraria Útil

SIE Superficies de Interés Ecológico

TAGEL Tablero de Gestión de la explotación lechera de CLAS

TFG Trabajo Fin de Grado

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UGM Unidades de Ganado Mayor

UTA Unidades de Trabajo Anual

UE Unión Europea

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1. Evolución de las características estructurales de las explotaciones.

Tabla 4.2. Evolución del Producto Bruto en TAGEL.

Tabla 4.3. Ayudas totales por litro de leche vendido.

Tabla 4.4. Gastos Totales en TAGEL (en €).

Tabla 4.5. El EBE en TAGEL.

Tabla 5.1. Evolución del precio percibido por cada 100 kg de leche vendido en TAGEL España y en la UE.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 4.1. Evolución media de la SAU de la explotación, de su tendencia y del porcentaje de la SAU en propiedad en comparación con el total de la SAU de la explotación.

Figura 4.2. . Evolución del total de UTAs de la explotación.

Figura 4.3. Evolución de la media de los litros vendidos por explotación, y de los litros de leche producidos por hectarea de SAU.

Figura 4.4. Evolución del precio percibido por litro de leche vendido.

Figura 4.5. Evolución de las UGMs totales de la explotación, de su tendencia y número de UGMs por hectarea de SAU.

Figura 4.6. La conformación del producto bruto o del total de los ingresos.

Figura 4.7. Evolución del porcentaje de la venta de leche, de las ayudas y de otros ingresos, sobre el producto bruto.

Figura 4.8. Evolución del producto bruto y de los ingresos por venta de leche.

Figura 4.9. Evolución del total de ayudas de las del primer y segundo pilar y de las otras ayudas (en €).

Figura 4.10. Evolución del porcentaje de las del primer y segundo pilar y de las otras ayudas, sobre el total de ayudas.

Figura 4.11. Ayudas totales por litro de leche vendido expresadas (en €).

Figura 4.12. Evolución de los gastos totales y de los de funcionamiento y estructurales (en €).

Figura 4.13. Evolución del porcentaje de los gastos de funcionamiento y estructurales.

Figura 4.14. Evolución del EBE de la explotación y del EBE por litro de leche vendido.

Figura 4.15. Evolución del importe total de las ayudas (en €) y total de ayudas por litro de leche (en €/ l).

Figura 4.16. Porcentaje (%) de las ayudas sobre el EBE.

Figura 4.17. EBE por UGMs de la explotación y por hectárea de SAU.

Figura 5.1. Evolución del precio percibido por cada 100 kg de leche vendido en TAGEL, en España y en la UE.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo fin de grado (TFG) constituye para la autora el punto final del Curso de Adaptación al Grado en Ingeniería Agraria y Alimentaria realizado en la Escuela Superior y Técnica de Ingeniería Agraria de la Universidad de León. El tema principal de este trabajo surge por el conocimiento que tiene la autora del denominado Tablero de Gestión de la Explotación (TAGEL) que en el año 2007 la empresa Central Lechera Asturiana (CLAS) puso en marcha.

En la actualidad el sector productor de leche atraviesa una fuerte crisis, derivada principalmente de los bajos precios que los ganaderos perciben por la leche que entregan a las industrias lácteas, lo cual es posible que esté motivado por las profundas modificaciones que la Política Agraria Común (PAC) ha sufrido en los últimos años.

El análisis de la influencia de las distintas políticas de la PAC relacionadas con el sector lácteo reviste gran importancia, pues éste supone un pilar estratégico para el desarrollo de la industria alimentaria, especialmente en algunas regiones españolas como Asturias, en la que el número de empresas relacionadas con esta industria suponen un 6% del total según el Directorio Central de Empresas (DIRCE) del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA,2014), dando además empleo a 2480 personas, lo que supone un importe neto de cifra de negocios de 1379,9 millones de euros (IDEPA,2014). Del total de leche líquida consumida en España, más del 10% procede de industrias asturianas. Además, La Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales del Principado de Asturias (2017) indica que “la aportación de la ganadería a la producción final agraria es en Asturias del 87,5% y, de este porcentaje, el 80% corresponde al ganado bovino (50% leche y 30% carne); somos, por tanto, ganadería” La ganadería de leche aporta en Asturias actividad económica, renta y empleo, ha transformado el paisaje y contribuye a definir identidad. Todo ello justifica una particular atención a la importancia que tiene el sector lácteo en el Principado.

Dado que los objetivos principales de la PAC son garantizar el desarrollo rural, asegurar el abastecimiento de alimentos a los consumidores europeos y la disponibilidad de todo tipo de productos a precios razonables, resulta interesante estudiar y analizar qué impacto han tenido y pueden tener estas políticas en un sector concreto y para una región determinada, en este caso el sector lácteo asturiano.

Es por ello por lo que el objetivo del presente TFG es el de analizar los efectos que la reforma de la PAC ha producido en dicho sector, utilizando como metodología tanto la revisión bibliográfica como el procesamiento de datos estadísticos, tomando como referencia para estos últimos datos de gestión técnico-económica obtenidos para un conjunto de explotaciones lecheras asturianas para el periodo 2007-2016.

El trabajo se estructura en tres bloques principales, los dos primeros se desarrollan en los antecedentes. En el primero de ellos se recopilan y exponen los antecedentes de la PAC, en concreto de dónde surge y por qué. De igual manera se estudia el impacto de las medidas aplicadas hasta el momento actual, abordando las cuestiones o aspectos más relevantes de la PAC, haciendo hincapié en las reformas de 2003 y 2008, así como en la eliminación de las cuotas lácteas con motivo de la reforma de 2015.

Además de analizar los diferentes instrumentos que se han ido introduciendo a lo largo de la evolución de la PAC, y considerando que el objetivo de este trabajo se centra en el ámbito regional, es importante para entender el comportamiento del sector lácteo conocer los rasgos que definen el mismo y abordar con profundidad la evolución de la producción y comercialización de leche en Asturias, temas que se abordan en el segundo bloque.

Con estos cimientos, ya en el tercer bloque y sobre la base de los datos técnico-económicos obtenidos por el Tablero de Gestión de la Explotación Lechera (TAGEL), se analizarán éstos comparándolos con la situación del sector a través de los diferentes cambios de la PAC estudiados anteriormente, mostrando las diferencias entre la situación en el año 2007 (año de referencia) y el año 2016.

Finalmente, y a la vista de los resultados obtenidos, se exponen tanto las conclusiones como algunas líneas de investigación que podrían seguirse en el futuro.

1.1. Antecedentes

Los antecedentes se describen en base a una amplia revisión bibliográfica, se analiza el proceso de cambio que viene experimentando el sector agrario y en particular el lácteo desde la segunda mitad del siglo XX. Para comprender este proceso, se estudia la evolución de la política que más ha influido en dicho ámbito, la PAC. Al estar el sector lácteo regulado por la PAC, no es posible analizar el sector sin analizar ésta. La política comunitaria implantada a mediados del siglo XX es una de las más antiguas de la UE, estando fuertemente enraizada en el proyecto de integración europea. A lo largo de su existencia y, en concreto, de las dos últimas décadas, la PAC ha sufrido diferentes reformas, por lo que para comprender la PAC actual es necesario analizar los cambios históricos producidos en la concepción de la política agrícola común en sus más de 50 años de historia.

Analizar la evolución histórica de la PAC en su conjunto, así como los objetivos, y contenidos específicos de cada reforma y, más en concreto, los instrumentos de gestión en vigor permitirán determinar la repercusión de los cambios ocurridos en la PAC en el sector lácteo.

Para analizar los antecedentes de la PAC se ha recurrido, como fuentes, a los trabajos realizados por la UE en la elaboración de informes, documentos y estadísticas, así como referencias bibliográficas de autores que han tratado los temas referidos. Con el estudio de esta documentación se pone de manifiesto la importancia de las ayudas PAC en sector lácteo, en particular la participación que las ayudas directas tienen en la renta de las explotaciones lecheras asturianas y cómo la evolución del sector lácteo en España no se puede entender sin las políticas aplicadas.

A continuación, se analiza el origen y evolución de la PAC y su relación con el sector lácteo, exponiendo las principales características de las diferentes reformas ordenadas en el tiempo.

1.1.1. *El origen de la PAC*

En virtud del Tratado de Roma firmado en 1958, los seis países fundadores¹ crearon el mercado común, en el cual se incluía a los productos agrícolas en la libre circulación de mercancías, manteniendo al mismo tiempo la intervención pública en el

¹ Francia, Italia, República Federal de Alemania, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

sector agrícola. Se suprimieron los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el mercado común para traspasarlos a escala comunitaria.

En estos seis países tradicionalmente la intervención en la agricultura se basaba en el principio de la especificidad sectorial, la cual dependía en gran medida del clima y de las condiciones geográficas, por lo que experimentaba desequilibrios sistémicos entre la oferta y la demanda, y, por consiguiente, una fuerte volatilidad de los precios y los ingresos que los agricultores percibían por la venta de sus productos

El artículo 33 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establecía los objetivos específicos de la política agrícola común (PAC):

- Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando 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;
- Estabilizar los mercados;
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Bien sabido es que la demanda alimentaria no es flexible: una oferta abundante provoca caídas de precios y, al contrario, cuando hay poca oferta los precios suben. Todos esos elementos desembocan en una inestabilidad permanente de los mercados. Ante esta situación, las autoridades públicas de esos países tendieron a regular los mercados agrícolas y mantener los ingresos de los productores, tendencia que heredó la PAC desde sus orígenes.

Según Tamames (1999) en 1962 comienza de manera efectiva una política agraria comunitaria para asegurar que la producción agrícola y ganadera satisficiera el abastecimiento de productos básicos. El objetivo central en estos primeros años de la PAC era asegurar que los ciudadanos, como consumidores, dispusieran de un suministro estable y suficiente de alimentos a precios asequibles. Para ello se debía garantizar que el conjunto de países de la UE dispusiera de un sector agrícola viable fomentando la mejora de la productividad agrícola.

En 1962, con la creación de un mercado único agrícola con su propia moneda de referencia para el comercio agrario interior, se estableció la política de primer pilar o de apoyo a los precios y a los ingresos, la cual se materializó en forma de Organizaciones

Comunes de Mercado (OCM). El cometido de estas era orientar, ordenar y regular la producción y el mercado intracomunitario y los intercambios con terceros países, regulando los subsectores de cereales, huevos, aves, frutas, hortalizas y vino.

En un principio, la prioridad fue la creación de un modelo integrador de una regulación europea común y homogénea,² siguiendo el modelo de las políticas agrarias nacionales de Francia y Alemania desarrolladas en la posguerra. De lo que se trataba en un principio era de asegurar por medio de un acuerdo político, por un lado, la fijación de precios internos elevados que satisficieran las pretensiones de los agricultores y ganaderos alemanes y, por otro, la ausencia de mecanismos de protección en frontera para determinados productos extraños al espacio europeo, en aras de los intereses de los consumidores. Este planteamiento inicial fue, para muchos, erróneo, constituyendo el germen de numerosas dificultades que aflorarían muy pronto (Torres, 2014).

La PAC funcionaba mediante subvenciones y sistemas que garantizaban precios elevados a los agricultores, sin elevar el precio final para los consumidores, incentivando el aumento de la producción y con una fuerte protección en frontera.

En aquellos años, se dice que la PAC murió de éxito, ya que no solo logró el autoabastecimiento, uno de sus objetivos por otra parte, sino que, además, se generaron una gran cantidad de excedentes que fue preciso exportar, lo que provocó la utilización de recursos presupuestarios muy elevados, ya que los precios de los productos agrarios europeos eran muy superiores a los precios de esos productos en los mercados mundiales. Esta generación de excedentes originó que prácticamente el 60 % del presupuesto comunitario se dedicase al sector agrario, lo que motivó que se plantease reformar la PAC.

En lo que se refiere al sector lácteo, fue en 1968, seis años después de haberse implantado la política de precios agrarios, cuando se creó la primera OCM³ en este sector, el cual permitía “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” (Consejo Europeo, 1968). En el caso de

² Conferencia de Stresa, 1958; primeras Organizaciones Comunes de Mercados (OCM), adoptadas el 14 de enero de 1962, si bien no fue hasta 1968 cuando se adoptó la OCM de los productos lácteos.

³ El Reglamento 804/68/CE de 27 de junio establecía la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos (DO L 148, de 28.6.1968), y supuso la primera regulación del sector, puesto que señalaba: “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”.

los productos lácteos se establecía el precio mínimo indicativo,⁴ que era el precio de la leche que se intentaba asegurar para la totalidad de la leche vendida por los productores (Pérez *et al.*, 2009).

Son muchos los autores que coinciden en que al analizar los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado de Roma 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 excedentes⁵ 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).

La crisis presupuestaria de los ochenta se caracterizó por la generación de excedentes de producción agrícola. Con la finalidad de restringir la producción de leche de vaca se instaura en la UE mediante del Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo el régimen de cuotas lecheras y tasa suplementaria.⁶ Algunos autores señalan que el sistema de cuota láctea introducido en 1984 es, quizás, el mejor ejemplo de la política de control de oferta (Álvarez-Coque, 2006).

Es posible que el principal motivo que llevó a la Comunidad Económica Europea (CEE) a implantar el sistema de cuotas lácteas fuera la forma de intervención adoptada (establecimiento de un precio mínimo indicativo) ya que al resultar ineficaz provocó sobreproducción de leche (Pérez *et al.*, 2009).

Todavía hoy los objetivos de la PAC reflejan algunas contradicciones que aún no se han acabado de resolver. Por ejemplo, hasta finales del siglo pasado la PAC

⁴ El Reglamento 804/68/CE regulaba el sector mediante el establecimiento de un precio mínimo indicativo.

⁵ En 1978 solo los excedentes de productos lácteos costaron al FEOGA 4.000 millones de unidades de cuenta (Perales, 1994).

⁶ El régimen de cuotas lecheras se introduce por primera vez en el mercado europeo mediante del Reglamento 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 804/68 por el cual se establecía la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos (DO L 90, de 1.4.1984). Este régimen se estructuraba a través de una doble vía. En primer lugar, se determinaba una cantidad de leche de referencia para cada uno de los estados miembros. Esta cantidad de referencia, también denominada cantidad global garantizada, determinaba la producción máxima de leche que podía generar cada uno de los estados. En segundo lugar, el régimen de cuotas lecheras implicaba el establecimiento de una tasa, llamada tasa suplementaria, que se debería abonar por el estado en caso de que la producción de leche de éste sobrepasase la cantidad global garantizada.

estuvo guiada por la intervención de precios en el mercado, lo cual generaba un posible conflicto entre los intereses de los productores y consumidores (Álvarez-Coque, 2006).

Se trata de objetivos que son a la vez económicos y sociales, con los que se pretende proteger los intereses de los productores y los consumidores. En la práctica, los objetivos de la PAC no han cambiado desde el Tratado de Roma, dado que su formulación es muy flexible y han podido acomodar las numerosas reformas experimentadas a partir de los años ochenta del siglo XX.

Conviene señalar que, según jurisprudencia consolidada (Massot, 2008), los objetivos de la PAC no se pueden alcanzar simultáneamente en su totalidad. Por tanto, el poder legislativo de la Unión Europea (UE) dispone de un amplio margen de discreción en la elección de los instrumentos y el alcance de las reformas, en función de la evolución de los mercados y las prioridades establecidas por las instituciones europeas en un momento dado.

Aparte de los objetivos específicos de la PAC, establecidos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), varias disposiciones del Tratado incorporan en la actualidad otros objetivos aplicables al conjunto de las políticas y acciones de la Unión Europea. Así, también son objetivos integrantes de la PAC la promoción de un nivel de empleo elevado (artículo 9), la protección del medio ambiente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11), la protección de los consumidores (artículo 12), las exigencias en materia de bienestar de los animales (artículo 13), la protección de la salud pública (artículo 168, apartado 1) o la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178) (Massot, 2008). Se podría decir que la PAC está en una búsqueda permanente de legitimidad por parte de la sociedad (Álvarez-Coque, 2006).

Esta política ha ido sufriendo, como es normal, reformas a lo largo de los años, las cuales han permitido adaptar los mecanismos utilizados para alcanzar los distintos objetivos fijados por el Tratado, tal y como se verá en el siguiente apartado.

1.1.2. Las reformas de la PAC

1.1.2.1. La reforma de MacSharry (1992)

Lo primero que se debe apuntar respecto a la reforma de 1992 es que, tal como señala Tangerman (1998), fue un logro muy importante y sirvió para cambiar radicalmente la PAC y orientarla hacia una dirección correcta desde un punto de vista

económico. Por ello, lo primero que procede preguntarse es cuáles han sido las causas que llevaron a esta reforma. A este respecto, Tangerman compara las reformas de los ochenta con la de 1992 y resalta el hecho de que, mientras que con las reformas de los ochenta se pretendía lograr el objetivo de controlar el gasto, en la de 1992 este objetivo es secundario (Fernández, 1999).

Efectivamente, si se revisa el documento base de la reforma (Comisión Europea, 1991), se observa que se insiste menos en dicho objetivo. Este cambio no es casual, sino que se relaciona con el hecho de que esta fue la primera reforma de la PAC que no iba a costar menos. De ahí la afirmación de que “la reforma MacSharry fue la ruptura fundamental respecto al paradigma tradicional de reformas de las políticas agrarias” (Tangermann, 1998).

Desde su introducción en 1962, la PAC intentó cumplir con sus objetivos de garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos. Pero posteriormente, con su política de precios de ayuda muy elevados en comparación con los precios del mercado mundial y la garantía de compra ilimitada, la PAC comenzó a producir cada vez mayores excedentes. A fin de luchar contra la separación creciente entre la oferta y la demanda y controlar los gastos agrícolas, el Consejo adoptó un cambio radical en la PAC, al sustituir un sistema de protección a través de los precios por un sistema de ayudas compensatorias a la renta junto con el recorte de los precios de intervención con el fin de aproximarlos a los mundiales.⁷ Se podría decir que con esta reforma desaparecía la tasa de corresponsabilidad y se mantenía la tasa sobre las cantidades que superasen la cuota (Pañeda, 1999). El objetivo de controlar los excedentes de producción incluyó la novedad de incorporar prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Tras un descenso significativo de los precios garantizados de los grandes cultivos, las pérdidas de ingresos resultantes fueron compensadas en su totalidad por ayudas directas por hectárea a los cereales y oleaginosas. En cuanto a la producción ganadera, las bajadas de los precios de la carne de bovino fueron compensadas por la concesión de primas por cabeza de ganado. Estas ayudas directas por hectárea y estas primas por cabeza de ganado se incluyeron en el «compartimento azul» de la

⁷ El precio de intervención es el precio mínimo garantizado para los productos agrícolas. En caso de que no se alcance alcanza este precio, los EEMM están obligados a comprar y almacenar los excedentes (Pañeda, 1999).

Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸ y fueron clasificadas como medidas de la “caja azul”, efectuadas en el marco de programas de limitación de la producción. Estaban eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna tan solo si se basan en superficies y rendimientos, o si se realizaban con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de base de la producción, o bien si los pagos relativos al ganado se realizaban sobre un número fijo de cabezas.

La inclusión en la “caja azul”, de los pagos directos a cereales y oleaginosas, así como de las primas al vacuno introducidos en esta reforma, permitió que la Medida Global de la Ayuda de la Unión Europea (MGA) se viera muy reducida, ya que los nuevos pagos quedaban fuera del compromiso de reducción (González-Moralejo y Álvarez-Coque, 2010).

La reforma de 1992 provocó también un trasvase del coste de financiación de la PAC desde los consumidores (modelo de altos precios y elevada protección en frontera) a los contribuyentes (modelo de precios más bajos, ayudas directas y menor protección en frontera). La reforma marcó igualmente un cambio de tendencia hacia un mejor equilibrio en el reparto de los gastos de la Comunidad y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) – Garantía⁹ redujo su participación a menos de los gastos de la Unión, mientras que los Fondos Estructurales ascenderían a más del 35 por ciento en 1999. Adicionalmente, la reforma de 1992 permitió una fácil adaptación de la UE a los compromisos asumidos al final de la Ronda de Uruguay, los cuales se irían aplicando en el periodo 1995-2001 (Álvarez-Coque, 2006).

1.1.2.2. La Agenda 2000

La reforma MacSharry aprobada por el Consejo de Ministros en mayo de 1992, a pesar de tratar de temas de elevada importancia como la forestación de las tierras agrícolas o la protección del medioambiente, no consiguió suplir las deficiencias de una PAC altamente burocratizada y sin más horizontes que la aplicación de medidas altamente proteccionistas, además de representar una reforma parcial, pues no trataba de

⁸ La firma en 1993 del Acuerdo de Marrakech da lugar al nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que es el organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países y que fue creado en 1995 tras las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Dicho Acuerdo fue publicado por la Decisión 94/800/CE (DO L 336 de 23.12.1994).

⁹ Creado en 1962, es a partir de 1964 cuando el Fondo se divide en dos secciones, la sección Orientación y la sección Garantía, siendo esta última la encargada de financiar la política de precios y mercados. 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 sectores frutícolas ni de las hortalizas. Junto a ello, los problemas derivados del exceso de producción y los retos que suponían la entrada de diez nuevos miembros llevaron a la Comisión a proponer una reforma profunda de la PAC, lo que dio origen a la denominada Agenda 2000, la cual supuso la reforma más radical y completa de la PAC desde su creación (Diz, 2015), a pesar de que para otros autores esta reforma no introdujera cambio cualitativo alguno excepto “incrementar el peso relativo de las ayudas directas en el conjunto de la PAC” (Muñiz *et al.*, 2009).

Se podría afirmar sin temor a equivocarnos que la Agenda 2000 se caracterizó por claros ejes vertebradores: un régimen de intervención de precios, una estabilización de la producción contra la libertad de producción y una compensación de rentas (Massot, 1998).

En 1997 la Comisión presentó un documento¹⁰ que sentaría las bases de la Agenda 2000. En el capítulo referido a la PAC, se realizó un planteamiento valiente en el que se defendía una orientación más competitiva para la agricultura europea, una simplificación de la PAC, un enfoque de programación quinquenal y una apuesta por una política integral dirigida a toda la comunidad rural (no solo a los productores agrarios). Esta política introducía de manera explícita las preocupaciones no comerciales de la agricultura, expresadas en materia de calidad y seguridad de los alimentos y de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales (Álvarez-Coque, 2006).

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999 respondió a los objetivos esenciales propuestos en la Agenda 2000, dando un contenido concreto a lo que habría de ser en los próximos años el “modelo agrícola europeo”. El Consejo Europeo de Berlín confirmó que el contenido de la reforma garantizaría una agricultura multifuncional sostenible, competitiva y presente en todo el territorio europeo, que incluyese las regiones con problemas particulares.

Este concepto de multifuncionalidad surgió cuando la Comisión en informe para el Comité Especial de Agricultura, acotó el concepto, estableciendo las tres funciones principales de la agricultura europea: la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas (y sus consecuencias sobre la seguridad alimentaria europea),

¹⁰ Comisión de las Comunidades Europeas (1997). Por una Unión más fuerte y más amplia .COM/97/2000 final.

la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado (Massot, 2002).

Para Tió (2000) la agricultura para liberalizar el comercio mundial proclamada por la Agenda 2000 y el documento de revisión intermedia desarrolló una nueva teoría agraria: la “multifuncionalidad” de la agricultura como forma de justificar una especie de “salario social” para los agricultores por el hecho de generar externalidades positivas para la sociedad, estrategia que además de no convencer al resto de la comunidad internacional podría tender a crear tensiones entre los propios agricultores comunitarios europeos.

La decisión que se adoptó tras una dura negociación en el Consejo Europeo de Berlín conllevó por un lado, a un nuevo ajuste de los precios internos con respecto a los precios mundiales, compensado en parte mediante ayudas directas a los productores y por otro lado, a la introducción por parte de los Estados miembros (EEMM) del respeto de las condiciones medioambientales (ecocondicionalidad) para la atribución de las ayudas y la posibilidad de reducirlas (modulación) para financiar medidas de desarrollo rural.

El principio de condicionalidad de las ayudas¹¹ con consecuencias prácticas reducidas estableció una genérica eco-condicionalidad de las ayudas (unas mínimas exigencias de realizar «buenas prácticas agrícolas» para percibir las) y facultó a los EEMM la posibilidad de introducir una limitada modulación de las mismas (suponía, como máximo, la reducción de un 20 por ciento de las ayudas que recibe un agricultor), modulación que tuvo en cuenta el empleo generado en las explotaciones, variable que la normativa asociaba, por tanto, con el cumplimiento de la «función social» de la agricultura.

La reforma incluyó también legislación¹² sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, saludado por el discurso oficial de la Comisión Europea como «las bases de una política de desarrollo rural global, coherente», llamada a convertirse en «el segundo pilar de la PAC» (Commission European, 1998). Pese al tono de esas declaraciones oficiales, que supusieron una continuidad con las declaraciones

¹¹ Aparece reconocido en el Reglamento «horizontal» Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común. D.O.C.E. n°LI160 de 26/06/1999.

¹² Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. DOL n° 160 de 26/6/1999.

«ruralistas» de la Conferencia y Declaración de Cork en 1996, el Reglamento representaba sobre todo una reorganización administrativa de varias medidas ya existentes, incluyendo a modo de «cajón de sastre» los programas agroambientales junto a las clásicas medidas de la política socio-estructural comunitaria, apenas reformuladas. Ese flamante «segundo pilar» de la PAC siguió teniendo la misma escasa financiación que tradicionalmente había tenido la política de estructuras y ocupando como ella, al menos de momento, una posición marginal dentro de la PAC (Alegre, 2002) con la estabilización presupuestaria mediante un marco financiero estricto para el período 2000-2006.

1.1.2.3. La Reforma Intermedia (2003)

La reforma intermedia de la PAC de 2003, conocida como reforma de Fischler por el Comisario Europeo de Agricultura que la llevó a cabo, se reguló en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre¹³. El objetivo de esta fue conseguir una mayor apertura comercial de la UE para facilitar los acuerdos en el seno de la OMC.

Con ocasión de la Cumbre de Berlín de 1999, los quince países miembros adoptaron las propuestas de la agenda 2000 e invitaron a la Comisión a efectuar un examen intermedio en 2002 para evaluar el impacto de la última reforma de la PAC. Lo que se anunciaba como “una revisión a medio plazo” se transformó progresivamente en una reforma de gran calado (Ramos, 2003) y con ella la PAC entraba en el siglo XXI. Esta revisión intermedia acabó convirtiéndose en la reforma más ambiciosa de la PAC, con cuatro objetivos primordiales: incrementar la conexión de la agricultura europea con los mercados mundiales, preparar la ampliación de la UE, responder de una manera más satisfactoria a las nuevas exigencias sociales en materia de protección del medio ambiente y calidad de los productos y compatibilizar en mayor medida la PAC con las exigencias de terceros países.

Las opiniones vertidas sobre esta reforma fueron muy variadas, existiendo autores para los que la reforma introdujo niveles de complejidad (de gestión y

¹³ Reglamento (CE) n°1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n°2019/93, (CE) n°1452/2001, (CE) n°1453/2001, (CE) n°1454/2001, (CE) n°1868/94, (CE) n°1251/1999, (CE) n°1254/1999, (CE) n°1673/2000, (CEE) n°2358/71 y (CE) n°2529/2001. DO L 270 de 21.10.2003, p. 1/69.

administrativa) “a una política que siempre había sido compleja, dificultando si cabe un poco más su cabal comprensión” (Compés, 2006), mientras que para otros tras esta reforma la PAC se acercaba todavía más a los intereses de los ciudadanos (Sumpsi, 2006).

El 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, los ministros de Agricultura de la Unión alcanzaron un acuerdo que, en realidad, remodeló profundamente la PAC e introdujo una serie de nuevos principios:

- La disociación de las ayudas¹⁴ con respecto a los volúmenes producidos, con el fin de mejorar la orientación de las explotaciones en función del mercado y de reducir las distorsiones sobre la producción y el comercio de productos agrícolas. Estas ayudas disociadas adoptaron en adelante la forma de un pago único por explotación (RPU) centrado en la estabilidad de los ingresos.¹⁵ En ella se integró la nueva prima láctea,¹⁶ que surgió como un apoyo adicional a cambio de adquirir el compromiso de asegurar la calidad de la leche. La cantidad que debía recibir el agricultor o ganadero se calcularía en función de las ayudas recibidas durante el periodo de referencia (2000-2002).
- La condicionalidad, que supeditaba los pagos únicos al cumplimiento de una serie de criterios en materia de medio ambiente y salud pública, fue regulada en el ordenamiento jurídico en respuesta a las expectativas de los ciudadanos comunitarios.¹⁷ En este sentido, García (2007) consideró que lo único que hizo la Comisión fue listar las obligaciones vigentes, recogidas en las reglamentaciones en vigor. Sostenía que no hubo nada nuevo, y que la reforma no representó un cambio normativo, sino únicamente se aseguró que se cumpliera algo que, sin duda, ya se cumplía, a saber: el respeto riguroso de la reglamentación vigente.

¹⁴ “La disociación de las ayudas es el paso lógico, aunque cuestionable, pero no final en el proceso de la reforma profunda de la PAC iniciada en 1992” (Compés, 2006).

¹⁵ Hay que destacar que estas ayudas se convirtieron en la estrella de la Reforma de la PAC de 2003. La Unión Europea consideraba que, al no estar vinculadas en principio a la actividad productiva, podían ser consideradas ayudas de “la caja verde”, lo que le permitía afrontar las demandas de los más críticos al eliminar de la caja azul las ayudas e incluso reducir la caja ámbar.

¹⁶ El artículo 95 de Reglamento 1782/2003 establecía la ayuda a los productores de leche conocida como prima láctea, la cual sería concedida por año natural, por explotación y por tonelada de la cantidad de referencia individual.

¹⁷ Regulada en el Reglamento (CE) 1782/2003 y Reglamentos (CE) 795,796 y 1973 de 2004 de la Comisión.

- La compatibilidad con las normas de la OMC, en la medida en que la disociación de las ayudas tenía como objetivo final permitir la inclusión del RPU en el «compartimento verde».
- La redistribución pública de los derechos de pago atribuidos a las explotaciones en función de las referencias históricas, por medio de dos mecanismos: la modulación, que permitió la transferencia de créditos entre los dos pilares de la PAC, con el fin de consolidar el desarrollo rural, y la aplicación posible de un modelo regional de disociación que permitía la armonización de los pagos por hectárea asignados según criterios territoriales.
- La disciplina financiera, principio consagrado con posterioridad en las perspectivas financieras para 2007-2013, por el que se congeló el presupuesto del primer pilar de la PAC y se impusieron límites anuales obligatorios.

1.1.2.4. El chequeo médico (2009)

La Comisión presentó en noviembre de 2007 la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo “Preparándose para el chequeo de la reforma de la PAC” (Comisión Europea, 2007). Este documento constituyó el punto final del proceso de reforma de la PAC en el periodo 2007-2013. En noviembre de 2008 se alcanzó un acuerdo político en el Consejo que culminaría con la publicación de los textos¹⁸ en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

El acuerdo político de esta reforma, denominado coloquialmente “chequeo médico” (en lo sucesivo CM) de la PAC, configuró el ajuste de esta como un ejercicio de revisión y adaptación de orientación de la emprendida en la reforma de 2003, a la vez que confirmó su funcionamiento y presupuesto para los próximos años (Iglesias, 2010).

No obstante, el CM debió contemplar aumentos de cuotas necesarios para preparar un aterrizaje suave del sistema con el fin de facilitar la transición, a la vez que propuso medios que aminoraran los efectos negativos de la supresión de las cuotas.

El CM nunca tuvo como vocación el reformar los fundamentos y los mecanismos de la PAC (Massot, 2008). La Comisión lo planteó siempre como un

¹⁸ El reglamento que se cita más adelante (Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 enero de 2009, materializa las modificaciones aprobadas en el marco de la última reforma denominada coloquialmente el “chequeo médico de la política agrícola común.”

simple apéndice de la (gran) reforma de 2003. Se podría decir que el CM no tuvo otros objetivos más que efectuar un ejercicio de evaluación, simplificación y adaptación de los principales instrumentos de política agraria instaurados entonces (Massot, 2005), esto es, apuntalar el *statu quo* (Compés y Álvarez-Coque, 2009).

De alguna manera, el CM se planteó por la necesidad de dar más legitimidad social a las ayudas y una gestión más eficiente de los recursos presupuestarios (Massot, 2009). Además, en el CM se introdujeron nuevos retos relacionados con el cambio climático, la biodiversidad, la energía y la gestión del agua, se añadieron subsectores agrícolas y ganaderos al sistema de “pago único” y se avanzó en la reducción progresiva de las ayudas acopladas. El acuerdo supuso la apertura de un proceso de eliminación progresiva de las cuotas lechera (hasta 2015).

Así, uno de los objetivos que se perseguía con el CM era asegurarse que las decisiones adoptadas en el 2003 seguían estando todavía justificadas y adaptarlas a la evaluación económica y de los mercados internacionales, además de analizar si los efectos de la reforma intermedia eran los deseables para adoptar decisiones de cómo debían ser los cambios futuros (Gallardo y Ramos, 2010).

El «chequeo» permitió revisar un amplio abanico de medidas aplicadas tras la reforma de la PAC de 2003,¹⁹ logrando los objetivos que se pretendían alcanzar con el CM sin renunciar a los propios objetivos generales de la PAC, que eran:

- Reforzar la disociación total de las ayudas mediante la eliminación progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos en el régimen de pago único por explotación.
- Reorientar parcialmente los fondos del primer pilar a favor del desarrollo rural aumentando el índice de modulación de las ayudas directas.
- Flexibilizar las normas de intervención pública y de control de la oferta con el objetivo de no frenar la capacidad de los agricultores de reaccionar ante las señales del mercado

¹⁹ El Reglamento (CE) n°73/2009 del Consejo de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa, materializó las modificaciones aprobadas en el marco del CM de la PAC. Las disposiciones entrarían en vigor a lo largo de 2009 y 2010. Las primeras se recogieron en el Real Decreto 560/2009, de 8 de abril por el que se modificó el Real Decreto 1612/2008, de 2 de octubre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y ganadería.

En lo que se refiere al proceso de desacoplamiento y de simplificación del RPU, el CM estableció un periodo transitorio que abarcó hasta el 2012 como máximo para los sectores de vacuno (excepto prima a la vaca nodriza), el arroz, los frutos secos, las semillas, las proteaginosas, los forrajes desecados, la fécula de patata, el lino y el cáñamo.

En este sentido, en España se utilizó el máximo nivel de acoplamiento permitido. Debido a ello, la medida tuvo mayor incidencia que en otros países que ya en el 2003 habían aplicado un mayor grado de desacoplamiento. El CM supuso un avance en el desacoplamiento de las ayudas agrarias no solo de la producción, sino también de cualquier otra función de la agricultura (Compés y Álvarez-Coque, 2009).

El CM debió de contemplar aumentos de cuotas necesarios para preparar un aterrizaje suave del sistema para facilitar la transición y propuso medidas que aminorasen los efectos negativos de la supresión de las cuotas.

El artículo 111 del Reglamento 73/2009²⁰ estableció la prima por vaca nodriza, que sería concedida a los agricultores que entregasen leche o productos lácteos y dispusiesen de cuota individual total no superior a los 120.000 kilogramos.

La propuesta española avanzó claramente en el desacoplamiento con el desacoplamiento de la vaca nodriza al 100 por ciento, el de los pagos de ovino en el 2010 y para el resto de las ayudas se intentó alargar el plazo para desacoplar hasta el final.

Otro elemento que se reforzó en la CM es la condicionalidad. De alguna manera, defender la condicionalidad en las ayudas supuso defender también la continuidad del apoyo público a la agricultura europea, demostrando así ser un pilar esencial sobre el cual descansaría toda la PAC del futuro (Azcárate, 2008). En el Reglamento 73/2009 se alcanzó una simplificación y flexibilidad en la aplicación de las buenas condiciones agrarias y medioambientales establecidas en el Anexo III; se eliminaron las normas no dependientes de la responsabilidad directa del agricultor y se añadieron nuevas para mejorar la gestión de los recursos hídricos. Las buenas condiciones agrarias y medioambientales podrían ser adaptadas según las circunstancias de cada región.

²⁰ Reglamento (CE) N° 73/2009 del Consejo de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003. DO L 30 de 31.1.2009, p. 16/99

Además, se otorgó a los EEMM la facultad para poder renunciar a la imposición de sanciones impuestas en el ámbito de la condicionalidad si el monto de la sanción no superaba los 100 euros.

Para legislar en España la condicionalidad, se aprobó el Real Decreto 486/2009 de 3 de abril,²¹ el cual mantuvo como obligatorias todas las normas que pasaron a ser optativas en el Reglamento del Consejo nº73/2009, a excepción de la relativa a la rotación de cultivos. El artículo 25 del Reglamento del Consejo nº73/2009 estableció que los importes resultantes de los incumplimientos de la condicionalidad se debían abonar al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) pudiendo conservar los EEMM el 25% de los mismos.

El CM introdujo un incremento en el porcentaje de modulación para las explotaciones que percibieran más de 5.000 euros de ayudas directas de hasta el 10 por ciento en 2012 y un recorte adicional del 4 por ciento a los pagos superiores a los 300.000 euros al año. Por otra parte, los instrumentos surgidos a partir del artículo 69 del Reglamento 1782/2003, que regulaba la reforma intermedia de la PAC, tenían la vocación de dar margen de maniobra a los EEMM para amortiguar los efectos de la aplicación del pago desacoplado en los sectores más vulnerables de la agricultura y la ganadería.

La introducción de estos elementos de la progresividad contribuyó al fortalecimiento de la legitimidad y a reforzar el principio de equidad en la asignación de ayudas” (Gallardo y Ramos, 2010).

Con el objetivo de avanzar en la simplificación y reducir la carga administrativa, se introdujo una limitación para la percepción de ayudas directas, ya que a partir de 2010 no se concederían pagos directos a aquellos agricultores con los pagos inferiores a 100 euros o una hectárea (España disponía de un margen de hasta 300 euros y dos hectáreas).

Se avanzó también en la modulación de las ayudas, pues con los fondos procedentes de la aplicación de la modulación adicional, los EEMM decidirían, dentro de los Programas de Desarrollo Rural, qué medidas querían aplicar en relación con los

²¹ Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo.

nuevos retos de cambio climático, biodiversidad, gestión del agua, energías renovables, innovación ligada a los cuatro primeros retos y medidas de acompañamiento para la reestructuración del sector lácteo. Para financiar estos retos, el 5% resultante de la aplicación de la nueva modulación permanecería en el país que lo hubiese generado (en el caso concreto de España permanecerían en la comunidad autónoma que los hubiese generado).

Finalmente, el artículo 69 tras el CM sería reemplazado por el artículo 68 del Reglamento (CE)73/2009, eliminando así la obligación de destinar los pagos al mismo sector en el que se produjo la retención y posibilitando su reasignación a cinco opciones: a) la mejora del medioambiente, el bienestar animal, la calidad y la comercialización de los productos; b) la compensación de desventajas geográficas o sectoriales; c) la revalorización de las ayudas en las zonas con riesgo de abandono de la actividad agraria; d) el pago de primas de seguros y, e) la creación de fondos mutuales para enfermedades.

1.1.2.5. La PAC post 2013: algunos de sus rasgos más definitorios

El 18 de noviembre de 2010, la Comisión Europea publicó la comunicación sobre “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios”.²² En octubre de 2011, tras la realización de una consulta pública y la publicación de diversas Comunicaciones sobre la revisión presupuestaria de la UE y la PAC en el Horizonte 2020, se inició la reforma legislativa de la nueva PAC con la publicación de las propuestas de reglamentos por parte de la Comisión Europea (2011).²³

Tras intensos debates se opta por mantener una política común fuerte estructurada en dos pilares para el periodo 2014-2020. El primer pilar englobaría la política de mercados y el régimen de ayudas y pagos directos a los agricultores, y el segundo pilar estaría integrado por la política de desarrollo rural. Larrubia (2017) señala

²² Comisión Europea (2010) “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios”, Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, COM 672.

²³ Comunicación COM (2011) 500 y documentos anexos. Véase al respecto: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420_en.cfm#doc1. Sobre la PAC y el nuevo marco financiero plurianual

que la única novedad de esta reforma es que ha aumentado los vínculos y flexibilidad entre ambos pilares para transferirse fondos.²⁴

Para Massot (2010), la novedad de esta reforma fue la de incorporar por primera vez la codecisión en la PAC; ²⁵ la flexibilización en su gestión material a favor de los EEMM ha permitido dejar a decisión de éstos la definición y la elección de un gran número de parámetros. Importantes ajustes presupuestarios en el nuevo marco financiero 2014-2020 y, por último, la capacidad para adaptarse a la “Estrategia Europa 2020”, con la implantación de los nuevos escenarios del sector agrícola:

“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, 2010).

Además, Massot (2011) resume en tres los desafíos de la nueva PAC plasmados en objetivos y sub-objetivos. El primer reto, el de la seguridad alimentaria, surgiría con el objetivo de garantizar una producción alimentaria viable. El segundo reto sería el de la seguridad medioambiental, que tendría como finalidad el alcanzar la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático, mientras que el último reto sería el desafío del desarrollo rural, para lograr un desarrollo territorial equilibrado.

En cuanto a la concepción sobre los instrumentos de la reforma y su concreción, resulta controvertida la aplicación del RPU en los distintos EEMM. Algunos autores sostienen que la aplicación del RPU ha sido bastante dispar debido a la coexistencia de más de 20 modelos de pago disociado diferentes (histórico, híbrido, regional o simplificado), y al grado de desacoplamiento de las ayudas (parcialmente asociadas o plenamente disociadas) a lo largo de la geografía europea (Blanco *et al.*, 2011). Además, los autores manifiestan la insuficiencia del modelo aplicado como instrumento

²⁴ El Reglamento permite transferir hasta el 15 % del primer pilar al segundo pilar sin necesidad de estar estas cantidades cofinanciadas. Además, los países tendrán la opción de transferir hasta un 15 % de su dotación nacional para desarrollo rural a la de pagos directos o hasta el 25 % en el caso de los EEMM que reciben menos del 90 % de la media de la UE para los pagos directos.

²⁵ En virtud del TFUE de 2009, el procedimiento de codecisión entre los EEMM (Consejo) y la Eurocámara se aplicaría como una novedad institucional en esta reforma.

de ayuda a la renta (Tribunal de Cuentas, 2011). La Comisión incidía en que los pagos directos deberían avanzar hacia un sistema de pagos regionales abandonando así las referencias históricas.

Con la publicación de los Reglamentos básicos,²⁶ se aprobó la normativa que regularía la reforma de la PAC post 2013. Estos reglamentos comunitarios que implementaron la PAC post 2013 dieron un amplio margen de maniobra a los EEMM en lo relativo a la regulación de las ayudas a renta, pero en sentido contrario limitaron la posibilidad de que los EEMM estableciesen medidas tendentes a la regulación de mercado. La Comisión se mostró muy vigilante frente a cualquier iniciativa de los EEMM que pudiesen alterar el mercado.

Bajo esta premisa, todos los países fueron desarrollando sus modelos de aplicación de la PAC en lo referente a las ayudas a renta, por lo que en definitiva esta reforma implicó una renacionalización de la PAC, en tanto que cada estado tenía un amplio margen de maniobra, lo que podría traducirse como una nueva PAC menos común.

Por otra parte, la nueva PAC se planteó por los representantes de las instituciones europeas como una política más respetuosa con el medio ambiente, insistiendo en las normas ya conocidas y manteniendo la denominada condicionalidad en sus tres ámbitos en materia de medio ambiente, bienestar animal y normas fitosanitarias y veterinarias.

Introdujo el denominado “enverdecimiento” o pago verde, para el que se reservarían una cantidad importante de recursos presupuestarios para los agricultores que cumpliesen con unas condiciones, que posteriormente comentaremos, pero que tenían como objetivo básico estimular acciones teóricamente más respetuosas con el medioambiente.

De igual manera, la reforma post 2013 profundizó en el camino de “menos intervención y más mercado”, premisa por la cual el mercado es capaz de regular los sectores productivos. Los mecanismos de mercado que se contemplaron en la reforma de la PAC produjeron mayor volatilidad y dispersión en los precios de la leche percibidos por los ganaderos. Por ello la nueva PAC tenía como uno de sus objetivos

²⁶ Comprende cuatro textos legales principales: a) Reglamento 1305/2013 sobre desarrollo rural; b) Reglamento 1306/2013 sobre cuestiones horizontales (financiación, gestión y seguimiento de la PAC); c) Reglamento 1307/2013 sobre pagos directos; y d) Reglamento 1308/2013 sobre medidas de mercado.

reformular y promocionar las organizaciones de productores y las interprofesionales, como instrumentos tendentes a establecer un nuevo marco de relación entre el sector productor y transformador.

El amplio margen de maniobra que la nueva PAC dio a los EEMM les permitió que, dentro de unas reglas definidas en los reglamentos de la UE, pudiesen establecer su modelo de aplicación. Por ello se estableció un nuevo sistema de ayudas a la renta el denominado Régimen de Pago Básico (RPB) dando la posibilidad a los EEMM que para su instauración se pudiese recurrir a referencias históricas del pago único, a un pago medio por hectárea o a una combinación o híbrido de ambos.

En este sentido se establecieron dos pagos relacionados; por un lado, el pago verde, fijado como un porcentaje del RPB y supeditado a la observancia de determinadas prácticas agrícolas respetuosas con el clima y el medio ambiente. Los EEMM debían utilizar obligatoriamente el 30 por ciento de la dotación nacional para financiar esta ayuda. Así, las tres prácticas previstas que configuran el pago verde son el mantenimiento de los pastos permanentes, la diversificación de los cultivos y la garantía de una “zona de interés ecológico” de al menos el 7 por ciento de la superficie cultivada de la explotación (si su superficie útil supera 15 hectáreas). Por otra parte, el pago para jóvenes agricultores de menores de 40 años que se instalasen por primera vez se complementaría con un 25 por ciento adicional del pago base durante los primeros cinco años de instalación. A la financiación de esta ayuda se destinaría un importe no superior al 2 por ciento de la dotación nacional.

De igual manera se creó el pago redistributivo, por el que los EEMM podían establecer un pago a las primeras hectáreas de la explotación, en función del tamaño medio de las explotaciones, y el pago para las zonas con limitaciones naturales, mediante el cual los EEMM podían conceder un pago adicional en favor de las explotaciones asentadas en zonas con limitaciones naturales (según se definen en las normas sobre desarrollo rural) por un importe no superior al 5 por ciento de la dotación nacional. Se trataba de una medida que no afectaría a las ayudas a las zonas desfavorecidas (establecidas desde en el ámbito del desarrollo rural).

Además, y con objeto de paliar los posibles efectos negativos de la redistribución de los pagos directos con un criterio nacional, los EEMM podrían optar por conceder pagos acoplados o no disociados por un importe limitado como, por

ejemplo, un pago vinculado a una producción específica: vacuno de leche, vacuno de carne, olivar, etc.

La nueva estructura de pagos sería aplicada a todos los beneficiarios de pagos directos, con excepción de los acogidos al régimen simplificado para pequeños agricultores. En cuanto a los pequeños agricultores, todo aquel que solicitase una ayuda en 2014 podría decidir su participación en el régimen simplificado para pequeños agricultores y recibiría por ese concepto un pago anual que fijaría su estado. La magnitud del importe no estaría supeditada al tamaño de la explotación sino al pago medio por beneficiario, o al pago medio nacional por hectárea. Ello suponía una enorme simplificación tanto para los agricultores beneficiarios como para las administraciones nacionales. Los participantes únicamente tenían que cumplir requisitos de condicionalidad menos estrictos y estarían exentos del cumplimiento de los requisitos relacionados con el pago verde. El coste total del régimen simplificado para pequeños agricultores no podría ser superior al 10 por ciento de la dotación nacional, adaptándose convenientemente en caso necesario el nivel del pago.

Por último, el desequilibrado reparto de los pagos entre los distintos EEMM se trató de paliar con la convergencia externa. En función de este proceso las dotaciones nacionales para pagos directos se irían adaptando progresivamente durante 5 años, de 2015 a 2019, con el fin corregir las diferencias existentes entre EEMM en el pago medio por hectárea.

Uno de los componentes más polémicos de esta reforma fue incorporar la figura de agricultor activo. En un principio esta figura se valoró de forma positiva, ya que garantizaba que los perceptores de ayudas fueran verdaderos agricultores, es decir, aquellos que ejercían verdaderamente la actividad agraria. De esta forma dejaba fuera del sistema a las personas físicas y jurídicas con actividad agrícola marginal. No obstante, la eficacia de esta medida dependía de cada estado, al quedar asignado a los mismos establecer el concepto de agricultor activo. Fue entonces cuando la Comisión Europea rechazó los criterios iniciales presentados por España al considerar que con la percepción española dejaba fuera a beneficiarios que hacían una labor de mantenimiento, esto es, aquellos agricultores que sin producir mantenían su explotación en buenas condiciones.

Consecuentemente, la figura de agricultor activo se ha ido desdibujando y, tal como indican las organizaciones agrarias, “esta ha quedado en nada, puesto que, sin tener esos ingresos, distintos colectivos podrán ser tratados como agricultores frente a los profesionales, al margen de la dimensión de las explotaciones, lo que puede provocar la aparición de superficies abandonadas e improductivas” (Larrubia, 2017).

Como resumen a todo lo anterior, sirva de ejemplo la opinión que el Gobierno de Aragón exponía en 2017 al respecto:

“2013 cierra la quinta reforma importante de la PAC, formulada para el periodo 2014-2020. Si bien el objetivo inicial de la CE era eliminar las referencias históricas en los pagos desacoplados para reequilibrar la ficha financiera entre estados y agricultores (tarifa plana), termina imponiéndose el statu quo entre países (convergencia externa) y entre agricultores (convergencia interna). Se introduce la figura de “Agricultor Activo”, así como el “Greening” o pagos directos condicionados ecológicamente en un marco de justificación de las ayudas del primer pilar, basado en un “modelo agroalimentario europeo” que supera los estándares internacionales ambientales y de seguridad alimentaria” (Gobierno de Aragón, 2017).

1.1.3. El modelo de aplicación de la post 2013 en España

Se debe insistir en la idea de que la nueva PAC da un amplio margen de maniobra a los EEMM para instaurar el modelo de aplicación de las ayudas y, sin embargo, para las vestigiales medidas de intervención de mercado el margen de maniobra es muy estrecho, siendo cierto que si pueden jugar un determinante papel las organizaciones de productores y las interprofesionales, como instrumentos tendentes a establecer un nuevo marco de relación entre el sector productor y transformador.

Con la publicación de varios Reales Decretos²⁷ se pone en marcha el paquete legislativo que regula la aplicación de la nueva PAC en España, de los que los aspectos más reseñables serán analizados a continuación.

²⁷ 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.

Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común.

Real Decreto 1077/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas.

1.1.3.1. Análisis del 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.

En primer lugar, hay que señalar que conforme al artículo 7 del citado RD existe una reducción de los pagos, en el cual se fija como importe superior de pago base 150.000 euros. A partir de esa cantidad se aplica una reducción del 5% en la parte del importe del régimen de pago básico que sobrepase dicha cantidad. Para Asturias esta es una cuestión que no tiene aplicación pues no existe ningún beneficiario que se aproxime a estas cifras.

La figura del agricultor activo se crea en el artículo 8. Esta es sin duda una de las cuestiones más debatidas del modelo de aplicación de la PAC en España, ya que fija que solo se conceden pagos directos a personas físicas o jurídicas, o grupos de personas físicas o jurídicas si sus ingresos agrarios distintos de los pagos directos suponen, al menos, el 20% de sus ingresos agrarios, aunque existen excepciones. Además, si el solicitante declara superficies de pastos permanentes sobre los que pretende recibir una asignación de derechos de pago, para ser considerado agricultor activo debe estar inscrito como titular principal de una explotación activa en el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA).

En cuanto a la actividad agraria, ésta viene regulada en el artículo 11 del mismo RD. Para cada parcela o recinto se debe de realizar un cultivo/ aprovechamiento, o una labor de mantenimiento. Para los pastos, las explotaciones tienen que tener, al menos, 0,20 unidades de ganado mayor (UGM) por hectárea admisible de pasto asociado. La actividad agraria se vincula en la nueva PAC con la conservación y mantenimiento de las superficies agraria. Al igual que ocurre con la figura de agricultor activo, el cumplimiento de la condición de actividad agraria no ha supuesto inconveniente alguno para las explotaciones lecheras asturianas.

Los artículos 13 al 16 regulan el pago básico y los pagos relacionados o vinculados. La estructura del sistema de pagos directos está constituida, en primer lugar, por el pago básico, que aglutina algo más de la mitad del presupuesto anual de pagos directos, y los pagos relacionados o vinculados al mismo, que son el pago por prácticas

Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020.

beneficiosas para el medio ambiente (*greening*), que es el 30 % del sobre nacional, así como el pago para jóvenes agricultores, siendo éste el 2 % de este sobre. Todos estos pagos se conceden por hectárea de superficie agraria admisible y están desacoplados, es decir, no están vinculados a un cultivo o producción concreta.

El pago básico está regionalizado, los reglamentos obligan por criterios de potencial agronómico regional y socioeconómico a la regionalización de los pagos. En España, utilizando como base la comarca agraria y diferenciando las superficies en tierras de cultivos de secano, regadío, tierras de cultivos permanentes y pastos permanentes, y en función de los importes medios del tipo de superficie por comarcas, se establecen las regiones. Se combinan por tanto tres criterios: el administrativo (la comarca), el agronómico (la orientación productiva de la parcela), y económicamente el importe de ayudas percibido históricamente.

Las superficies se han agrupado en cincuenta regiones que están recogidas en el Real Decreto de asignación de derechos, en cada una de las cuales solo se agrupa superficie de un mismo tipo: cultivos herbáceos, cultivos permanentes y pastos en función de los importes percibidos en 2014. La superficie por la que se asignan derechos de Pago Básico en 2015 se limita a las hectáreas subvencionables declaradas en 2013. Con ello se busca evitar una reducción desproporcionada de los importes de ayuda como consecuencia de la incorporación de nuevas superficies.

Una vez calculado el valor inicial de los derechos para el año 2015, dicho valor es corregido en función del proceso de convergencia establecido, excluyendo los asignados a partir de la reserva nacional.²⁸

A partir del año 2015 se aplica una convergencia al valor de los derechos de pago básico hacia el valor medio regional correspondiente en 2019 basado en los siguientes principios: los derechos de pago básico, cuyo valor unitario inicial sea inferior al 90 % del valor medio regional en 2019, se incrementan, para el año de solicitud de 2019, en una tercera parte de la diferencia entre su valor unitario inicial y el 90 % del valor medio regional en 2019. Igual pero en sentido contrario ocurre con los derechos cuyo valor inicial sea superior al valor medio regional, pero teniendo en cuenta que la reducción máxima del valor es del 30 %. Además, se establece que ninguno de los derechos de pago en 2019 tenga un valor inferior al 60 % de dicho valor

²⁸ La convergencia es el acercamiento de los valores unitarios de los derechos de pago básico iniciales hacia el valor medio regional.

medio regional. El paso del valor unitario inicial de los derechos de pago básico a su valor unitario final en 2019 se efectúa en cinco etapas idénticas, comenzando en 2015.

En referencia al número de derechos de pago base, en España el número máximo de derechos de pago básico que se asigna a cada agricultor coincide con el número de hectáreas admisibles (determinadas) declaradas en la solicitud de ayudas de 2015, siempre y cuando el número de hectáreas no sea mayor que las hectáreas admisibles declaradas en el 2013, en cuyo caso, se asigna un número igual a las hectáreas admisibles declaradas ese año.

Por otra parte, para el cálculo del valor unitario inicial de los derechos de pago básico de un agricultor, se ha tomado como referencia el nivel de pagos directos que haya percibido el mismo en la campaña 2014, antes de reducciones y exclusiones, y cuyos importes se integran, a partir de 2015, en el nuevo régimen de pago básico. Se debe tener en cuenta que el valor de los derechos asignados está afectado por la convergencia.

En lo que se refiere al importe del “pago verde” (artículos 17 a 18 del RD 1075/2014), éste representa un porcentaje del valor total de los derechos de pago básico activados por el ganadero cada año (para poder cobrar este pago es necesario cobrar el pago base). Este porcentaje es ligeramente superior al 50% y cada año se deberá determinar de forma exacta.

Para que un agricultor que cobre pago básico pueda percibir este pago debe respetar las tres prácticas medioambientales en todas sus hectáreas admisibles, cuando sea pertinente, tal y como establece el artículo 19.

Las prácticas medioambientales vinculadas a este pago son: diversificación de cultivos, mantenimiento de los pastos permanentes existentes y el contar con superficie de interés ecológico (SIE) en las explotaciones.

La diversificación de cultivos consiste en sembrar varios cultivos diferentes en la tierra de cultivo de la explotación. Se entiende como tal a la tierra de labor ocupada por cultivos herbáceos, en secano o regadío. Esta diversificación de cultivos obliga a que, si la tierra de cultivo de la explotación cubre entre 10 y 30 hectáreas, se deban cultivar, al menos, dos tipos de cultivos diferentes sin que el principal suponga más del 75% de dicha tierra de cultivo. Si la tierra de cultivo de la explotación cubre más de 30 hectáreas, deberá haber, al menos, tres cultivos diferentes, sin que el principal suponga

más del 75% de dicha tierra de cultivo y los dos cultivos mayoritarios juntos no podrán ocupar más del 95% de la misma.

Pero de especial importancia para el sector lácteo asturiano son las parcelas que tienen dos cultivos en el año. Los cultivos de invierno y primavera, por ejemplo, *raigrás* en invierno y maíz en primavera, teniendo en cuenta que solo se puede declarar un cultivo por parcela o recinto y que el periodo de declaración debe de coincidir con el periodo de verificación.

A este respecto, están exentos de la diversificación de cultivos los siguientes tipos de explotaciones: aquellas en las que más del 75% de las tierras de cultivo estén ocupadas por cultivos herbáceos, en los que se incluye el *raigrás* siempre que la tierra de cultivo restante (el otro 25%) no exceda las 30 hectáreas; y aquellas en las que más del 75% de la superficie agrícola admisible (es decir, la dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes o cultivos permanentes) sea utilizada como pasto permanente, o para la producción de hierba u otros forrajes herbáceos o a una combinación de estos usos, siempre que la tierra de cultivo restante (el otro 25%) no exceda las 30 hectáreas.

Los umbrales máximos requeridos en la práctica de diversificación (no más del 75% el cultivo principal y del 95% los dos cultivos mayoritarios juntos) no son de aplicación cuando más del 75% de las tierras de cultivo esté cubierto por hierba u otros forrajes herbáceos. En tal caso, el cultivo principal de la tierra de cultivo restante (el otro 25%) no debe cubrir más del 75% de dicha tierra de cultivo restante, excepto si la misma está cubierta por hierba u otros forrajes herbáceos.

En lo que se refiere al cumplimiento del porcentaje de mantenimiento de pastos permanentes existentes, se comprueba contabilizando la superficie de pastos a nivel nacional y no individual. Esto implica que, si la superficie declarada dedicada a pastos permanentes en comparación con la superficie agraria declarada total disminuye en más de un 5% con respecto a la proporción del año 2015 (año de referencia), se deben tomar medidas para restaurar el nivel de referencia de pastos permanentes y en ese caso se ve afectado el cobro de pago verde de los agricultores que incumplan (es decir los que han disminuido su superficie de pastos permanentes).

Finalmente, el contar con superficies de interés ecológico en las explotaciones implica que cuando la explotación disponga de 15 hectáreas de tierra de cultivo o más,

al menos el 5% de dicha tierra, debe dedicarse a alguna de las cuatro categorías de SIE por las que España ha optado.²⁹

Para la medición de las hectáreas a computar como SIE, se establecen unos factores de ponderación según el beneficio medioambiental que reporta cada una de las categorías de SIE, en tres de ellas el factor de ponderación es igual a la unidad solo los cultivos fijadores de nitrógeno se multiplican por un factor igual a 0,7. De tal manera que se necesitarán 1,43 ha de cultivos fijadores de nitrógeno para contar con 1 ha de SIE.

Es importante resaltar que tienen derecho automáticamente al pago verde aquellos agricultores dedicados a la agricultura ecológica y los acogidos al régimen de pequeños agricultores que se haya adherido en el año 2015(productores que no cobren más de 1.250 € de pagos directos).

En otro orden de cosas, el pago relacionado o vinculado a los jóvenes agricultores (artículo 20) es un incremento adicional para aquellos que cobrando el pago base cumplen las condiciones requeridas para ser considerado un joven agricultor. Este pago significa aproximadamente el 25 % del pago base y se sitúa en torno al 2% del techo máximo nacional para ayudas directas. Para poder percibir el pago complementario, los jóvenes agricultores tienen que cumplir los mismos requisitos que los de acceso a la Reserva Nacional.³⁰

²⁹ Se considera SIE a las siguientes categorías de superficies:

-Las tierras en barbecho que no se dediquen a la producción durante, al menos, nueve meses consecutivos desde la cosecha anterior y en el período comprendido entre el mes de octubre del año previo al de la solicitud y el mes de septiembre del año de la solicitud. Además, las superficies de barbecho que pretendan computarse como SIE no deberán haber estado precedidas por ningún cultivo fijador de nitrógeno.

-Las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno. Se consideran como tales: las leguminosas grano para consumo humano o animal (a modo de ejemplo judía), las leguminosas forrajeras (alfalfa, veza forrajera, esparceta, zulla y trébol) y las mezclas de cultivos fijadores de nitrógeno con otro tipo de cultivos que no tengan la capacidad de fijar nitrógeno atmosférico al suelo no se consideran SIE.

-Las superficies forestadas en el marco de los programas de desarrollo rural, de conformidad con el artículo 31 de Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, con el artículo 43 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o con arreglo al artículo 22 de Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, durante el transcurso del correspondiente compromiso adquirido por el agricultor.

-Las superficies dedicadas a agrosilvicultura que reciban, o hayan recibido, ayudas en el marco de los programas de desarrollo rural, en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, o del artículo 23 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, o de ambos.

³⁰ -No tener más de 40 años en el año que solicita por primera vez el pago complementario a jóvenes agricultores.

-Instalarse por primera vez en una explotación agraria como responsable de la misma, o haberse instalado en dicha explotación, como responsable, en los cinco años anteriores a la primera presentación de una

El pago se concede por un máximo de cinco años a partir del año de la instalación. Dicho periodo se reduce en el número de años transcurridos entre la instalación del joven agricultor y la primera presentación de una solicitud de pago para esta ayuda complementaria.

Con respecto al régimen de pequeños agricultores (artículos 86 al 88), se implanta de oficio, salvo renuncia expresa del agricultor, el régimen simplificado, lo que facilita tanto al beneficiario como a la administración la tramitación de solicitudes de menos de 1.250 euros de ayudas anuales. A partir de 2016, la solicitud única consiste únicamente en la presentación de una confirmación, por parte del agricultor, de su acuerdo de seguir perteneciendo a dicho régimen de pequeños agricultores para cobrar la anualidad correspondiente, junto con la información mínima para cada parcela. Los agricultores deben mantener al menos un número de hectáreas admisibles similar al correspondiente al número de derechos de pago básico activados en el año 2015.

Los incluidos en este régimen son considerados como agricultores activos, y no tienen que aplicar las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

1.1.3.2. Ayudas asociadas o acopladas para el sector lácteo

Este tipo de ayudas son las que se destinan a un determinado cultivo o por criar un determinado tipo de ganado de los sectores que el MAPAMA estableció en su momento, ya que los reglamentos de la UE permiten a los EEMM establecer o no ayudas asociadas, y si se establecen determinar a qué sectores y en qué cuantías económicas por sector se presupuesten.

Es de destacar que a las ayudas asociadas en España se destinan 584.919.000 €, sobre el 10% del techo de gasto nacional, de los cuales anualmente 93.579.000 van para el vacuno de leche, lo que supone el 15,9 % del total de fondos de las ayudas asociadas.

solicitud al amparo del régimen de pago básico. (Se considerará que un joven agricultor es responsable de la explotación si ejerce un control efectivo a largo plazo en lo que respecta a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros de la explotación. A efectos de este apartado, la primera instalación se considerará desde la fecha de alta en el régimen de la Seguridad Social correspondiente a la actividad agraria que determine su incorporación

-En los casos en que un joven se incorpore dentro de una persona jurídica, el número de derechos a tener en cuenta para el cálculo de esta ayuda se ajustará teniendo en cuenta el porcentaje de participación en la persona jurídica de los jóvenes agricultores que cumplan con los requisitos establecidos y que sean socios de dicha persona jurídica. El máximo número de derechos de pago activados a tener en cuenta para este pago complementario no será mayor de 90. Este valor complementario que va a percibir el joven agricultor no estará sujeto al proceso de convergencia hacia la media regional.

Dentro de esta ayuda asociada al vacuno de leche (artículo 66 a 69 del RD 1075/2014), se establecen las siguientes líneas de ayuda:

- Ayuda destinada a las primeras 75 vacas de las explotaciones situadas en la región España peninsular³¹, insular y zonas de montaña.
- Ayuda destinada a las vacas distintas de las 75 primeras de las explotaciones situadas en la región España peninsular, insular y zonas de montaña.

En los casos en que la explotación se compone de más de una unidad de producción, situadas cada una de ellas en distintas regiones, para determinar la región en la que se ubica la explotación del solicitante se atiende al número de animales elegibles en cada una de las unidades de producción. La explotación se entiende ubicada en la región donde radiquen las unidades de producción que suman el mayor número de animales elegibles, de forma que todos los animales elegibles reciben el importe correspondiente a esa región, con independencia de que parte de ellos estén ubicados en unidades pertenecientes a la otra.

Los importes por cabeza de ganado pueden variar cada año, en función del número de cabezas de ganado solicitadas y que finalmente resulten elegibles por cumplir los requisitos, ya que el presupuesto no varía, existiendo un importe unitario máximo. Son animales elegibles las hembras de la especie bovina de aptitud láctea consideradas como tal por el MAPAMA, de edad igual o mayor a 24 meses en la fecha en que finalice el plazo de solicitud y que se encuentren inscritas en el Registro General de Identificación Individual de Animales (RIIA).

Para determinar los animales con derecho al cobro de esta ayuda se hace una comprobación de los animales presentes en la explotación del solicitante a 1 de enero, otra a 30 de abril y dos comprobaciones más en fechas intermedias a determinar, en el periodo comprendido entre estas dos fechas, ambas iguales para todas las explotaciones de España. Los animales para computar serán aquellos presentes en las cuatro comprobaciones realizadas. Además, las explotaciones deben entregar leche a compradores al menos durante 6 meses en el periodo comprendido entre el 1 de octubre

³¹ A estos efectos se entenderá por región España peninsular a todo el territorio peninsular, excepto las zonas de montaña, conforme se definen en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre

del año anterior a la solicitud y el 30 septiembre del año de solicitud o haber presentado la declaración.

1.1.3.3. Incidencia de las ayudas del segundo pilar al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el sector lácteo asturiano

Las ayudas del segundo pilar en España son implementadas por las CCAA a través de los correspondientes Programas de Desarrollo Rural (PDR). Si bien para el sector lácteo asturiano no existe específicamente ninguna medida para el periodo 2014/2020, este sector recibe una cantidad considerable de recursos presupuestarios a través de las Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, de acuerdo con los pagos compensatorios en zonas de montaña y a los pagos compensatorios en zonas con limitaciones naturales significativas, con dos niveles de apoyo diferenciados en función de la zona en que se encuentra la explotación cubriendo todo el territorio de las CCAA.

1.1.3.4. Principales medidas contempladas en los reglamentos que desarrollan la PAC 2014/2020 que en España se decidió no implementar

El modelo de aplicación de la PAC español no agotó la totalidad de las medidas que se contemplan en los reglamentos de la UE para la PAC 2014/20105, por lo que tres medidas no se han puesto en marcha en España.

La primera de ellas es el denominado pago adicional a las primeras hectáreas o pago redistributivo. Este consiste en un pago para las primeras hectáreas de la explotación; en función del tamaño medio nacional de las explotaciones (24 ha en el caso de España) se hace un pago a las hectáreas de las explotaciones que están por debajo de la media. Esta medida favorece claramente a las explotaciones de pequeño tamaño.

La segunda medida no adoptada en España es el trasvase de fondos entre pilares, mediante el cual los EEMM pueden traspasar un porcentaje de fondos entre pilares. Esto es, sobre el marco financiero plurianual se puede establecer una transferencia de fondo entre pilares de hasta el 15% en el caso de trasvase de fondos del primer pilar al segundo y de hasta el 25%, en el caso de segundo a primer pilar.

La tercera medida es el pago desde el primer pilar a las explotaciones de zonas con limitaciones específicas. Se puede conceder un pago adicional a los agricultores con derecho al pago básico y cuyas explotaciones estén situadas, total o parcialmente, en

zonas con limitaciones naturales. Este pago se concede anualmente por cada hectárea elegible vinculada a derechos de pago que posea el agricultor ubicada en dichas zonas.

A este respecto, se puede afirmar que España ha optado por aplicar un modelo con mínimas variaciones importantes en la cuantía de los pagos percibidos por los agricultores. Al escoger la convergencia parcial, no se va a aplicar el pago redistributivo mientras que el pago verde se calcula proporcionalmente al pago básico recibido por el agricultor. Por ello, la redistribución que se produce en los pagos es mínima. Incidir en el aspecto favorable de haberse adoptado un modelo nacional de regionalización, evitando modelos diferentes en las distintas CCAA. Esto puede facilitar que en un futuro se adopte un modelo de pagos uniformes en regiones delimitadas en función de su potencial productivo y no de referencias históricas (Blanco y Bardají, 2014).

Una vez realizado el análisis de las continuas reformas de la PAC y la situación del periodo actual, con el objetivo final de visualizar los posibles efectos que la aplicación de dichas reformas hayan podido tener y puedan tener en el sector agrario, procede concretar las principales consecuencias de las medidas aplicadas en cada una de las reformas de la PAC sobre el sector lácteo y los efectos de su regulación, de este modo se pondrá de manifiesto que históricamente (desde el origen de la PAC), el sector lácteo se caracteriza por sufrir importantes variaciones en su regulación. Las diferentes reformas han tenido repercusiones esenciales para el sector, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, al sufrir una fuerte regulación del mercado, establecida desde finales de la década de los 60, garantizando precios y almacenamiento público, ayuda a las exportaciones y protección en fronteras. Los cambios en las condiciones de producción en las diferentes etapas han afectado a los diferentes agentes del sector lácteo, en especial a las explotaciones lecheras asturianas.

1.1.4. El sector lácteo en el contexto europeo y su regulación.

En la Europa de los últimos veinte años, el contexto político para el sector lácteo ha cambiado radicalmente. La política sectorial estuvo marcada por el abandono progresivo de las regulaciones públicas y por un nuevo y relevante papel del mercado. Las regulaciones públicas aplicadas en el sector lácteo hasta aproximadamente el año 2000, hacían que este sector lechero fuese, sin duda, el sector agrícola más regulado. Todos los mecanismos posibles de regulación aplicables en el sector agrario estaban presentes para el sector lácteo: política de precios administrativos (el precio de mercado,

teóricamente libre, dependía en gran medida del precio "indicativo" y de los precios de intervención establecidos), contingentación de la producción (la cantidad de leche que cada país y, por extensión, cada productor podía producir, estaba regulada por el sistema de cuotas lecheras, es decir, existían unos límites en las cantidades de leche a producir, fijadas por año y por Estado miembro, provocando al superar ese límite la aplicación de una sanción económica llamada "supertasa"), o medidas de promoción (cuando los precios de mercado se reducían por debajo de un umbral determinado, la Comisión estaba obligada a realizar compras de productos lácteos a precios determinados y en cantidades ilimitadas que eran almacenadas en previsión de su posterior venta)³² son solo algunos ejemplos. Todos ellos unidos e interrelacionados determinaban la OCM.

En los últimos años, la regulación comunitaria para el sector lechero ha cambiado radicalmente, pasando de la citada OCM, en la que los ganaderos de leche tenían una cuasi garantía de precio de venta y con un sistema de limitación de la producción, a un sistema en que los mecanismos reguladores pasan a tener un papel muy limitado, y por ello, hoy son incapaces de modular las variaciones de precio percibido por el productor que el mercado produce.

Esas modificaciones han afectado, por un lado, al sistema de precios administrados (indicativo y de intervención), el cual ha sido profundamente modificado. El precio indicativo se ha reducido y eliminado, con lo que se preveía una caída de precios y, por ello, los menores ingresos de los productores se intentaban compensar por ayudas directas, transformadas en 2003 en los derechos de pago único. La UE fue partidaria de un aumento gradual de las cuotas de leche, como mecanismo preparatorio para su eliminación definitiva en 2015 (supresión por inundación).

Por otro lado, la intervención sobre la mantequilla y la leche desnatada en polvo ha sido modificada fijándose precios bajos y cantidades limitadas, con lo que su operatividad se ha vuelto casi insignificante. Las acciones específicas sobre la demanda se manifiestan como casi no operativas y las restituciones están muy limitadas por ser susceptibles de ser denunciadas ante la OMC.

³² También se tomaron medidas específicas para aumentar la demanda de productos lácteos, ya fuera internamente (distribución de leche en las escuelas, las ayudas a la utilización de los pasteles de mantequilla) o a través de la exportación (restituciones a las exportaciones de productos lácteos).

En definitiva, se ha pasado de una PAC en la que las ayudas jugaban un papel muy residual, pues se intentaba garantizar las rentas a los productores de leche vía precios garantizados, a una nueva PAC post 2013 en la que el papel de los mecanismos reguladores es muy limitado y las ayudas a la renta juegan un papel fundamental.

1.1.4.1. El sector lácteo en la PAC

La desregulación e inestabilidad en el sector lácteo europeo ha venido marcado por la política lechera aplicada en la UE al cambiar de un modelo de mercado regulado que data de 1968 a otro prácticamente liberalizado (Santiso y Sineiro, 2016). El cambio se desarrolló en dos fases: la primera, llevada a cabo en 2003, estableció medidas que implicaron cambios esenciales en el esquema de apoyo a los precios (reducción de volúmenes y precios de intervención y su sustitución por ayudas directas), mientras que la segunda, en marzo de 2015, conllevó a la supresión del sistema de cuotas tras un aterrizaje suave por medio de aumentos escalonados de la cuota desde 2007. Finalizada la reforma, desaparecieron las restricciones a la producción, y con ello llegaría la oportunidad para aprovechar la esperada demanda internacional de productos lácteos.

Martín (2016) reconoce las ventajas del modelo PAC al señalar que la función principal de los pagos directos es estabilizar los ingresos que perciben los agricultores frente a la volatilidad de los mercados, las imprevisibles condiciones meteorológicas y el coste variable de los insumos. Para percibir estos importes los ganaderos deben cumplir con la llamada condicionalidad. Estas condiciones son exigidas por los consumidores y contribuyentes, que son al fin y al cabo los que financian la PAC.

Además, en el marco de la ayuda al desarrollo rural (segundo pilar), es posible cofinanciar (de forma conjunta entre la UE y los EEMM) medidas que abarquen proyectos que incluyan inversiones en activos físicos, para cumplir las tres prioridades principales de la política de desarrollo rural, las cuales son fomentar la competitividad de la agricultura, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima y lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales para la creación y la conservación del empleo.³³

³³ La aplicación de la política de desarrollo rural depende de la elaboración por parte de los EEMM (o de sus regiones) de programas de desarrollo rural. Estos programas plurianuales aplican una estrategia personalizada que responde a las necesidades específicas de los EEMM (o las regiones) y guarda relación con por lo menos cuatro de las seis prioridades establecidas en este periodo para la política de desarrollo rural. Los programas se apoyan en un conjunto de medidas (que ellos combinan), elegidas a partir de un «menú» de medidas europeas detalladas en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (Reglamento sobre desarrollo rural) y cofinanciadas por el FEADER, tales como creación de agrupaciones y organizaciones

El aplicar estas medidas permite el que, por ejemplo, un productor lácteo puede obtener ayudas para mejorar el rendimiento económico de sus explotaciones a través de un uso más adecuado de los factores de producción, incluyendo la introducción de nuevas tecnologías e innovación, pudiendo llegar a alcanzar una ayuda de hasta un 50-60% de la inversión subvencionable para un proyecto de renovación de sus instalaciones de ordeño.

Díaz (2016) subraya la necesidad de seguir aplicando ayudas directas en el sector lácteo, al sostener que las nuevas incertidumbres se plantean más allá del 2020 con la financiación de la nueva PAC, pues algunos modelos de producción que se mantienen en los límites de rentabilidad se verían comprometidos si se reducen o suprimen las ayudas directas desacopladas y acopladas, cuyo montante anual asciende a 93,5 millones y que suponen una media de 38,5 euros / t de leche.

En relación a las medidas de mercado, el Reglamento de la OCM Única³⁴ estableció diferentes instrumentos y mecanismos de apoyo de mercado en el sector lácteo, consolidando los términos de una red de seguridad como un régimen de intervención para la mantequilla y leche desnatada en polvo y ayudas al almacenamiento privado de mantequilla, leche en polvo desnatada y quesos con indicación geográfica, a la vez que abrió una vía a la planificación de la oferta en situaciones de crisis mediante acuerdos de reducción voluntaria y temporal de la producción tomados en el seno de las organizaciones del propio sector (Santiso y Sineiro, 2016) .

Dentro de las medidas de mercado se encuentra también el programa de leche en las escuelas. Finalmente, el establecimiento del reglamento de medidas de mercado permitió la introducción de medidas excepcionales en situaciones en las que los instrumentos convencionales no eran suficientes para devolver la estabilidad a los mercados.

En realidad, la adaptación al nuevo marco del sector lácteo que hoy se vive viene regulada a consecuencia de la crisis que el sector lácteo sufrió en la primavera de 2009.

de productores, cooperación para el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales, participación en regímenes de calidad, diversificación hacia actividades no agrícolas, medidas agroambientales y climáticas o ayudas para agricultores en zonas de montaña u otras limitaciones naturales.

³⁴ Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.

Esta crisis propició una reflexión a nivel comunitario y puso de manifiesto la volatilidad del mercado lácteo; como resultado, se impulsó un paquete de herramientas que debían contribuir a una gestión más equilibrada del sector en el nuevo escenario; estas herramientas descansaban sobre tres ejes: reducir las asimetrías a través de las organizaciones de productores, dar estabilidad y transparencia a las relaciones entre productores e industria con los contratos, y centrar en las organizaciones interprofesionales los sistemas de información de interés para los operadores (incluidos los modelos de indexación). El resultado fue el nacimiento del “Paquete lácteo” aprobado por la Comisión Europea, el cual representa un conjunto de medidas legales comunitarias y nacionales que se pusieron en marcha en 2012 con el objetivo de fortalecer la posición de los productores lácteos europeos en la cadena de suministro. Las medidas fueron desarrolladas con el objeto de mejorar la transparencia, el equilibrio y la estabilidad en la cadena de suministro lácteo, implicando a todos los eslabones de la cadena en una mejor vertebración del sector.

Se podría afirmar que el alcance del “Paquete lácteo” era limitado en cuanto a los objetivos propuestos (reducir los efectos de la volatilidad y mejorar la renta de los productores), pero contenía mecanismos que podían contribuir a mejorar las condiciones de estabilidad a las relaciones entre ganaderos e industria (Santiso *et al.*, 2014).

El desarrollo normativo del “Paquete lácteo” no ha sido igual en los diferentes países, tanto en la opción de obligatoriedad de los contratos como en los criterios para el registro de las organizaciones de productores. En el caso concreto de España, la implantación de los instrumentos del “Paquete lácteo” fue rápida, a través del Real Decreto 1363/2012 de 28 de septiembre³⁵.

1.1.5. La realidad española del sector productor lácteo. El sector lácteo español en el contexto europeo

Es objeto de este apartado hacer un análisis del sector lácteo español y comparar éste con los de otros EEMM.

³⁵ 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. Este RD ha sido modificado por el Real Decreto 125/2015, de 27 de febrero, por el que se modifica el R.D. 1363/2012.

Los elementos que han caracterizado al sector lácteo español desde la implantación de las cuotas han sido determinantes en la configuración de este. Tanto su estructura de producción como la falta de vertebración, la debilidad cooperativa, las medidas de apoyo de la UE, el paquete lácteo y la Ley 12/2013 de iniciativas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria han perfilado lo que es el sector hoy en día.

Díaz (2016) sostiene que la UE es líder mundial en la producción de leche de vaca, con una producción de más de 150 millones de toneladas en el año. Esta cantidad aporta el 30% de la Producción Final Ganadera (PFG) y supone el 13% de la Producción Final Agraria (PFA) comunitaria, siendo el segundo bloque exportador. Señala el autor que España ocupa la séptima posición dentro de la UE al producir 6,5 millones de toneladas, aportando la leche de vaca el 15,8 a la PFG y el 6,4 % a la PFA. Además, y según las estimaciones de la OCDE-FAO, las perspectivas de crecimiento interior, (de un 0,6% anual acumulativo hasta 2023) y el fuerte incremento de consumo de países terceros, llevarían a la expansión del comercio a tasas anuales de crecimiento entre el 1,6 y el 2,15 en queso, mantequilla y leche en polvo desnatada, dibujaban un escenario, recomendable para la liberalización de las producciones (Díaz, 2016).

En la actualidad, el sector productor de leche atraviesa una fuerte crisis, derivada de los bajos precios que los ganaderos perciben por la leche que entregan a las industrias lácteas, crisis que está íntimamente unida a las profundas modificaciones de la PAC y que es motivo de multitud de noticias en los medios de comunicación, así como de continuas reivindicaciones de los representantes sectoriales españoles y europeos.³⁶

Esta situación de crisis sectorial por la caída de los precios de la leche se da en todos los EEMM, no siendo una singularidad española. Basta para ello mencionar el comunicado del European Milk Board (2016), en el que se afirmaba que “el excedente de oferta impide obtener un precio adecuado para la leche y destruye las explotaciones”.

³⁶ El secretario de Ganadería de la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) D. Román Santalla, en su comunicado de 18.07.2016 manifestaba: “Los precios de la leche en origen siguen cayendo, y las explotaciones siguen cerrando, en un goteo incesante que está suponiendo un drama para las zonas productoras”. En el mismo sentido, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA) en su comunicado de 21.06.2016 manifestaba: “Con el objeto de paliar la grave situación económica que soportan desde hace meses los ganaderos de leche, como consecuencia de los bajos precios en origen, ASAJA ha logrado”.

Si bien al eliminar las cuotas sería posible que se diera un aumento ordenado de la producción de leche y un mayor desarrollo de la industria láctea, los excedentes han influido de forma especial en la evolución de los precios en origen en España, con fuertes caídas, contribuyendo también a la debilidad organizativa de los productores y a una industria incapaz de gestionar los excedentes (Díaz, 2016).

De igual manera, suprimir las cuotas podría permitir al sector lácteo español afrontar nuevos retos tales como la expansión al reemplazar la importación por producción nacional, pero para conseguirlo sería necesario ser más competitivos que el resto de los EEMM. Además, la limitación al movimiento de leche cruda que conllevaba el sistema de cuotas (pues debía ser entregada a primeros compradores dentro del mismo estado miembro) ha desaparecido también y esto podría ser aprovechado por el mercado español (Martín, 2016).

No obstante, si analizamos el mercado del sector lácteo español comprobamos que España se ve obligada a importar, ya que es uno de los EEMM con un grado de autosuficiencia más bajo de la Unión (de entre los diez principales países productores solo Italia tiene un índice más bajo). Debido a este déficit, España no ha desarrollado productos almacenables, ya que al no ser un país excedentario no ha tenido la necesidad de desarrollar una gran capacidad de transformación de leche cruda en leche en polvo y mantequilla, y como éstos son los productos más demandados en la comercialización mundial, España no se ve beneficiada de la reciente demanda global. Además, se ve limitada en el acceso a los instrumentos de regulación de mercados (intervención pública y ayuda al almacenamiento privado) que se articulan precisamente sobre mantequilla y leche desnatada en polvo (Martín, 2016).

En cuanto a los costes de producción, según se desprende de los datos que la Red de Información Contable Agraria (RICA) facilita,³⁷ España es el país europeo con mayor coste por compra de alimento para el ganado, con 15,6 céntimos/kg de leche producida (9,0 céntimos/kg en la UE y 9,7 céntimos/kg en la UE-15).³⁸ El caso es que

³⁷ Red de Información Contable Agraria (RICA), la cual se nutre de datos contables reales de explotaciones en toda la UE y que, después de un proceso de agregación, son integradas por la Comisión Europea.

³⁸ Una explotación láctea especializada española tiene un promedio 45 cabezas, cuando en la UE ese promedio es de 28 (o 55 si contamos solo los 15 Estados miembros más antiguos). En cuanto a la superficie (forrajera y pastable) disponible por explotación, son 24 ha en España, 26 en la UE y 51 en la UE-15. Además, siendo la productividad por cabeza ligeramente inferior al promedio de la UE-15, la disponibilidad de alimento producido en la explotación se reduce a más de la mitad.

esta desventaja competitiva queda algo enmascarada al calcular costes operativos totales que, en España, son muy similares a los promedios europeos. Esto quiere decir que en otros elementos de coste (mantenimiento de maquinaria, energía, contratos de trabajo, impuestos, etc.) España debe ser más eficiente (Martín, 2016).

En relación a la organización del sector, España es uno de los EEMM en los que la estructura cooperativa está menos desarrollada con solo un 36% de la leche recogida procesada por cooperativa y un 56% entregado a transformadores privados. Para poder comprender el sector lácteo en toda su extensión, revisemos cómo el propio Martín (2016) lo define:

“el sector lácteo español está caracterizado por la presencia de déficits estructurales que ocasionan una posición de debilidad ante la liberalización recientemente acaecida. Los incrementos en la producción en los años 2013, 2014 y 2015, el descenso del consumo interno, la débil presencia exterior, la falta de estructuras organizativas y la caída de las exportaciones de los países que lideran el sector europea han traído como consecuencia la grave situación en la que se encuentra el sector desde hace dos años, sin saber cómo afrontar el futuro, con la única esperanza de que los precios remonten a medio plazo y que mientras tanto las Administraciones palien la crisis a través de ayudas económicas a las producciones”.

1.1.6. El sector lácteo en Asturias.

1.1.6.1. La evolución del sector productor de leche en Asturias desde los orígenes de la PAC al momento actual.

“Asturias es un buen caso de estudio porque en ella la producción de leche constituye un importante ámbito de actividad económica y agropecuaria y también porque al tratarse de una zona tradicionalmente gran productora de leche ilustra perfectamente lo que supone el proceso de reestructuración se caracteriza por ser una zona tradicionalmente gran productora de leche” (Morilla, 2004).

Para poder comprender el sector agrario asturiano en toda su extensión, es necesario conocer su evolución. A este respecto, a partir de la segunda mitad de los años 60 el sector abordó un proceso de especialización creciente en la producción lechera,

abandonando un modelo basado en el autoconsumo y la escasa importancia de las producciones destinadas al mercado. A este primer cambio se le puede denominar, en similitud con lo ocurrido en el resto de la agricultura española, como crisis de la agricultura tradicional (Arango, 1998).

En este sentido, en 1980, el MAPAMA contabilizaba en Asturias 42.735 explotaciones lecheras y en toda España 308.521. Una parte de estas explotaciones ya había realizado un intenso esfuerzo modernizador, con cierto retraso respecto a la agricultura española. Posteriormente, en 1981, se aprobó el Reglamento Estructural de la Producción Lechera, conocido popularmente como el estatuto de la leche. Este trataba de preparar al sector para la entrada en la entonces CE, y fue cuando el sector intensificó su modernización, dando lugar a una reducción en el número de explotaciones y un aumento de la dimensión empresarial. En 1985, justo antes de la entrada en España en la UE, en Asturias se presentaron al MAPAMA 31.602 declaraciones de comercialización de leche por los productores, las cuales sirvieron de base para la asignación provisional de cuotas lácteas (Morilla, 2004).

El segundo gran cambio que tuvo que abordar la agricultura asturiana fue la adaptación a las nuevas condiciones derivadas de la incorporación de España en la segunda mitad de los años ochenta, a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

La puesta en marcha de las cuotas lácteas generó una fuerte oposición. Se acababa de ingresar en la CEE y el sector mostraba un rechazo a la aplicación de estas al haberse conocido la cuota reducida asignada (5400000 toneladas) para abastecer el consumo, desarrollar sus potencialidades y redimir el retraso “estructural” (Morilla, 2004).

Señala Arango (1998) que en esta época se pasó de una ganadería lechera orientada a un mercado interno fuertemente protegido, a una situación en la que el nuevo marco comunitario, con precios inferiores a los vigentes en España y con una situación de exceso de oferta de productos lácteos, estableció unas nuevas reglas de juego a las que se tuvieron que adaptar las explotaciones lecheras asturianas con la implantación de las cuotas lácteas.

Considerando que la actividad de producción láctea está fundamentalmente determinada por la política agraria , y muy especialmente por el sistema de cuotas

debemos tener en cuenta que los resultados referidos al volumen de financiación comunitaria en el periodo comprendido entre 1986-1993 ponen de manifiesto que Asturias presenta desequilibrios significativos territoriales, así Asturias junto con Galicia ocupan la última posición del ranking nacional en cuanto a volumen total de fondos de la PAC recibidos por explotación y por hectárea de superficie agraria útil (SAU) (Arango, 1995).

El proceso de desaparición de explotaciones lecheras es un hecho generalizado iniciado en los 80 y 90, uno de esos elementos más significativos de la PAC de los últimos años se encuentra en los programas de abandono de la producción láctea.

Es un dato importante señalar que, en Asturias, adicionalmente hubo a mediados de los años noventa cuatro programas de abandono financiados con presupuesto autonómico. La desaparición de explotaciones desde el 2000 hasta el 2005 acogidas a programas de abandono respecto a las explotaciones que permanecían con cuota a 1 de abril del 2005 es del 49 por cien mientras que en el resto de las comunidades autónomas el porcentaje es aproximadamente al 9% (Morilla, 2004).

Según fuentes de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales del Principado de Asturias, el número de explotaciones con entregas a la industria láctea en Asturias para el periodo 1995/2014 indica que se ha pasado de 18.071 explotaciones en el año 1995 a 2675 en el 2014, desaparecieron 15.396 explotaciones.

La reducción del número de explotaciones ha estado acompañada, no obstante, de un aumento paralelo del tamaño de las mismas, así como de una mejora de los índices productivos por animal, lo que ha hecho que la producción total asturiana se haya mantenido más o menos estable en torno a los 600 millones de kg (600.000 t).

El cambio más importante del sector lácteo en Asturias desde la última década, ha sido la desaparición del régimen de cuotas en 2015. Aunque las autoridades europeas planteaban como horizonte deseable el llamado “aterrizaje suave” lo cierto es que la perspectiva de la desaparición de las cuotas y el incumplimiento de las perspectivas de consumo mundial dieron como resultado un desplome de los precios ante el que la UE y España reaccionaron con la implantación de una serie de medidas encuadradas en el denominado Paquete Lácteo.

A partir de abril del 2015 se produce un hecho que alterará el mapa productor de leche pues, aunque el norte de España sigue siendo la zona con mayor producción, ya

que según datos del FEGA el 53% de la leche de vaca en España se produce en la cornisa cantábrica (Galicia, Asturias y Cantabria), la zona norte pierde peso en beneficio de otras como la meseta castellana, Cataluña, Aragón y Andalucía. Para Sineiro y Santiso (2014) la razón de este cambio territorial se debe a un conjunto de factores como los menores costes de producción y de recogida de la leche, la capacidad de transformación e implantación en los mercados y los costes de transporte de los productos elaborados.

Según fuentes del MAPAMA en cuanto a los rendimientos lecheros en las principales comunidades productoras de leche de vaca en 2015. El sector lácteo asturiano reúne al 13% del total de ganaderos en España, en la zona norte solo le adelanta Galicia que reúne el 56% de los productores, y le sigue Cantabria, con el 9%. El resto de grandes productores como son Castilla y León (12,5% de la producción nacional), Cataluña (10,2%) y Andalucía (7,8%) solo reúnen el 14% de los productores (FEGA, 2015). El sector se concentra en la cornisa cantábrica, con un gran número de productores. Sin embargo, estos datos no se reflejan fielmente en las producciones, pues el rendimiento lechero de Asturias es de 8 toneladas por cabeza (toneladas de leche/cabeza) un rendimiento similar al de sus comunidades vecinas Galicia 7,6 y Cantabria 8,5, pero bajo si se compara con comunidades con una mayor producción de leche como son Andalucía 9,7, Cataluña 9,4 y Castilla y León 9,2, dejando muy por debajo los rendimientos en la cornisa cantábrica. Esto se debe principalmente a las dificultades orográficas que estos territorios presentan.

Los indicadores más significativos, como número de explotaciones, censos y producciones por vaca, producciones y distribución geográfica describen la situación actual del sector y su evolución.

En Asturias había, a finales de 2016 y según refleja el informe que analiza las declaraciones obligatorias de entrega a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos, del FEGA a través de la aplicación informática SITALAC un total de 2001 explotaciones con entregas de leche de vacuno y 115.000 animales, de los cuales unos 77.000 son vacas en ordeño, lo que supone una media de 40 vacas por explotación.

El sector ha evolucionado, se ha transformado de forma radical en los últimos años y ha atravesado momentos difíciles. En este sentido, 2016 y aunque podría parecer

que la tendencia es de recuperación de precios y de consecución de una cierta estabilidad sectorial, lo cierto es que sigue habiendo elementos de preocupación. Entre ellos destaca la reducción constante del número de explotaciones (Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, 2017)

La aportación de la ganadería a la producción final agraria en el año 2016 es en Asturias del 87,5% y, de este porcentaje, el 80% corresponde al ganado bovino (50% de leche y 30% de carne).

En la actualidad las explotaciones de leche siguen desapareciendo. Esa tendencia, por los niveles productivos de las explotaciones y por la edad de los titulares de la explotación es más que previsible que se siga manteniendo en el futuro próximo. Otra cuestión muy distinta es cómo afectará al volumen de entregas de los ganaderos asturianos a la industria láctea (Migoya y Fernández ,2016)

Para hacernos una idea de la composición del sector, se detallan por estratos el número de estas explotaciones, atendiendo a datos de la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI, 2015). Como datos relevantes hay que destacar los siguientes:

- Un 20% de las explotaciones son de tamaño micro: están por debajo de los 60.000 kg/año. - Un tercio de las explotaciones (incluyendo las anteriores) son muy pequeñas: están por debajo de los 100.000 kg/año. - Un 25 % de las explotaciones son de tamaño medio bajo: entre 100 y 200 t/año. - Un 15 % de las explotaciones son de tamaño medio: entre 200 y 300 t/año. - Y un 28% de las explotaciones son de tamaño medio alto: más de 300 t/año.
- La reestructuración en el número de explotaciones que se produjo en el estrato de las explotaciones pequeñas que pasaron de más de 6.000 a principios de siglo (75% del total) a apenas 800 en 2015 (1/3).
- Por su parte, las explotaciones consideradas de tamaño medio (entre 100-300 t) se han reducido a la mitad en términos absolutos, pero han aumentado hasta 40 por ciento del total desde el año 2000, manteniéndose más o menos constantes en ese porcentaje desde 2005.
- Las explotaciones consideradas grandes en el contexto asturiano, las de más de 300 t/año, han aumentado tanto en términos absolutos (150 a 600) como, sobre todo, en términos relativos (de apenas el 2% a más del 25%).

Una de las cuestiones que más puede sorprender sobre las cifras del sector lácteo asturiano es la disminución del número total de vacas, pues esta disminución es realmente muy importante. El censo de animales de aptitud láctea se ha ido reduciendo de forma constante en los últimos 20 años, situándose en la actualidad en las 115.000 cabezas, en su inmensa mayoría de raza frisona. De este número, los animales en producción serían unos 80.000 (animales mayores de 24 meses) según datos del FEGA, (2016).

El descenso continuado del censo ha sido compensado en parte por el aumento del rendimiento medio por vaca. Según datos de Asturiana de Control lechero (ASCOL) y Confederación de Asociaciones de Frisona Española (CONAFE) para vacas en control lechero, el rendimiento medio por vaca en control pasó de 7.800 kg por lactación normalizada en 2001 a 8.900 en 2011 hasta llegar a los 9.500 en 2016, ligeramente por debajo de la media nacional.

El rendimiento medio (media mensual no ponderada) según FEGA (2016), se situó en el 3,75% de grasa (3,67% total nacional) y el 3,24% de proteína (3,25 España).

1.1.6.1.1. Producciones

Según las últimas cuentas económicas de la agricultura publicadas por el MAPAMA la producción de leche, con más de 200 millones de euros (en adelante, M€) es la principal producción del sector agrario asturiano, por delante de la carne (140 M€). En cuanto al volumen de producción, la evolución desde la aplicación del régimen de cuotas hasta la primera campaña post-cuotas (2015/2016).

Los datos se refieren a la cuota disponible, excepto el último (2015/2016) que ya es posterior a la desaparición de las cuotas y, por tanto, se refiere a datos efectivos de producción. Se observa un nivel de equilibrio en torno a los 600 millones de kg, con un pico de 660 millones en los años 2001-2004 y una caída gradual a continuación, siendo el valor mínimo el último disponible de 564 millones.

Las explotaciones consideradas grandes en el contexto asturiano (las de más de 300 t/año) son las que aportan la mayor parte de la producción: constituyen el 28 % de las explotaciones y aportan las 2/3 partes de la producción. Por contra, las explotaciones pequeñas (de hasta 100 t/año) que son 1/3 del total aportan solamente un 6% de la producción.

La evolución de este indicador indica claramente que son las explotaciones grandes las únicas que ganan porcentaje sobre el total, mientras que las pequeñas han reducido de forma abrupta su aportación y las medianas también van siendo cada vez menos relevantes.

1.1.6.1.2. Distribución geográfica

La producción de leche está muy concentrada en unos pocos municipios, casi todos de la rasa costera, especialmente del occidente de Asturias. Los 20 municipios más productores concentran el 90% de la producción, mientras que la mitad de los municipios menos productores no llegan ni al 1% de la producción, incluyendo más de 20 en los que no hay producción alguna.

Entre los municipios de la costa occidental (Cudillero, Valdés, Navia, Coaña, El Franco, Tapia, Castropol y Vegadeo) más otros tres del occidente central (Tineo, Salas y Villayón) acaparan más de 2/3 de la producción. Del resto podemos destacar algunos municipios de la costa central y oriental (Gozón, Carreño, Villaviciosa, Llanes...).

La producción lechera ha ido concentrándose de forma continuada en los municipios más “lecheros”. Así, si en 1993 los 20 municipios más productores representaban el 75% del total en 2016 este porcentaje era del 90%. Por otro lado, si en 1993 había solamente 4 municipios sin producción en la actualidad ya superan los 20 como se expuso anteriormente.

1.1.6.1.3. La comercialización de leche y productos lácteos

En Asturias, se consume el 3% de la leche producida en la región y más del 10% de la leche líquida que se consume en España procede del Principado. Asturias importa producción que vende transformada. Más del 90% de la producción se sitúa fuera de la región. La leche es la principal de sus producciones agroalimentarias en términos de venta exterior y representa el 78% del valor de la industria agroalimentaria (Consejería de Desarrollo Rural y Recursos naturales del Principado de Asturias, 2017).

De los más de 560 millones de kg producidos por las explotaciones asturianas (8% del total nacional) en 2016, más del 95% se destinan a la venta a industria, siendo los tantos por ciento de autoconsumo, reemplazo y venta directa al consumidor prácticamente irrelevantes. Estos porcentajes de venta a industria incluyen tanto la leche en forma líquida como la transformada en la explotación por los ganaderos-elaboradores

(principalmente queseros), aunque el destino principal es la elaboración de “leche líquida” y, en menor medida, otros productos industriales (nata, mantequilla).

De la producción de los ganaderos de leche asturianos el 86% se entrega a empresas de la propia comunidad autónoma y el 14 % restante a empresas de otra comunidad.

De entre la leche que se destina a la producción de quesos cabe destacar desde un punto de vista cualitativo la que se destina a la producción de quesos con Denominación de Origen Protegida (DOP) e Indicación Geográfica Protegida (IGP) (Cabrales, Gamonéu, Afuega'l Pitu, Casín y Beyos). Los datos de producción de cada uno de estos quesos se sitúan relevantes (en torno al 1% de la leche se destinaría a la producción de estos quesos). Hay también 14 explotaciones ecológicas que cuentan con un censo de unas 400 cabezas, así como 4 industrias lácteas ecológicas.

A fecha de mayo de 2017 había en Asturias 30 compradores con declaraciones de compra de leche al FEGA. La leche comprada por estas empresas ascendió en 2016 a más de un millón de toneladas, muy por encima de la leche producida en la región. Cabe reseñar la importancia cuantitativa de dos de estas empresas:

La SAT Central Lechera Asturiana (CLAS), con sede en Granda-Siero, que agrupa, según consta en la base de datos PROLAC, a aproximadamente el 60% de los productores asturianos (1262) que comercializan más de 2/3 de la leche de la región. La Corporación Alimentaria Peñasanta (CAPSA), participada mayoritariamente por CLAS ocupaba en 2015, según datos de la organización interprofesional INLAC, el tercer puesto por volumen de leche y el cuarto por importe de las ventas de derivados lácteos.

Industrias Lácteas Asturianas (Reny Picot con sede en Anleo-Navia), que ocupa respectivamente los puestos 10º y 5º en los mismos rankings.

El precio medio de la leche percibida por los ganaderos asturianos en 2016 se situó en el entorno de los 0,32 €/l, mientras que la media nacional estuvo ligeramente por debajo de los 0,30 €/l (FEGA, 2016).

2. OBJETIVOS

El objetivo del presente TFG es analizar los efectos que las distintas reformas de la Política Agraria Común de la Unión Europea y la evolución de las distintas ayudas en el marco de esta política han tenido en el comportamiento de los precios percibidos por los ganaderos asturianos por la venta de leche a la industria láctea.

Para ello, se analizarán distintos aspectos, a saber:

- La historia de la PAC en su conjunto, describiendo los objetivos y contenidos de cada reforma, con especial referencia al sector lácteo.
- La situación del sector lácteo nacional y su situación con respecto a Europa.
- La evolución del sector lácteo asturiano y su situación, así como la estructura del mismo.
- El origen de TAGEL y su metodología.
- Los resultados técnico-económicos de TAGEL para el periodo 2017/2016.
- La evaluación del precio por litro de leche junto con la importancia de las ayudas en la conformación del Excedente Bruto de Explotación (EBE).
- La justificación de la necesidad de percepción de ayudas para la viabilidad de las explotaciones lecheras agrarias asturianas mediante el establecimiento de porcentaje de participación de las ayudas del primer y segundo pilar sobre los precios de la leche vendida a industria.

Hemos visto que el primer y segundo bloque del presente estudio está integrado por epígrafes de marcado carácter teórico. El análisis documental de los mismos nos ha permitido conocer la totalidad de información relevante escrita sobre la PAC, con un claro enfoque analítico para poder alcanzar los objetivos anteriormente citados. Además se ha revisado la extensa bibliografía existente acerca de la PAC mediante la consulta de fuentes primarias y secundarias desde los años 90 hasta la actualidad analizando los objetivos y contenidos de cada reforma.

En cuanto a la información consultada sobre el sector lácteo también se ha recurrido a la utilización de fuentes de información primarias como documentos especializados en temas agrarios, informes de diversa naturaleza etc. además se ha hecho uso de fuentes secundarias utilizando obras específicas más recientes, lo que ha

permitido analizar y evaluar las consecuencias de la aplicación de las últimas reformas de la PAC en el sector lácteo nacional para situarlo en el contexto español y europeo.

De igual manera, y en lo que respecta a la legislación española, se ha consultado la normativa de regulación aplicable al sector, con especial énfasis en el modelo de aplicación de la PAC post 2013 en España, pues desde esta reforma las ayudas han jugado un papel determinante en la conformación del sector lácteo asturiano. En este punto se ha intentado trasladar la legislación al día a día, de manera que sus implicaciones sean entendibles en cada uno de sus puntos.

En lo que respecta al sector lácteo asturiano, se ha caracterizado mediante el análisis de su evolución y las cifras relativas a la situación actual.

A partir de lo expuesto en los epígrafes anteriores, trataremos de desarrollar los aspectos metodológicos que componen el presente estudio abordando para ello el tercer bloque que compone la parte metodológica del presente estudio.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración de la fase práctica del presente trabajo se utiliza la metodología TAGEL. TAGEL es un modelo de gestión técnico-económico de fácil comprensión que propone realizar un análisis de los resultados técnico económicos de explotaciones similares.

El diseño TAGEL sintetiza la información recogida con el fin de analizar los datos para contrastar la realidad que ofrece un grupo de explotaciones para un periodo continuado, lo que permite visualizar las tendencias que siguen esas explotaciones durante dicho intervalo de tiempo

En el presente estudio se ha hecho uso de TAGEL y de su metodología específica, recopilando los datos de los resultados técnicos económicos de TAGEL para el periodo 2017/2016, recogidos en tablas para posteriormente elaborar los gráficos que permitirán conocer la evaluación del precio por litro de leche vendido en TAGEL y establecer los distintos porcentajes de participación de las ayudas en la conformación del EBE

Finalmente, se extraen las principales conclusiones del trabajo en relación con el papel determinante que juegan las ayudas de la PAC en la conformación del EBE y, por tanto, en la viabilidad de las explotaciones agrarias lecheras asturianas.

3.1. La gestión técnica en el vacuno lechero. El tablero de gestión de la explotación lechera (TAGEL)

El análisis de resultados técnico/económicos de las explotaciones de leche en España y más particularmente en Asturias, es sin duda una de esas cuestiones que en el sector no se ha afrontado con el debido rigor. No se ha visualizado la importancia que tiene disponer de buenos datos técnico/económicos en la toma de decisiones a nivel individual en la explotación, ni en la planificación sectorial. Por ello, CLAS puso en marcha el denominado Tablero de Gestión de la Explotación Lechera (TAGEL) en el año 2007. Este sistema de gestión técnico/económica surgió a partir de un proyecto de investigación financiado por la Fundación de Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y de la Tecnológica (FICYT) con el objetivo de generar un sistema específico de gestión para los socios de CLAS. Dicho proyecto de investigación comparó los sistemas de gestión con mayor implantación en España: la Red Contable Agraria Nacional (RECAN), la Red de Información Contable Agraria (RICA), la

Gestión de Explotaciones Agrarias (GEA) y la Red Nacional de Granjas Típicas (RENGRATI), y con los sistemas de gestión que el *Institut de l'Élevage*, utilizaba en Francia³⁹. A partir del estudio de ventajas/inconvenientes de estos sistemas se generó TAGEL. TAGEL se aleja de la terminología estrictamente contable y se centra en la estructura de los costes de producción con el objetivo de facilitar, por un lado, la visualización de la formación del Excedente Bruto de Explotación (EBE) y, por otro lado, facilitar el análisis de los datos técnicos de la explotación (Migoya y Fernández, 2016).

Desde el año 2007 se tienen datos de 52 explotaciones con pequeñas variaciones interanuales conformando un grupo estable de ganaderías de aptitud láctea del que se obtienen los datos del presente TFG.

Los datos han sido facilitados por CLAS y corresponden al periodo 2007/2016. Mediante la aplicación de la metodología TAGEL y el diseño de tablas e indicadores se calcularán las principales magnitudes del conjunto de las explotaciones para cada uno de los ejercicios económicos de forma que permita analizar y comparar los resultados obtenidos en dicho periodo.

El EBE de explotación expresa la diferencia entre los ingresos obtenidos durante el año y los gastos en bienes y servicios utilizados en el proceso productivo. Dado que en las explotaciones lecheras asturianas utilizan mano de obra familiar en combinación con la asalariada, el concepto del EBE puede distorsionar las comparaciones entre las explotaciones. Para evitar estas distorsiones los datos que se aportaran corresponden al EBE antes de la cuantificación del pago de la mano de obra. Además, hay que tener en cuenta que el EBE no debe incluir ni los gastos financieros, ni las amortizaciones, ni los reembolsos de préstamos. (Migoya y Fernández, 2017).

La metodología de TAGEL consiste en la presentación de los resultados económicos de la explotación organizados en tablas. Se incluyen una serie de cuadros que hacen referencia a las características estructurales de la explotación, a la

³⁹ RECAN está encuadrada en el MARM mientras que RICA proporciona datos contables y técnicos de las explotaciones agrarias europeas profesionales, constituyendo la base metodológica de la UE en este campo. Los Programas de Gestión de Explotaciones ganaderas (GEA) y de la Red Nacional de Granjas Típicas (RENGRATI), coordinados por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la estimación de los costes de producción de leche han sido objeto de difusión como modelos puestos a punto por el *Institut de l'Élevage*.

distribución del producto bruto, a las estructura de los costes de producción y a los resultados económicos alcanzados por el conjunto de explotaciones objeto de estudio

3.1.1. Características estructurales de las explotaciones

Los indicadores que reflejan el perfil estructural de la explotación para cada ejercicio económico son: la Superficie Agraria Útil (SAU)⁴⁰ y su propiedad y uso, el número total de Unidades de Trabajo Anual (UTA)⁴¹ empleadas en la explotación, los litros⁴² vendidos de leche (sin hacer referencia al autoconsumo, pues se considera que es una cantidad ínfima y de cálculo casi imposible) y la dimensión ganadera expresada en Unidades de Ganado Mayor (UGM)⁴³.

- Total SAU.
- SAU % en propiedad.
- Total cultivos Forrajeros (ha).
- Total UTAs.
- Litros leche vendidos.
- €/litro de leche vendido.
- Litros/SAU.
- UGMs/Explotación.
- UGMs/SAU.

⁴⁰ Las SAU está formada por las hectáreas de cultivo y barbecho, más las de prado y pasto. Apenas existen datos sobre el régimen de tenencia de la superficie utilizada en las explotaciones asturianas lecheras.

⁴¹ De conformidad con la normativa comunitaria la mano de obra ocupada debe convertirse en unidades de trabajo anuales. Una unidad de trabajo anual (UTA) equivale a una persona empleada a tiempo completo en la explotación. De acuerdo con la RECAN, en España una UTA equivale a 1826 horas por año, 35 horas señales, 52 semanas de trabajo. Se considera la mano de obra familiar y ajena.

⁴² En TAGEL se trabaja con kg de leche vendida frente a producidos pues consideran que, en relación con el autoconsumo y el reemplazo en las explotaciones especializadas en producción de leche con un tamaño los datos tienen poca fiabilidad y resultan poco significativos para el análisis de la gestión económica de la explotación (Central Lechera Asturiana, 2011).

⁴³ Con el fin que la estructura del rebaño pueda ser comparable se utiliza una unidad común de medida, que son las unidades de ganado mayor conocidas habitualmente como UGM. Las tablas de conversión de animales a UGM se recogen en el artículo 27.13 del Reglamento (CE) nº1974/2006.

3.1.2. Producto Bruto

La suma de ingresos ligados a las producciones constituye los que se llama producto bruto y está constituido por tres apartados de ingresos: Ingreso del rebaño lechero, otros ingresos y ayudas.

$$\text{Producto Bruto (PB)} = A + B + C$$

Siendo “A” el resultado de sumar el importe generado por la leche vendida, más los ingresos percibidos por la venta de ganado, menos los gastos de compras de animales para la explotación y más (o menos) la variación de existencias de ganado en la explotación a lo largo del ejercicio económico. Por consiguiente, si se refleja “A” como los ingresos del rebaño, se tendrá que dependerá de:

- Leche vendida.
- Ventas de ganado.
- Compras de ganado.
- Variación de existencias de ganado.

El apartado “B” de otros ingresos agrupa los ingresos que, por lo general, revisten poca importancia en las explotaciones lecheras de Asturias y, además, suelen ser ingresos no periódicos, que dependerán de:

- Retornos cooperativos.
- Venta de forrajes.
- Arrendamientos de tierras.

Las ayudas se agrupan en el tercer apartado “C” de ingresos de carácter anual que reciben las explotaciones lecheras. Las ayudas del primer pilar⁴⁴ serán financiadas por FEAGA, mientras que las del segundo pilar⁴⁵ serán financiadas por FEADER.

⁴⁴ Primer Pilar de la PAC Los Pagos Directos a las explotaciones; Base jurídica Periodo 2014-2020 Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549), y Reglamento (UE) n.º 1307/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608). La organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios: Base jurídica Periodo 2014-2020 Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 347 de 20/12/2013 y DO L 346 de 20/12/2013.

⁴⁵ Segundo Pilar de la PAC; La política de Desarrollo Rural Periodo 2014-2020 Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas). Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (ayuda al desarrollo rural). Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 347 de 20.12.2013) (financiación, gestión y seguimiento de

En cuanto al concepto de otras ayudas aquí se incluye las subvenciones agrarias nacionales como por ejemplo el gasóleo agrícola. Por tanto, las ayudas incluirán:

- Ayudas del primer pilar.
- Ayudas del segundo pilar.
- Otras ayudas.

3.1.3. Gastos totales

Los gastos se agrupan en dos grandes apartados: gastos de funcionamiento y gastos de estructura (se excluye la mano de obra, amortizaciones y gastos financieros).

$$\text{Gastos Totales (GT)} = \text{Gastos Funcionamiento (GF)} + \text{Gastos Estructura (GE)}$$

Los Gastos de Funcionamiento (GF) incluyen los gastos inherentes al desarrollo de la actividad, y comprenden:

- D. Alimentos comprados.
- E. Aprovisionamiento para las superficies.
- F. Gastos sanitarios y reproductivos.
- G. Otros gastos del ganado.

Dentro de los alimentos comprados se incluyen los concentrados diferenciados entre vaca y cría, harinas y otros piensos, la compra de forrajes y la ración única. Este último gasto es específico de este método de alimentación, que consiste en incorporar a los comederos de los animales un único alimento completo.

En el grupo de aprovisionamientos se incluyen los gastos asociados a los cultivos forrajeros de la explotación como abonos, semillas, fitosanitarios, plásticos para ensilaje. En Asturias la producción de cultivos se destina al consumo en la propia explotación.

Los gastos sanitarios y reproductivos se dividen, como el nombre indica, en dos partes: por un lado, los gastos zoonosanitarios y, por otro, los reproductivos.

Los gastos de funcionamiento son gastos del ganado como, por ejemplo, seguros o gastos por ordeño.

Los Gastos Estructurales (GE) son aquellos que se relacionan con el conjunto de la actividad de la explotación en el proceso productivo, y se subdividen en:

- H. Mecanización.
- I. Edificios e instalaciones.
- J. Gastos generales.

La mecanización incluye aquellos costes relacionados con las tareas de mecanización como combustibles, repuestos. Mantenimiento de maquinaria, servicios arrendados de maquinaria arrendados para el ensilaje. El grupo de edificios e instalaciones incluye gastos corrientes como agua, luz, mantenimiento de instalaciones. Para finalizar en el grupo de gastos generales se incluyen los gastos que no han sido incluidos en los gastos anteriores, se puede suponer que en este grupo existan gastos de muy diversa naturaleza.

3.1.4. Excedente Bruto de Explotación (EBE) antes de mano de obra

Por otra parte, la diferencia entre el producto bruto y la suma de los gastos de funcionamiento y de estructura constituye el excedente bruto de explotación antes de mano de obra. Este indicador según Central Lechera Asturiana (2011) permite comparar resultados entre explotaciones que utiliza distintas “mano de obra” (al no tener en cuenta en el cálculo de la EBE la mano de obra).

$$\text{Excedente Bruto de Explotación antes de obra} = PB + PF + PE$$

4. RESULTADOS TÉCNICO-ECONÓMICOS Y REFORMA DE LA PAC EN LAS EXPLOTACIONES LECHERAS ASTURIANAS.

Se describen a continuación los resultados obtenidos para el periodo 2007/2016 en las explotaciones objeto de análisis, los datos se presentan en tablas y gráficos con el fin de facilitar la interpretación de los resultados.

4.1. Una aproximación a los resultados obtenidos en TAGEL para el periodo 2007/2016

4.1.1. Características estructurales de las explotaciones

Los resultados obtenidos en TAGEL para el periodo 2007/2016 se reflejan en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1. Evolución de las características estructurales de las explotaciones

Año	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Total SAU	30,87	31,12	31,16	33,46	33,96	34,76	39,50	37,25	37,37	38,61
SAU en propiedad (%)	35,01	35,47	35,06	31,88	30,95	30,96	30,94	30,99	31,04	32,22
Total cultivos Forrajero (ha)	5,91	6,29	6,45	6,90	7,49	7,42	10,08	8,78	8,39	9,27
SAU cultivos forrajeros (%)	19,15	20,21	20,70	20,63	22,06	21,34	25,53	26,44	25,86	26,59
Total UTAs	2,21	2,23	2,34	2,31	2,24	2,40	2,10	2,45	2,27	2,52
Litros leche vendidos	360.612	364.204	381.595	443.396	458.546	454.979	498.550	550.516	571.196	612.644
€/ Litro de leche vendido	0,3685	0,4095	0,3569	0,3477	0,3717	0,3658	0,3863	0,4035	0,3553	0,3434
Litros/SAU	11.682	11.702	12.245	13.252	13.501	13.089	12.622	14.778	15.285	15.866
UGMs EXPLOTACION	66,54	69,12	73,24	80,34	81,74	81,67	89,47	102,48	107,18	109,65
UGMs/SAU	2,156	2,221	2,350	2,401	2,407	2,350	2,265	2,75	2,87	2,84

La evolución media de la SAU se recoge en la Figura 4.1.

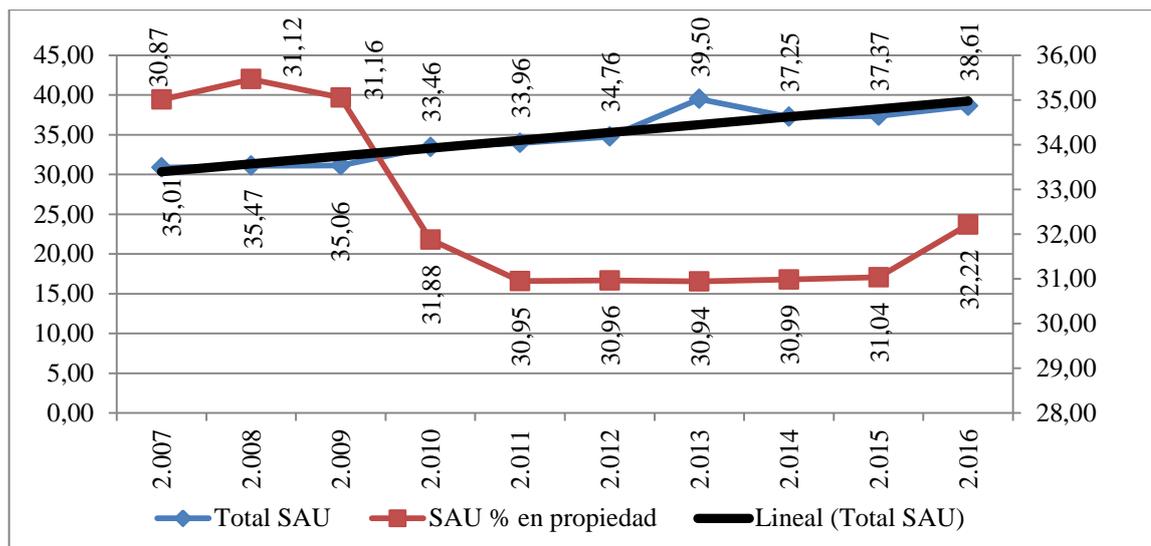


Figura 4.1. Evolución media de la SAU de la explotación, de su tendencia y del porcentaje de la SAU en propiedad en comparación con el total de la SAU de la explotación. Fuente: Datos TAGEL (Tabla 4.1).

Elaboración propia.

Cabe destacar los datos de la SAU, observando que se produjo un incremento de la SAU de la explotación, pasando de 30,87 ha en el año 2007 a 38,61 en el 2016; si se toma como año de referencia el 2007 (referencia 100) en el 2016 se produjo un incremento del 125,07 %.

Este incremento de la SAU no se realiza por adquisición de nueva superficie, sino que se realiza, básicamente, a través de arrendamientos, como se deduce al comparar los % de superficie en propiedad, que paso del 35,01 % en el año 2007 a 32,2 % en el año 2016.

En los que se refiere a la superficie utilizada por las explotaciones, Migoya y Fernández (2016) señalan que existen muy pocos datos sobre el régimen de tenencia de la superficie de las explotaciones lecheras, les consta que en la mayor parte de los casos las explotaciones asturianas carecen de contratos reglados, que son sustituidos por acuerdos entre partes, lo que conlleva al uso precario de esta superficie.

El SADEI, utilizando como fuente el Instituto Nacional de Estadística (INE), elaboró una “Encuesta sobre la estructura de las explotaciones” con el fin de conocer el número de hectáreas declaradas en régimen de propiedad, arrendamiento, aparcería en las explotaciones del total de la SAU, pero no la desagregó por orientación productiva por lo que Migoya y Fernández (2016).dudan de la validez de los datos al no poder ser extrapolados a las explotaciones lecheras.

Señalan estos mismos autores que los ganaderos de TAGEL declaran como propia un 30,5% de la superficie utilizada, muy similar este al dato disponible en RECAN para la superficie declarada en propiedad.

En el año 2015 el anexo XII del Real Decreto 1075/2014 estableció que para cada parcela agrícola incluida en la solicitud única (solicitud de ayudas de la PAC del sistema integrado), se debía indicar el régimen de tenencia, es decir, si el mismo era propiedad del solicitante, se explotaba en régimen de arrendamiento o aparcería, indicando en estos casos, para recintos mayores de 2 hectáreas, la identidad del arrendador o cedente aparcerero, usufructo o si se trataba de una superficie comunal asignada por una entidad gestora de la misma. Finalmente resultó no ser una medida de obligado incumplimiento, por tanto, los datos consignados no pueden ser considerados como representativos.

En el mismo anexo se estableció que la indicación de la identidad del arrendador o cedente aparcerero podía no realizarse en aquellas comunidades autónomas que tuvieran implementado un sistema que permitiese a los propietarios de las parcelas indicar que parcelas no podían ser solicitadas al no estar arrendadas, evitando así la utilización fraudulenta de las mismas. En Asturias se creó en el año 2015⁴⁶ el “Registro de parcelas cuyos titulares no quieren que se declaren en ningún régimen de la PAC”. La implementación de este registro permitió que no fuese necesario indicar el régimen de tenencia con la correspondiente identidad del arrendador en las parcelas agrarias de la explotación declaradas en la solicitud única a partir de la campaña 2016. A su vez la creación de este registro permitió a los propietarios comunicar a la administración las parcelas que siendo de su propiedad no querían que fuesen incluidas en las solicitudes de ayudas de la PAC al no estar arrendadas, evitando así la utilización fraudulenta de las mismas.

La cantidad de trabajo utilizada en la explotación se representa en la Figura 4.2.

⁴⁶ Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, por la que se crea el registro de parcelas agrícolas cuyos titulares no quieren que se declaren en ningún régimen de ayuda de la Política Agraria Común.

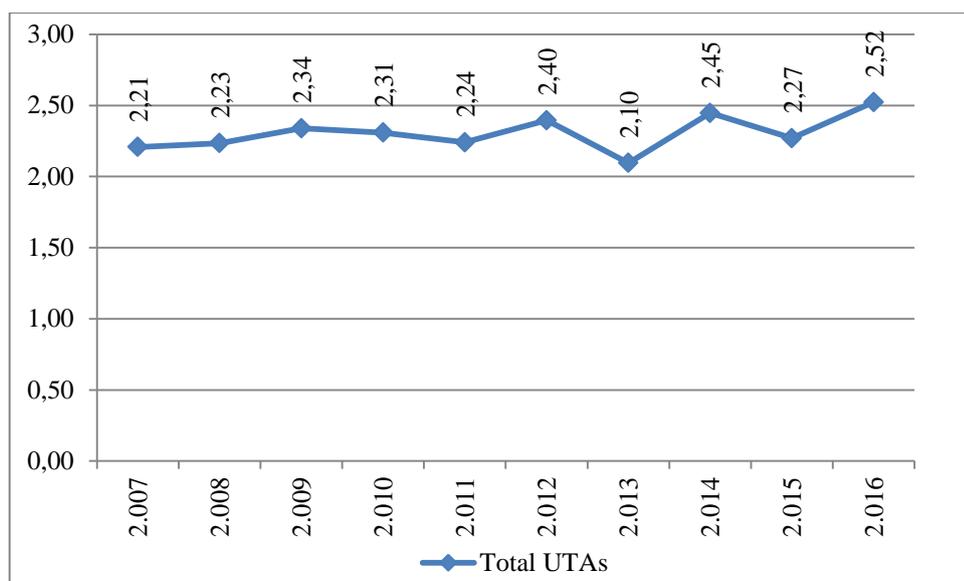


Figura 4.2. Evolución del total de UTAs de la explotación. Datos TAGEL. Elaboración propia

El número de UTAs totales de la explotación no sufren una variación muy significativa, es evidente que el significativo incremento del volumen de leche producido y el incremento de UGMs en las explotaciones, se realiza a coste de una importante intensificación de la mano obra. Para estas explotaciones su apuesta de crecimiento pasa por maximizar el trabajo familiar con un claro incremento de sus rendimientos del trabajo (Servicios Agrarios de la Central Lechera Asturiana, 2012).

El trabajo familiar debe computarse como mano de obra ya que de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 868/2008 de la Comisión de 3 de septiembre de 2008⁴⁷ relativo a la ficha de explotación que debe utilizarse para el registro de las rentas de las explotaciones agrícolas y el análisis del funcionamiento económico de esas explotaciones se entenderá por mano de obra el conjunto de personas que durante el ejercicio contable realizan trabajos en la explotación.

En Asturias, a la hora de computar las UTAs de mano de obra familiar (en estudios previos al que nos ocupa) se ha seguido la normativa RICA, en la clasificación de la categoría “mano de obra no asalariada” en ella se deben incluir situaciones reales de ayuda familiar es decir la ayuda prestada por familiares, así como personas que trabajan fuera de la explotación en otro régimen de Seguridad social distinto pero que

⁴⁷ Reglamento (CE) No 868/2008 de la Comisión de 3 de septiembre de 2008 relativo a la ficha de explotación que debe utilizarse para el registro de las rentas de las explotaciones agrícolas y el análisis del funcionamiento económico de esas explotaciones ((DO L 237, 4.9.2008, p.18)) derogado por el Reglamento de Ejecución (UE) N°385/2012 de la Comisión de 30 de abril de 2012.(DO L127 15.05.2012)

ayuden ocasionalmente en las tareas de la explotación De no computar estas horas se podría distorsionar la realidad al considerar como más eficientes aquellas explotaciones con mano de obra sin cuantificar (CLAS,2011).

La Figura 4.3 muestra la evolución en los litros de leche vendidos por explotación y los producidos por hectárea de SAU.

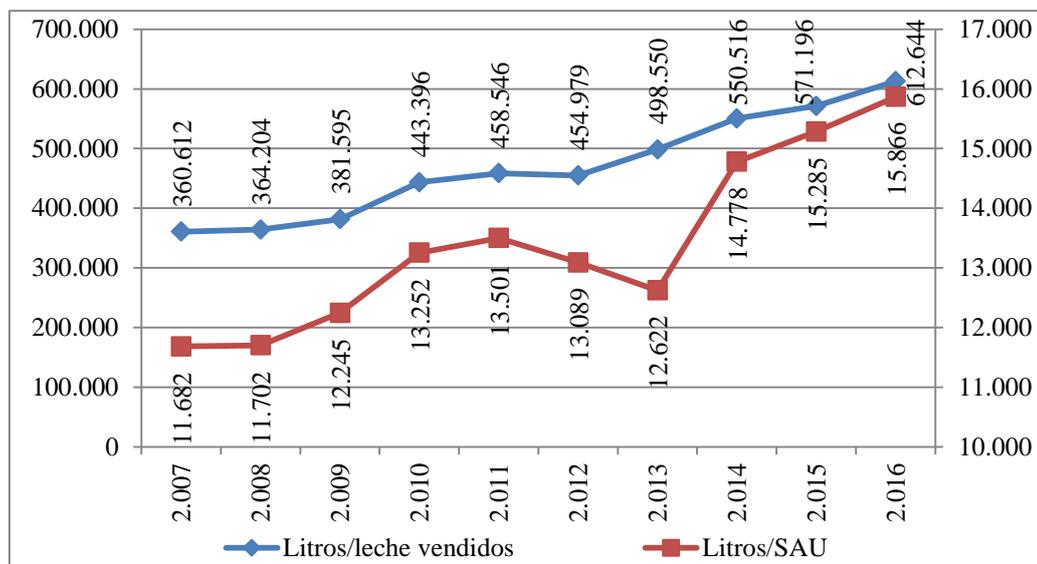


Figura 4.3. Evolución de la media de los litros vendidos por explotación, y de los litros de leche producidos por hectárea de SAU. Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

La media de litros de leche vendidos por explotación, paso de 360.612 en el año 2007 a 612.644 en el año 2016, se produjo, para el periodo 2007/2016 un incremento proporcional del 169,9 %.

Los litros de leche producidos por hectárea de SAU sufren un significativo incremento pasando de 11.682 a 18.866 litros de leche producidos por año y por hectárea. Se produce por tanto un más que significativo incremento de la intensificación del uso de la SAU.

Por su parte, la Figura 4.4 representa la evolución del precio percibido por litro de leche vendido.

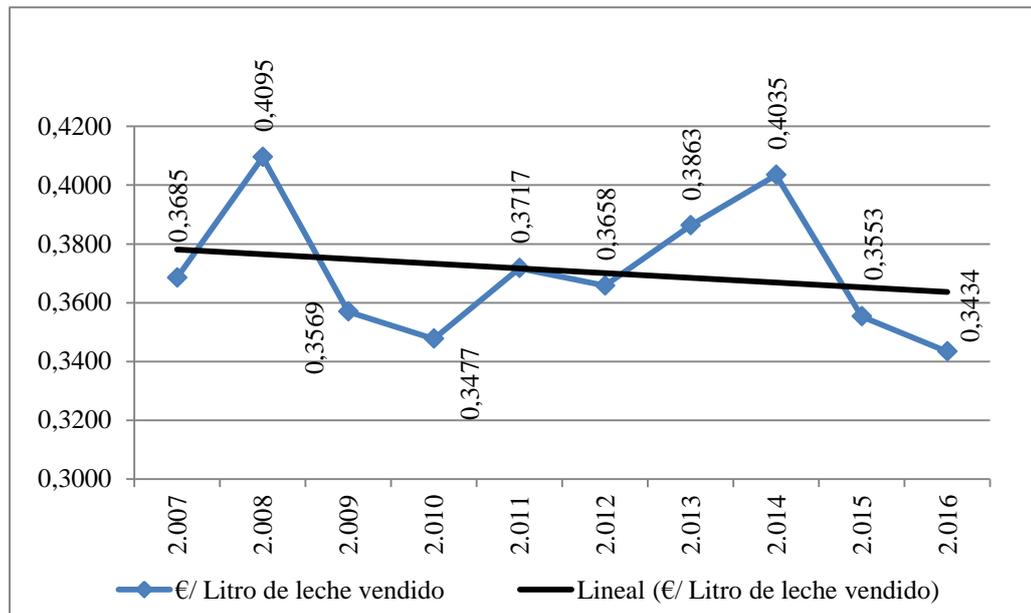


Figura 4.4. Evolución del precio percibido por litro de leche vendido. Fuente: Datos TAGEL.

Elaboración propia

La evolución de los precios percibidos por la leche vendida a la industria láctea, sufren considerables variaciones interanuales, y mantiene una clara tendencia a la baja, es destacar la excepcionalidad del año 2008 que fue el techo de precios para este periodo, y un periodo, el comprendido entre el año 2010 y el 2014, con una subida mantenida, para producirse un importante descenso a partir del año 2014, se pasó de 0,4035 €/litro en el año 2014, a 0.3434 €/litro en el año 2016.

Por su parte, la Figura 4.5 permite analizar la evolución de las UGMs totales de la explotación, de su tendencia y número de UGMs por hectarea de SAU.

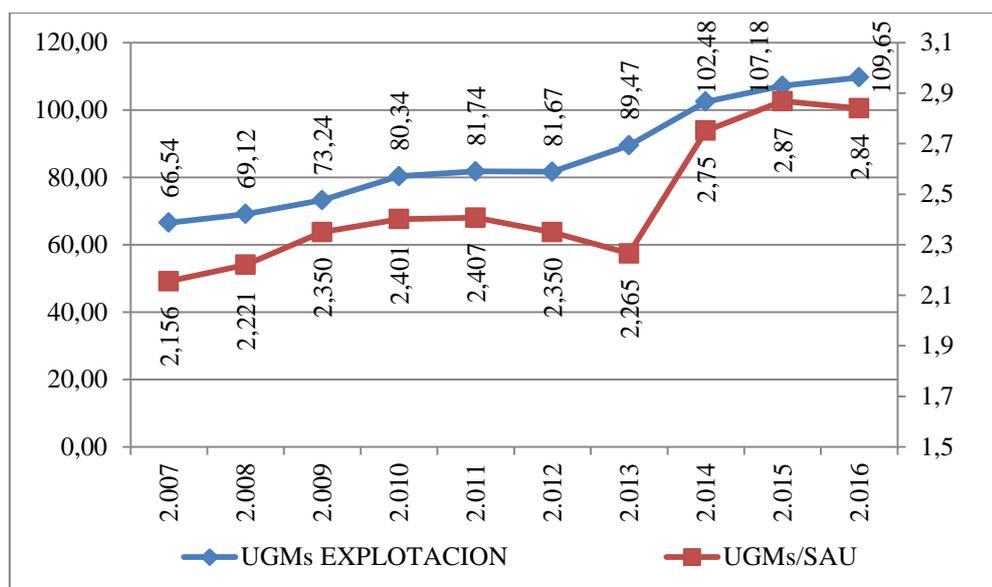


Figura 4.5. Evolución de las UGMs totales de la explotación, de su tendencia y número de UGMs por hectárea de SAU. Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia.

El total de UGMs de la explotación sufrió un fuerte incremento paso de 66,54 UGMs a 109,65 UGMs, lo que equivale a un incremento del 164,8 %.

En paralelo al incremento del número de UGMs, se produce un aumento de carga ganadera. El número de UGM por hectárea (UGM/ha) se incrementó en el año 2007 de 2,2 UGMs/ha, a 2,8 UGMs/ha en el año 2016.

4.1.2. *Producto Bruto*

Los ingresos de las explotaciones se agrupan en tres epígrafes básicos:

- Ingresos del rebaño.
- Otros ingresos.
- Ayudas totales.

Estos epígrafes a su vez pueden contener en TAGEL otros subepígrafes, si bien algunos no se desarrollarán en este trabajo por no considerarlos datos de carácter fundamental. Sí se desglosan las ayudas totales en función del origen de sus fondos.

La Tabla 4.2 recoge la evolución del Producto Bruto en TAGEL:

Tabla 4.2. Evolución del Producto Bruto en TAGEL (unidades en €)

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Producto bruto (€)	160.569	177.365	172.055	189.369	204.150	200.783	230.816	274.557	246.574	266.415
A. Ingresos rebaño (€)	137.423	155.432	143.344	162.235	176.454	174.505	202.278	232.658	214.273	221.895
Venta Leche (€)	132.900	149.152	136.209	154.177	170.464	166.447	192.570	222.115	202.965	210.381
Venta ganado (€)	8.262	7.044	6.652	7.219	8.606	10.364	11.743	9.672	10.867	11.445
Compra ganado (€)	6.068	4.276	3.415	4.162	2.777	3.020	8.291	2.721	3.607	2.510
Variación Rebaño (€)	2.329	3.512	3.898	5.002	161	714	6.256	3.592	4.048	2.579
B. Otros ingresos (€)	6.699	4.362	4.731	3.586	5.676	3.406	6.457	9.367	9.410	11.471
C. Ayudas totales (€)	16.448	17.571	23.980	23.548	22.020	22.873	22.081	32.532	22.892	33.049
Ayudas primer pilar (€)	15.074	15.375	22.314	20.806	21.284	18.284	20.191	26.266	18.490	28.005
Ayudas segundo pilar (€)	860	969	1.050	2.319	70	3.392	1.401	2.092	503	665
Otras ayudas (€)	514	1.226	616	423	665	1.197	489	4.174	3.900	4.378

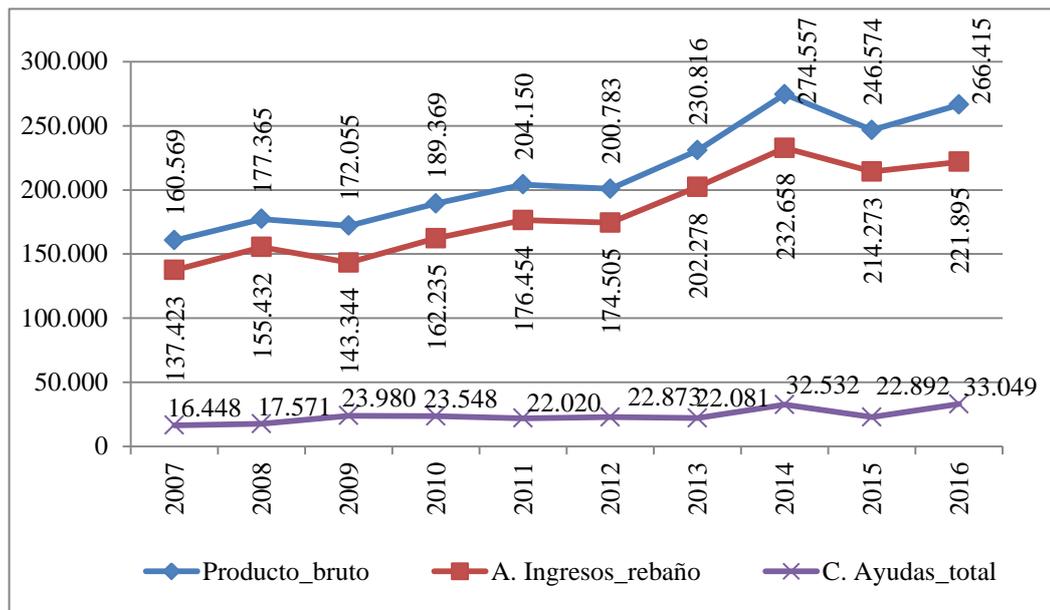


Figura 4.6. La conformación del producto bruto o del total de los ingresos (en €). Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia.

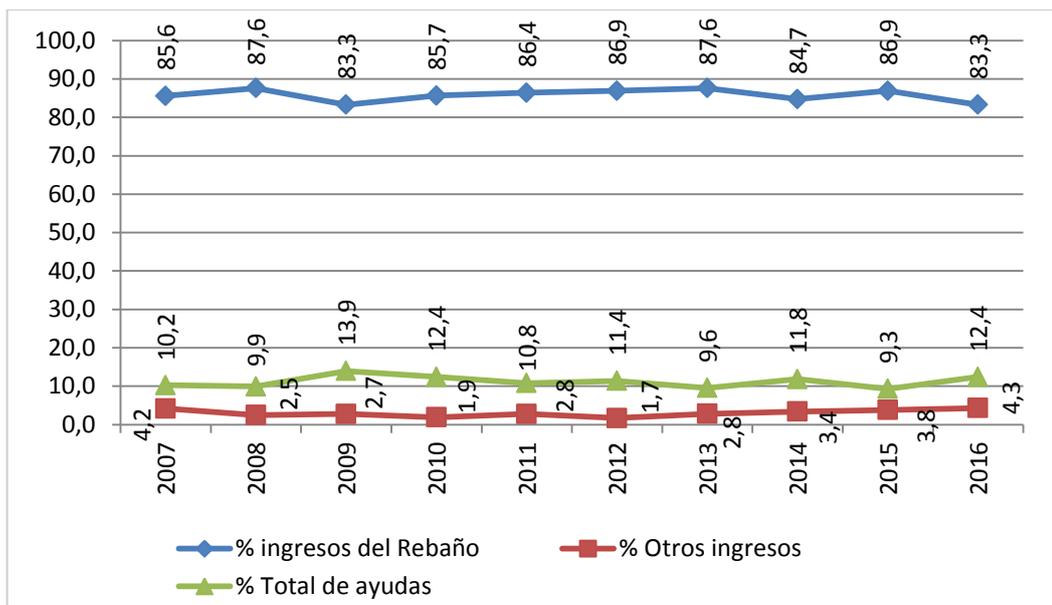


Figura 4.7. Evolución del porcentaje de la venta de leche, de las ayudas y de otros ingresos, sobre el producto bruto. Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia.

De estos ingresos del rebaño la venta de leche supone siempre más del 95 %, y es, por tanto, el elemento determinante en la conformación de los ingresos y por tanto de los resultados económicos de la explotación, en segundo lugar están las ayudas que constituyen la segunda fuente de ingresos de la explotación.

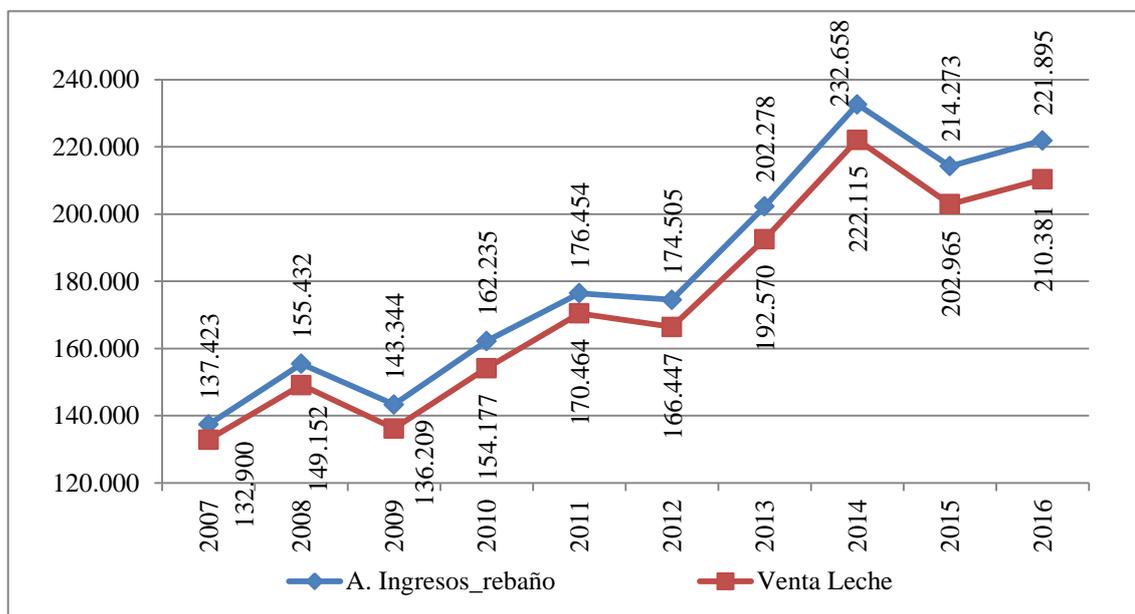


Figura 4.8. Evolución del producto bruto y de los ingresos por venta de leche (en euros). Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

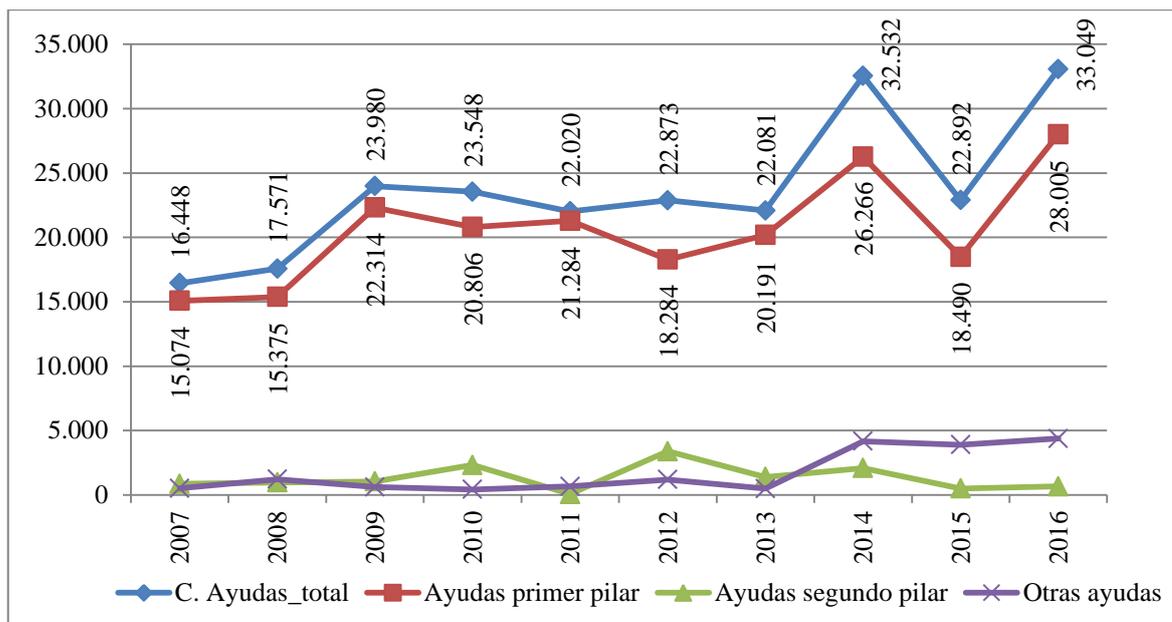


Figura 4.9. Evolución del total de ayudas de las del primer y segundo pilar y de las otras ayudas (en euros). Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

La contabilización de las ayudas en TAGEL tiene la singularidad de que se contabilizan en el momento que las mismas se ingresan en cuenta y no cuando se generan, es decir no cumplen el principio de devengo, tal y como lo define el Plan General Contable: “la imputación de ingresos y gastos deberá hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan y con independencia del momento en el que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de ellos”.

Por ello se entiende, que procede realizar la observación de los datos en periodos temporales no en anualidades.

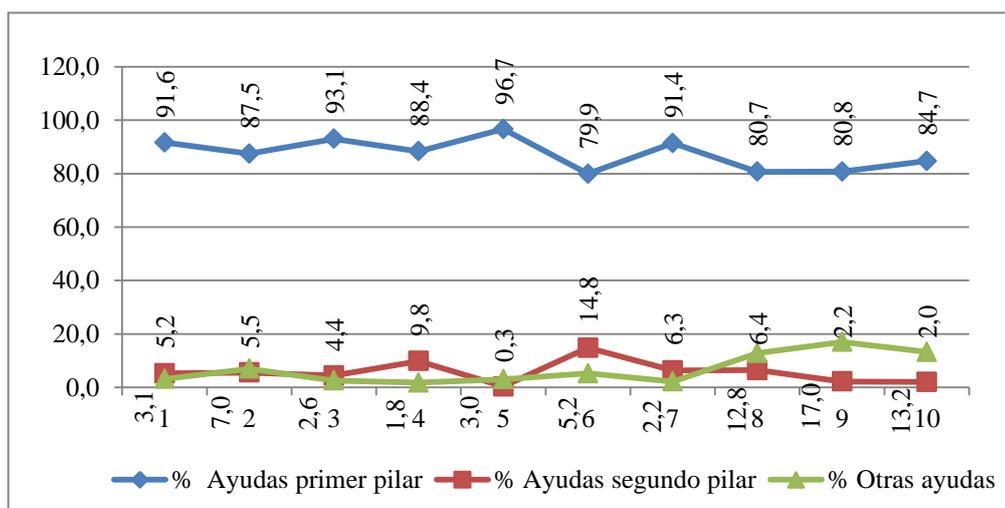


Figura 4.10. Evolución del porcentaje de las del primer y segundo pilar y de las otras ayudas, sobre el total de ayudas. Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

Las ayudas del primer pilar tienen una alta participación sobre el total de las ayudas que reciben las explotaciones, mientras que las ayudas del segundo pilar significan sistemáticamente menos de la décima parte que las del primer pilar.

Para conocer las ayudas totales por litro de leche vendido, éstas se recogen en la Tabla 4.3.

Tabla 4.3. Ayudas totales (expresadas en €) por litro de leche vendido

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Litros leche vendidos(l)	360.612	364.204	381.595	443.396	458.546	454.979	498.550	550.516	571.196	612.644
Ayudas total (€)	16.448	17.571	23.980	23.548	22.020	22.873	22.081	32.532	22.892	33.049
Ayud. Totales(€/l leche vendida)	0,0456	0,0482	0,0628	0,0531	0,0480	0,0503	0,0443	0,0591	0,0401	0,0539

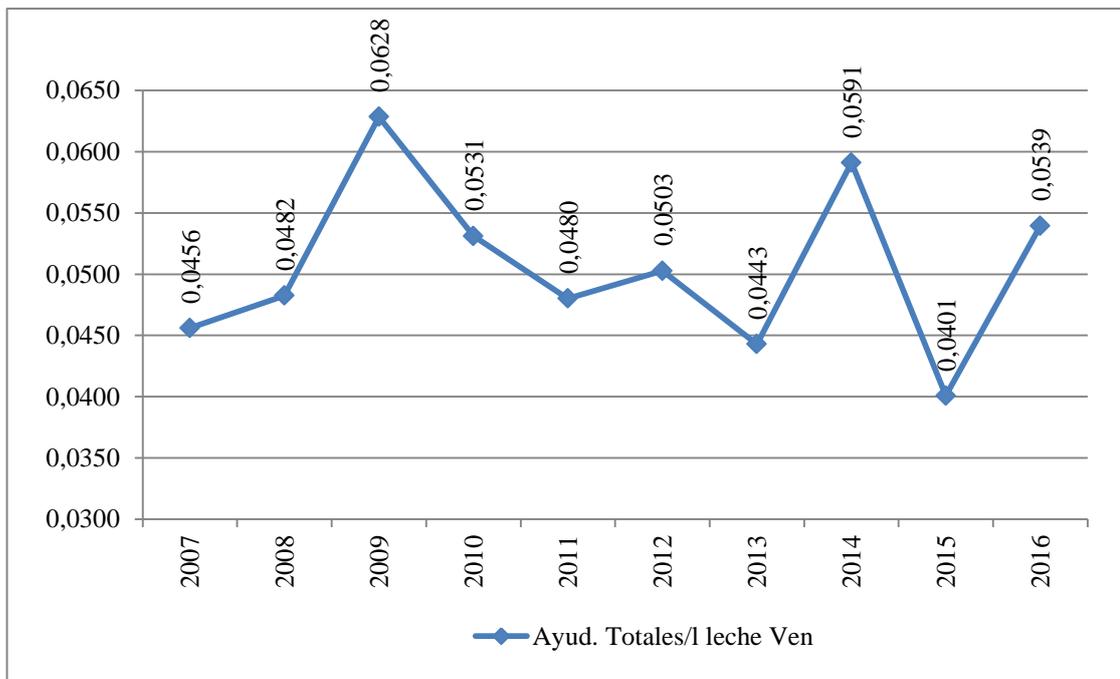


Figura 4.11. Ayudas totales por litro de leche vendido expresadas en €. Fuente: Elaboración propia.

4.1.3. Gastos Totales

Los Gastos Totales entre los años 2007 y 2016 se recogen en la Tabla 4.4 (en €).

Tabla 4.4. Gastos Totales en TAGEL (en €.).

AÑO	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
GASTOS_TOTALES(€)	100.568	117.537	121.125	135.483	157.290	163.472	181.181	206.692	195.007	208.798
A. Gastos Funcionamiento (€)	68.960	82.338	82.846	92.516	110.170	112.625	128.266	144.246	140.342	151.801
Alimentos comprados (€)	52.721	64.439	62.862	70.019	85.485	88.466	100.573	106.993	103.019	113.723
Aprov superficies (€)	4.910	5.254	5.954	6.558	7.736	8.878	8.594	11.210	9.764	10.073
Gastos sanitarios (€)	7.322	8.223	8.098	9.433	9.796	9.890	11.566	15.091	15.195	14.898
Otros gastos ganado (€)	4.006	4.422	5.932	6.507	7.152	5.391	7.534	10.952	12.364	13.106
B. Gastos Estructurales (€)s	24.017	26.181	29.417	33.242	35.905	36.748	38.747	47.185	42.285	43.836
Mecanización (€)	14.943	16.473	17.238	20.228	20.882	22.075	23.159	30.374	24.841	26.669
Edificios instalaciones (€)	4.193	4.141	5.629	5.408	6.408	6.736	6.533	5.892	6.888	7.403
Gastos generales (€)	4.881	5.566	6.549	7.607	8.615	7.937	9.055	10.918	10.556	9.764

Las cifras ponen de relieve que el total de los gastos derivados de la compra de alimentos (concentrados más forrajes) han supuesto de media para el periodo aproximadamente un 58 por ciento del total de gastos de las explotaciones, las variaciones significativas pueden deberse al modelo productivo seguido por la explotaciones estudiadas. El incremento del número de UGM y de la carga ganadera del periodo 2007-2016 ha conllevado a un mayor gasto en la compra de alimentos. Los gastos de aprovisionamiento y de mecanización tienen un alto significado porcentual en relación al gasto total, debido al importante incremento (125,07%.) de la SAU de la explotación, en el periodo analizado. Resaltar aunque no sea objeto del presente estudio se podrían reducir los gastos de mecanización adoptando medidas que permitan aminorarlos (asociacionismo agrario) como por ejemplo compartir maquinaria en común y en la compra de alimentos aplicando estrategias básicas que permitan o cambiar el modelo productivo de la explotación (reducir superficie de hierba sustituyéndola por superficie forrajera) o mejorando la calidad posible de ensilados, para reducir el consumo de concentrado y gastos en alimentación.

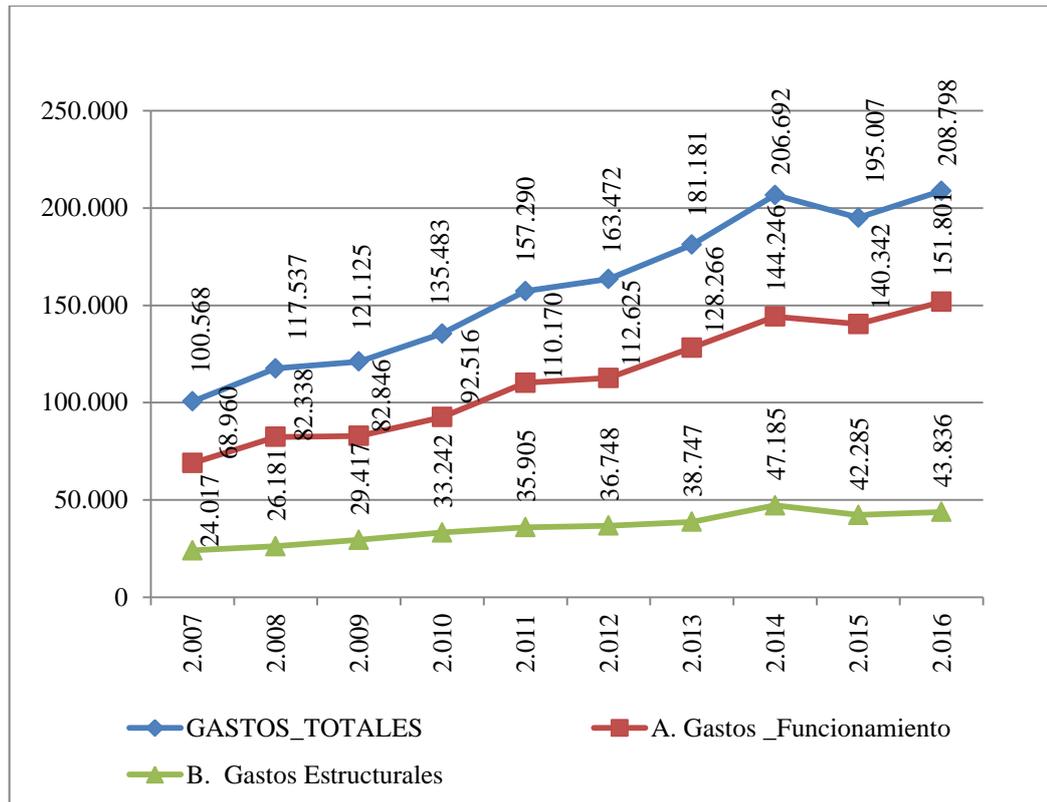


Figura 4.12. Evolución de los gastos totales y de los de funcionamiento y estructurales (en €.).

Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

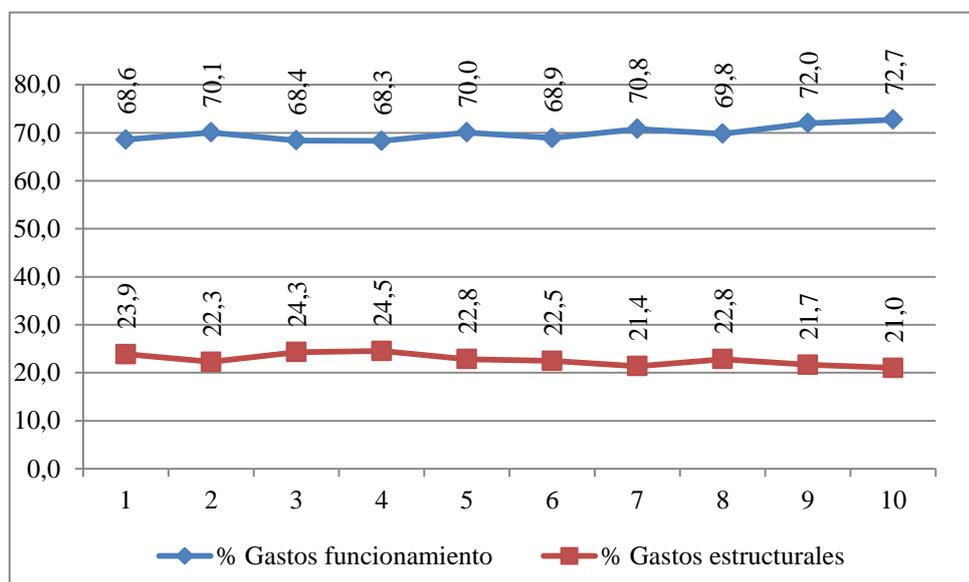


Figura 4.13. Evolución del porcentaje de los gastos de funcionamiento y estructurales.

Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

En epígrafes anteriores se analizó la importancia de los gastos derivados a la compra de alimentos y los gastos de mecanización, además de las posibles causas del incremento del gasto derivado de estos conceptos en el periodo analizado, se puede

pensar que aun existiendo un posible margen de mejora en los gastos de mecanización si se aplican medidas para reducir los servicios prestados o reducir gastos relacionados con la maquinaria propia, en el caso de la compra de alimentos es más difícil reducir gastos pues no olvidemos la variabilidad de los precios que afecta con frecuencia a los mercados de estos productos y que una mayor intensificación en si misma genera una mayor dependencia de la explotación lechera de la compra de alimentos para el rebaño, y por ende, de la variabilidad de los precios

4.1.4. EBE en TAGEL

El EBE para el periodo 2007/2016 se puede apreciar en la Tabla 4.5.

Tabla 4.5. El EBE en TAGEL

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EBE por explotación	60.002	59.828	50.930	53.886	46.860	37.312	49.635	67.865	51.568	57.617
EBE/l	0,166	0,164	0,133	0,122	0,102	0,082	0,100	0,123	0,090	0,094
EBE/UGM	1.091	1.066	868	825	713	572	708	887	656	755
EBE/ ha de SAU	1.943,7	1.922,2	1.634,3	1.610,5	1.379,7	1.073,4	1.256,6	1.821,8	1.379,9	1.492,1
Importe Total Ayudas (€)	16.448	17.571	23.980	23.548	22.020	22.873	22.081	32.532	22.892	33.049
% Ayudas sobre EBE	27,4	29,4	47,1	43,7	47,0	61,3	44,5	47,9	44,4	57,4
AYUDAS (€ /l)	0,046	0,048	0,063	0,053	0,048	0,050	0,044	0,059	0,040	0,054

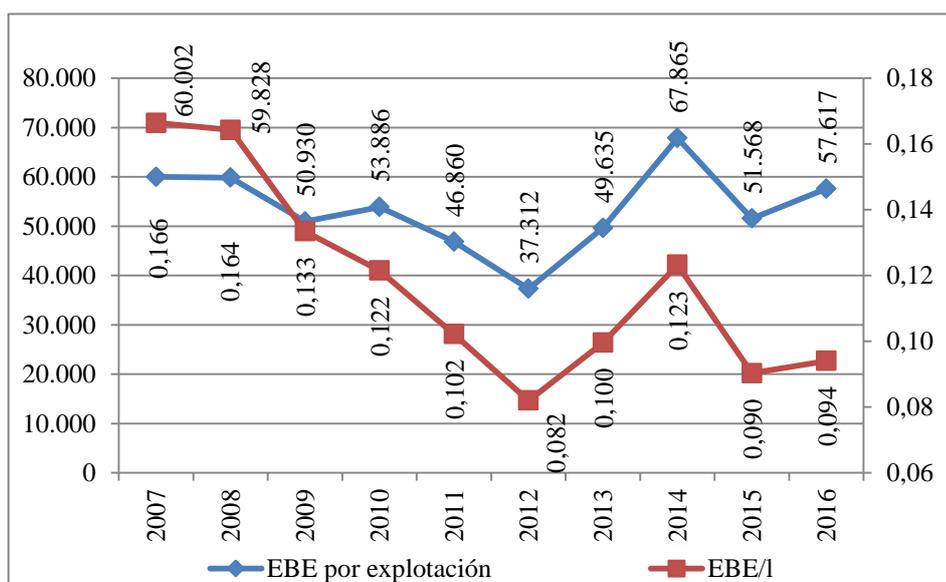


Figura 4.14. Evolución del EBE de la explotación y del EBE por litro de leche vendido.

Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

El EBE total de la explotación, a pesar del importante incremento de los litros de leche producidos por explotación, no se incrementa de forma similar al incremento de la producción de leche.

Es muy significativa la evolución del EBE por litros de leche producido, se pasó de un EBE/Litro de leche de 0,166 en el año 2007 a 0,094 en el año 2016

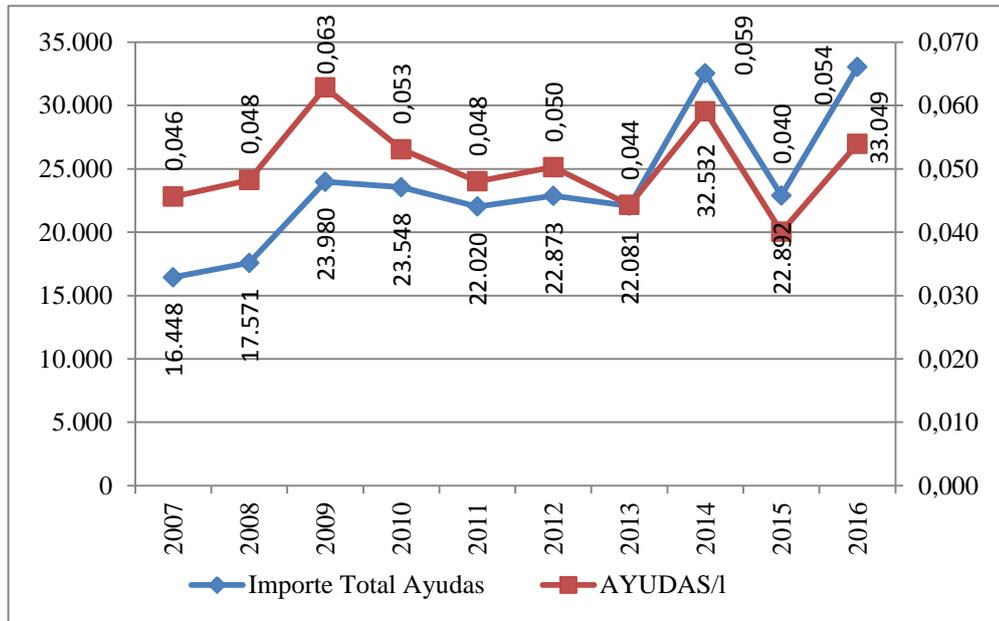


Figura 4.15. Evolución del importe total de las ayudas (en €) y total de ayudas por litro de leche (€/l) Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

Es de destacar que el total de ayudas que recibe la explotación se incrementó de forma significativa, pero si comparamos las ayudas recibidas por litro de leche no se incrementa en la misma proporción.

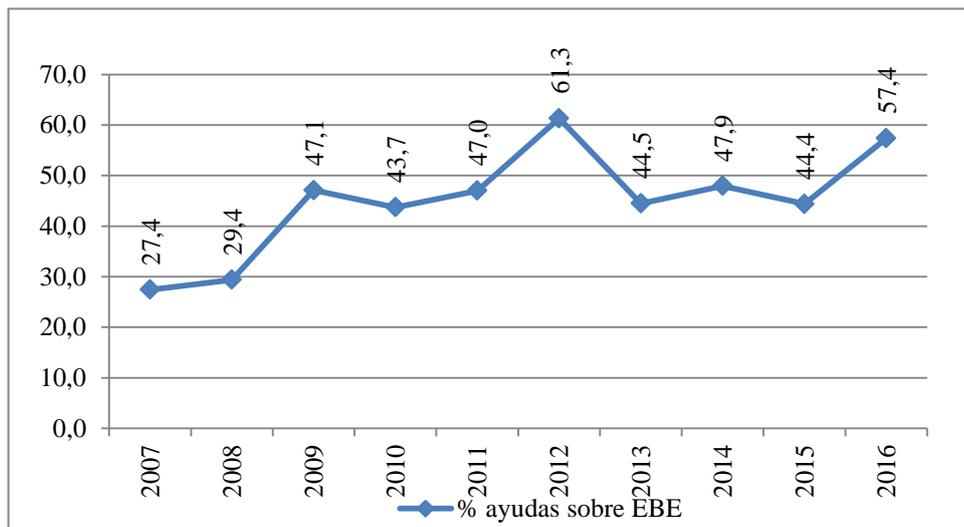


Figura 4.16.

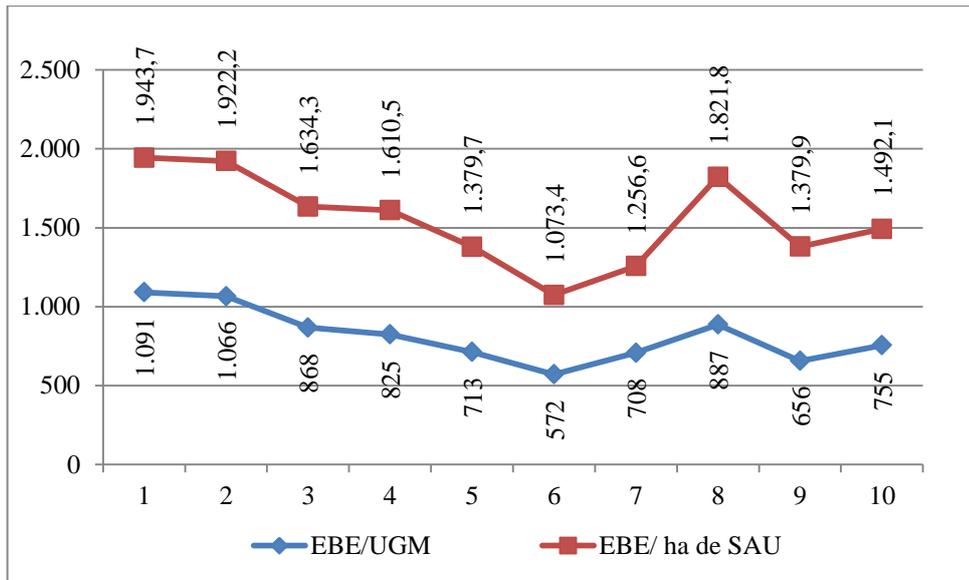


Figura 4.17. EBE por UGMs de la explotación y por hectárea de SAU. Fuente: Datos TAGEL.

Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN DE LOS DATOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE LOS EPÍGRAFES DE LA METODOLOGÍA TAGEL

A partir del estudio de las medidas propuestas en la reforma de la PAC post 2013, los resultados obtenidos en TAGEL para el periodo 2007/2016, y del contenido de distintos trabajos publicados, se procederá a realizar la discusión de los resultados agrupados bajo los mismos epígrafes que utiliza TAGEL.

5.1. Características estructurales de las explotaciones

Se produjo un incremento medio de la SAU de la explotación, de 7,74 ha para el periodo 2007/2016, según los resultados obtenidos se comprueba que el incremento no se realizó por adquisición de esta SAU en régimen de propiedad.

Las hectáreas de SAU dedicadas a cultivos forrajeros sufrieron un importante incremento, pasaron de 5,91 a 9,27, proporcionalmente pasaron de ser el 19,15 % del total de la SAU en el año 2007 al 26,59% en el año 2016.

Los litros de leche vendidos por explotación pasaron en el periodo 2007/2016 de 360.612 a 612.694, este incremento es sin duda uno de los datos más reseñables del cambio estructural de las explotaciones de TAGEL.

En concordancia con el incremento de los litros de leche por explotación se produjo un incremento de las UGMs por explotación, se pasó de 66,54 UGMs en el año 2007 a 109,65 en el año 2016.

Un acercamiento a la evolución de los principales datos de las características estructurales de las explotaciones pone de manifiesto un ligero incremento de la SAU y de la mano de obra de las explotaciones, frente a un más que significativo incremento de los litros de leche producidos y de las UGMs de la explotación, lo que en definitiva implicó una significativa intensificación al producirse un fuerte aumento de los litros de leche producidos y de las UGMs por ha de SAU.

5.2. Producto Bruto

La venta de leche supone siempre superior un porcentaje al 83 % del total de ingresos de la explotación, y es, por tanto, el elemento determinante en la conformación de los ingresos, y, por ello, de los resultados económicos de la explotación.

Es evidente el incremento en los ingresos totales percibidos totales por la venta de leche, véase la Figura 4.8, se pasó de 137.423€ por año/explotación en el año 2007, a 221.895 en el año 2016, pero este incremento se consiguió a base de aumentar el volumen de leche producido por explotación, frente a una negativa evolución del precio del litro de leche percibido según se refleja en la Figura 4.4.

Respecto a las ayudas de la explotación, teniéndose siempre en cuenta que en TAGEL no se cumple en principio de devengo, suponen en el año 2007 el 10,2 % mientras que en el año 2016 el 12,4%. En la Figura.4.9 se refleja la evolución de las ayudas totales por explotación, y en la Figura 4.10 el reparto proporcional de las mismas según su origen, y en ella se observa el importante porcentaje que corresponde a las ayudas del primer pilar y en las que las ayudas del segundo pilar suponen un bajo porcentaje.

5.3. Gastos Totales

En las Figuras 4.12 y 4.13, se representa los GF y GE de las explotaciones en cantidades absolutas y proporcionalmente, en ellas se observa la tendencia a un equilibrio, para el periodo 2007/2016, entre el total de gastos estructurales situados en torno al 70 % con variaciones interanuales de ($\pm 2\%$) .En los gastos de funcionamiento destaca el peso de los alimentos comprados, el segundo componente en importancia son los gastos relacionados con la mecanización.

5.4. EBE

La evolución del EBE por explotación se refleja en la Figura 4.14, es destacable que, a pesar del fuerte incremento de la producción de leche vendida por explotación, el EBE total por explotación no evoluciona en concordancia con este incremento. En esa misma figura se visualiza el EBE/litro de leche vendido, que pasó de 0,166 €/litro a 0.094. Se produjo una disminución del 43,38 % al comparar el EBE del año 2007 con el 2016.

Esta importante disminución del EBE/ litro de leche vendido se acompaña de una importante caída del EBE por UGM y del EBE por ha de SAU, a pesar del ya comentado incremento que se produjo en la evolución del número de UGMs y de hectáreas para el periodo de estudio.

La caída del EBE puede que tenga que ver por el incremento de los costes de alimentación, así como los mayores costes de producción de forraje en la propia explotación

En la conformación del EBE las ayudas juegan un determinante papel, tanto en términos relativos como absolutos (Figuras 4.15 y 4.16), la viabilidad del sector lechero en Asturias parece estar ligada a la existencia de las ayudas de la PAC especialmente a las ayudas del primer pilar. A pesar de los importantes incrementos de leche vendida por las explotaciones, las explotaciones no consiguen ser rentables sin la percepción de las mismas.

5.5. Datos de TAGEL y reforma de la PAC post 2013

A través del estudio de TAGEL y evaluación de tendencias que las explotaciones lecheras siguieron para el periodo 2007/2016, se ha podido comprobar que el rasgo que caracteriza a las sucesivas reformas con relación al sector lácteo ha sido el abandono progresivo de las regulaciones públicas, básicamente motivado por la desaparición de la limitación a la producción individual que implicó la existencia de las denominadas cuotas lácteas, con un nuevo y relevante papel del mercado, y en el que las ayudas a la renta pasaron a jugar un papel determinante.

La supresión de las cuotas significó un incremento de las producciones a nivel de la UE provocando una grave caída de los precios percibidos por los ganaderos por la leche entregada a la industria láctea, y la adaptación de las ayudas para evitar la caída de renta en el sector, por ello, procede resaltar la importancia de:

- La evolución del precio percibido por los ganaderos por litro de leche vendido.
- La evolución de las ayudas.

Para el estudio de la evolución del precio percibido por litro de leche vendido se establecerá una comparación de los datos TAGEL con la evolución de los precios en sector lácteo a nivel español y europeo, para el estudio de los precios de la leche se tomará como referencia los datos publicados en Eurostat (2017)

La Tabla siguiente muestra la evolución del precio percibido por litro de leche vendido en TAGEL España y en la UE:

Tabla 5.1. Evolución del precio percibido por cada 100 kg de leche vendido en TAGEL España y en la UE.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TAGEL €/100 kg	36,85	40,95	35,69	34,77	37,17	36,58	38,63	40,35	35,53	34,4
España €/100 kg	35,35	36,94	29,18	29,38	31,29	30,98	34,31	35,18	30,15	29,12
UE €/100 kg	32,75	34,69	27,51	30,56	33,99	32,67	36,51	37,26	30,83	28,46

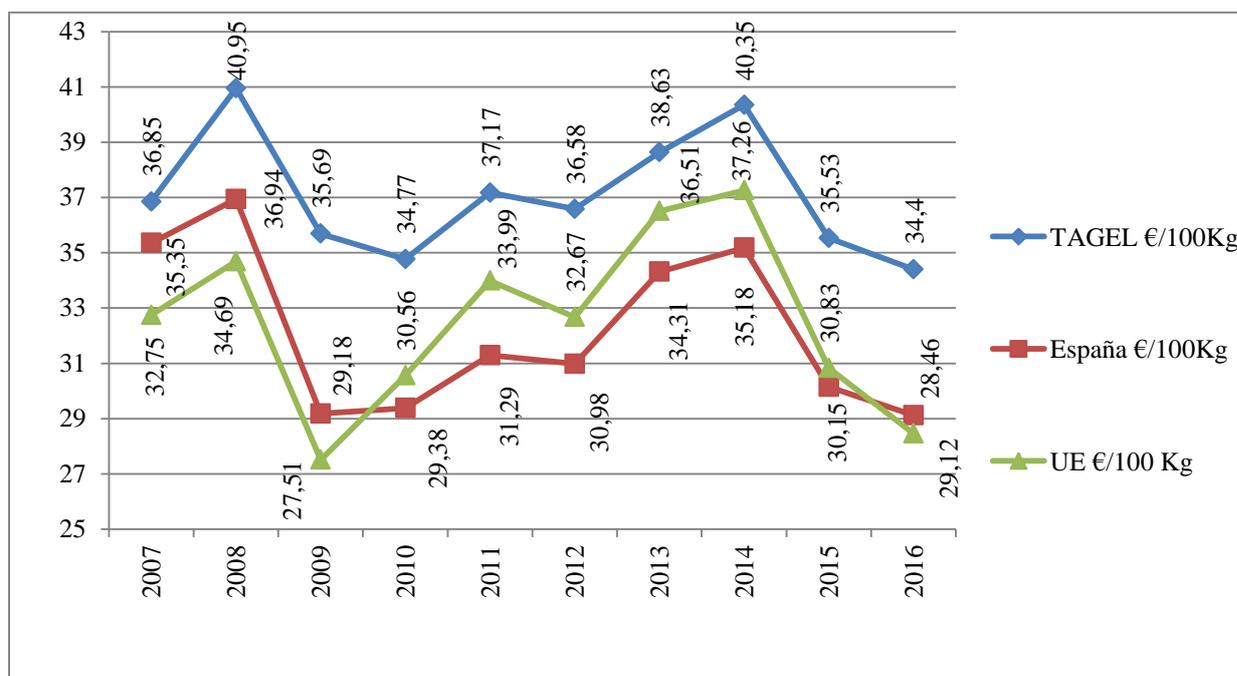


Figura 5.1. Evolución del precio (en €.) percibido por cada 100 kg de leche vendido en TAGEL, en España y en la UE. Fuente: Datos TAGEL. Elaboración propia

Los precios percibidos por la leche vendida a la industria en el caso de los ganaderos de TAGEL es superior a los precios percibidos por el conjunto de ganaderos españoles y europeos, esto es, sin duda, debido a que los ganaderos TAGEL, son socios de CLAS que tradicionalmente perciben un precio superior a la media nacional por ser esta una entidad de tipo cooperativo.

No obstante, es destacable la clara tendencia a la caída de precios, tendencia que se agudiza de forma grave a partir del año 2014, con una pérdida para el conjunto de los ganaderos de TAGEL de 5,95 € por cada 100 litros, de 5,5 para los ganaderos españoles, mientras que es de 8,80 para el conjunto de ganaderos de la UE a 28.

La principal respuesta defensiva de los ganaderos de TAGEL, a la vista de los datos de la gestión técnica-económica, ante esta grave caída de los precios percibidos por la leche vendida fue la de incrementar de forma más que significativa sus producciones, así la media de litros de leche vendidos por explotación, paso de 360.612

en el año 2007 a 612.644 en el año 2016, se produjo, para el periodo 2007/2016 un incremento proporcional del 169,9 %.

Siendo cierto que este incremento de los volúmenes de leche producidos se produjo a costa de una fuerte intensificación de la mano de obra y de los litros de leche producidos por hectárea, y con una importante caída del EBE por litro de leche producido, por hectárea o por UGM.

5.6. La evolución de las ayudas

En relación a las ayudas percibidas por los ganaderos de TAGEL (y siempre teniendo en cuenta que no se cumple el principio de devengo, tal y como se define en el Plan General Contable), procede analizar los datos relativos a las ayudas en periodos temporales y no en anualidades (tal como se muestra en la figura 4.10). Además, deberá tenerse en cuenta la alta participación que las ayudas del primer pilar tienen sobre el total de las ayudas que reciben las explotaciones, mientras que las ayudas del segundo pilar significan sistemáticamente menos de la décima parte que las del primer pilar. La Figura 5.1 muestra los datos que permiten estudiar la evolución que han seguido las ayudas totales percibidas por explotación para el periodo 2007 a 2016. Se observa que los ingresos por percepción de las ayudas se incrementan de 16.488 a 33.049€, y las ayudas del primer pilar pasan de 15.074 a 28.005€.

En las explotaciones de TAGEL la evolución de las ayudas por litro de leche es diferente a la evolución de las ayudas totales por explotación, a lo largo del trabajo se puso de manifiesto el importante incremento de los litros de leche por explotación lo cual condiciona el importe de las ayudas recibidas por litro de leche vendido. La evolución de las ayudas por litro de leche se refleja en la Figura 4.15; como se observa hay significativas diferencias interanuales que obedecen al comentado principio de devengo.

Cabe destacar el porcentaje de participación de las ayudas sobre el EBE que paso del 27,4 % en el año 2007 al 57,4 % en el año 2016. Las ayudas, por ello, parecen ser fundamentales para lograr la rentabilidad de las explotaciones asturianas de vacuno lechero.

Por otra parte en un artículo publicado en Frisona Española Fernández y Migoya (2017) señalan que, “El sector lácteo asturiano, de las ayudas a renta y de su importancia para hacer viables las explotaciones”, señala que para el total de las

explotaciones de leche asturiana, 2.136, la ayuda media por litro de leche entregado a la industria láctea para el año 2015, fue de 0.054 €/litro, superior como se observa a los datos de las explotaciones de TAGEL, ello tiene mucho que ver con que el incremento de litros de leche por explotación para el conjunto de las explotaciones de leche asturiana es inferior al incremento medio de las explotaciones de TAGEL.

6. CONCLUSIONES

Tomando como referencia los resultados obtenidos presentados a lo largo de los epígrafes anteriores, se pueden apuntar algunas conclusiones para el periodo objeto de análisis. Se resumen en cuatro apartados:

Primera: En vista de los datos analizados y, en el contexto de estudio, existe una clara dependencia del sector lácteo y su viabilidad económica respecto a las ayudas de la PAC, las ayudas a la renta tienen una gran relevancia económica y significaron, como ya indicamos, el mayor porcentaje % del total de las ayudas en las explotaciones de leche asturianas

Es destacable tal como Servicios Agrarios de Central Lechera Asturiana (2012) señala la relevancia que las ayudas juegan en relación con el EBE, no por su incremento total, sino debido a la conjunción del incremento de gastos por litro de leche producido y la caída de otros ingresos, generándose una dependencia creciente del EBE respecto las ayudas que perciben las explotaciones. Esta situación provoca la disminución del EBE por UTA de la explotación, además de una significativa reducción de los rendimientos por hectárea siendo, uno de los factores limitantes de cualquier explotación lechera de Asturias

Segunda: La principal respuesta defensiva de los ganaderos de TAGEL ante la grave caída de los precios percibidos por la leche vendida fue la de incrementar de forma más que significativa sus producciones, así la media de litros de leche vendidos por explotación produjo, para el periodo 2007/2016, un incremento proporcional del 169,9 %.

El incremento del volumen de leche producido parece ser consecuencia de una fuerte intensificación de la mano de obra y de los litros de leche producidos por hectárea lo que produjo una caída del EBE por litro de leche producido, por hectárea o por UGM.

Este incremento del volumen anual de la leche producida por la explotación TAGEL se generó con una mayor intensificación de la mano de obra y de la superficie utilizada en la explotación acompañado de un apreciable incremento en el número de las UGMs de la explotación. Por tanto, estas variaciones en la leche vendida y en el número de UGMs manejadas en la explotación apuntan a una mejora de la productividad de la mano de obra ocupada en las explotaciones analizadas.

La decisión de los ganaderos de incrementar la producción sobre la base de una mayor intensificación de los elementos productivos de la misma implica que no accederán a precios razonables en caso de necesitar nueva superficie en propiedad o arriendo.

Tercera: Los ingresos de la explotación presentan una clara dependencia de los ingresos por la venta de leche, se observan grandes variaciones en los precios de la leche durante el periodo. Por otro lado, las ayudas a la renta han pasado a constituir la segunda fuente de ingresos de la explotación por lo que este concepto adquiere especial relevancia. En cuanto al tipo de ayudas las del primer pilar son, con diferencia, las que tienen mayor entidad.

Cuarta: En lo referente al producto bruto de la explotaciones La venta de leche supone siempre un porcentaje superior al 83 % del total de ingresos de la explotación, y es por tanto el elemento determinante en la conformación de los ingresos, no obstante cabe señalar que mientras los precios de la leche descendían, la cuantía total de las ayudas percibidas experimentaba un incremento cifrado en un 31 por ciento, dato que pone de manifiesto que las ayudas a la renta son determinantes en la conformación del EBE; por ello, su diseño también será determinante para conseguir viabilizar todas las explotaciones.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre Arnalte, E. (2002) “PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio”, *Información Comercial Española*, (803), pp. 45-60. Disponible en: http://revistasice.com/CachePDF/ICE_803_4560_DE651E4A56A32A8ECE_F21F141C06032D.pdf (Accedido: 17 julio 2018).
- Álvarez-Coque García, J. M. (2006) “La política agraria común y su evolución”, en Álvarez-Coque García, J. M.(coord) *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Madrid: EUMEDIA S.A. y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pp. 19-34.
- Arango Fernández, J. (1995) “Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas”, *Revista Española de Economía Agraria*, (171), pp.225-258. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758088> (Accedido: 17 julio 2018).
- Arango Fernández, J. (1998). “Evolución y perspectivas del sector agrario en Asturias.”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Oviedo. Documentos de trabajo (160). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10651/45744>. (Accedido: 22 julio 2018).
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (2016), “ASAJA consigue del Gobierno financiación adicional para reestructurar la deuda de los ganaderos de leche”. Disponible en: http://www.asaja.com/publicaciones/asaja_consigue_del_gobierno_financiacion_adicional_para_reestructurar_la_deuda_de_los_ganaderos_de_leche_4128 (Accedido: 22 julio 2018).
- Azcárate García, T (2008) “Le bilan de santé de la politique agricole commune”, *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, (515), pp. 73-79.
- Blanco Fonseca, M., García-Germán, S. y Bardají Azcárate, I. (2011) “El modelo de ayudas directas en la PAC post-2013: análisis de impactos de escenarios potenciales”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 11(2), pp. 83-108.

- Blanco-Gutiérrez, I. y Bardají Azcárate, I. (2014) “El nuevo sistema de pagos directos”, en Bardají Azcárate, I. (coord.) *Reflexiones en torno a la PAC*. Cajamar y Caja Rural, pp. 27-55.
- Central Lechera Asturiana Sociedad Agraria de Transformación (2011) *Tablero de la Explotación de la Gestión Lechera (TAGEL). Análisis de los sistemas de producción lechera en Asturias y desarrollo de un sistema de gestión económica en explotaciones de leche*. Asturias: Central Lechera Asturiana Sociedad Agraria de Transformación.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991) “Evolución y futuro de la Política Agraria Común”. Suplemento 5/91. Luxemburgo. Boletín de las Comunidades Europeas. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2007) “Preparándose para el chequeo de la reforma de la PAC”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas 20 noviembre de.2007, COM (2007) 722 final.
- Comisión Europea (2010) “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas 18 noviembre de.2010 ,COM (2010) 672 final.
- Compés López, R. (2006) “Los principios básicos de la reforma intermedia”, en Álvarez-Coque García, J. M. (coord.) *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Madrid: EUMEDIA S.A. y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pp.35-60.
- Compés López, R. y Álvarez-Coque García, J. M. (2009) “La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España”. Fundación Alternativas, Documentos de trabajo (40). Disponible en:
http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/cebfdba3a314d9f0e49bcc73beb0bfb8.pdf. (Accedido: 22 julio 2018).
- Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales (2017). “El sector lácteo español. Perspectivas” *La Granda*”, 28/07/2017. Asturias: Gobierno del Principado de Asturias, pp. 2-6 Disponible en:

https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/ACTUALIDAD/pdfs/2017/2017_07_28_itv_consejera_desarrollo_rural_la_granda.pdf. (Accedido: 22 julio 2018).

- Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales (2017) “El sector lácteo español. Perspectivas”, en Rodríguez García, F. (coord.) *El sector lácteo español. Perspectivas*. Granda, 28 de julio de 2017. Asturias: Cursos de la Granda, pp. 2-6.
- Consejo Europeo (1968) “Reglamento 804/68/CE de 27 de junio del Consejo Europeo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos”, *Diario Oficial de la Unión Europea, Serie I, 28 de junio de 1968, (148)*, pp. 0013 – 0023.
- Díaz Yubero, M.A. (2016) “El sector lácteo: unidos es posible”, en Díaz Yubero, M.A. (coord.) *El sector lácteo español en la encrucijada*. España: Cajamar Caja Rural, pp. 15-35.
- Diz Bergamaschime Mata, J. (2015) “La problemática de la política agrícola en la actualidad”, *Revista Jurídica da Faminas*, 2(1), pp.70-89. Disponible en: <http://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/200910160941322272.pdf> (Accedido: 16/07/2018).
- España (2014). “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), pp.103644-103723.
- European Commission (2017), *EU Milk Market Observatory*. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk_en (Accedido: 04 de mayo 2017).
- European Commission (1998) “Agenda 2000”: the legislative proposals, Press release IP/9/258, March 18.
- European Milk Board (2016), *Régulation de l'offre souple et à l'écoute du marché assurant à long terme la couverture géographique et la durabilité de la production et de l'industrie laitières en Europe*. Disponible en:

- <http://www.europeanmilkboard.org/fr/emb/positions.html> (Accedido: 21 de julio 2018).
- Eurostat Statistics (2017), *Milk and milk product statistics*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Milk_and_milk_product_statistics (Accedido: 6 de abril 2017).
 - Fernández Pañeda, C. (1999) “Teoría e historia de la PAC”, *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (14), pp. 7-25.
 - Fernández Fano, B. y Migoya Redondo, J.A (2017) “El sector lácteo asturiano, de las ayudas a la renta y de su importancia para hacer viables las explotaciones”, *Revista Frisona española*, (217), pp. 76-78.
 - Fondo Español de Garantía Agraria (2016) *Resumen informe de actividad 2016*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Secretaria General de Agricultura y Alimentación. Disponible en: https://www.fega.es/sites/default/files/Fega_Memoria16_Resumen.pdf (Accedido: 22 julio 2018).
 - Gallardo Cobos, R. y Ramos Real, F. (2010) “El Régimen de Pago Único tras el Chequeo Médico. Desacoplamiento, modulación, límite inferior y condicionalidad”, en Álvarez-Coque García J. M (coord.), y Gómez –Limón, J.A. (coord.). *Chequeo médico de la PAC: y perspectivas de la política agraria común tras 2013*, Madrid: Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino, pp. 33-56.
 - García Azcaráte, T. (2007) “Pasado, presente y futuro de la reforma de la PAC”, *Agricultura familiar en España 2007*, anuario (2007) pp. 60-71.
 - Gobierno de Aragón. (2017) *Simplificar y modernizar la PAC para hacerla más social y eficaz*. Zaragoza: Gabinete del Consejero de desarrollo Rural y Sostenibilidad (2017).
 - González-Moralejo Andrés, S. y Álvarez-Coque García, J.M. (2010) “Indicadores de apoyo público a la agricultura: España y sus comunidades autónomas en el contexto de la OCDE”, *Revista de Economía Mundial*, (25), pp. 159-190.

- Iglesias Villauriz, A. (2010) “Una PAC más sólida, legítima y preparada”, en Álvarez-Coque García J. M (coord.), y Gómez –Limón, J.A. (coord.). *Chequeo médico de la PAC: y perspectivas de la política agraria común tras 2013*, Madrid: Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino, pp. 9-12.
- Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (2014) *Sector lácteo, el sector lácteo, facturación y empleo* Disponible en: <https://www.idepa.es/web/guest/conocimiento/flash-sectorial/sector-lacteo/el-sector-en-asturias/facturacion-y-empleo> (Accedido: 17 julio 2018)
- Larrubia Vargas, R. (2017) “La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma 2014-2020”, *Cuadernos Geográficos*, 56(1), pp. 124-147.
- Martín Ovilo, C. (2016) “Visión y futuro del sector lácteo”, en Díaz Yubero, M.A. (coord.) *El sector lácteo español en la encrucijada*. España: Cajamar Caja Rural, pp. 15-35.
- Massot Martí, A. (1998) “El impacto agrario de la Agenda 2000 y la PAC. La AgroAgenda 2000: ¿En defensa de un modelo agrario europeo?”, *Vida rural*, (72), pp.25-30.
- Massot Martí, A. (2002) “La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6(11), pp. 45-84.
- Massot Martí, A. (2005) “De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado”, Real Instituto Elcano, Documentos de trabajo (34). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/42965613.pdf> (Accedido: 22 julio 2018)
- Massot Martí, A. (2008) “La PAC tras el Health Check”, *Papeles de Economía Española*, (117), pp. 210-226.
- Massot Martí, A. (2010) “La revisión presupuestaria como marco general de la PAC post 2013”, en Álvarez-Coque García J. M (coord.), y Gómez –Limón, J.A. (coord.). *Chequeo médico de la PAC: y perspectivas de la política agraria*

común tras 2013, Madrid: Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino, pp.105-128.

- Massot Martí, A. (2011) “La PAC 2020: Claves interpretativas de la comunicación de la Comisión Europea La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18.11.2010”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 11 (1), pp. 223-270
- Massot Martí, A. (2018) “La política agrícola común (PAC) y el Tratado”, Fichas técnicas sobre la UE, Disponible en:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51661/04A_FT\(2017\)N51661_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51661/04A_FT(2017)N51661_ES.pdf). (Accedido: 16 julio 2018).
- Migoya Redondo, J. A y Fernández Fano, B. (2016) *El sector productor de leche en Asturias, un acercamiento a sus cifras*. Asturias Fundación Caja Rural de Gijón. Real Instituto de Estudios asturianos.
- Morilla García, M. (2004) *XII-La evolución de la producción de leche en Asturias*. Madrid. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.
- Muñiz Atance, I., Azcárate Bardají, I. y Saralegui Tió, J.C. (2000) “Los efectos de diversos escenarios de ayudas agrícolas en la Unión Europea”, *ICE Revista de economía*, (783), pp. 101-117.
- Pañeda Fernández, C. (1999) “Teoría e historia de la PAC”, *Revista Asturiana de Economía*. (14), pp. 7-25.
- Perales 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, Secretaría General Técnica.
- Pérez Casado, V., Fabrellas Ginès, A., González Gómez, P. y Jiménez Saiz, A. (2009) “Cuotas y tasa suplementaria en el sector lácteo en Cataluña”, *Revista para el análisis del Derecho InDret*, (1), pp. 2-35.
- Ramos Real, E. (2003). “Comunicación de la comisión al consejo y al parlamento europeo. Revisión intermedia de la política agrícola común”. *Revista de Estudios Regionales*, (65), pp.241-274. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75506514> (Accedido: 12 de julio 2018).

- Sánchez San Miguel, J.M. (1989) “Tres años de integración de la agricultura española en las O.C.M.: Un balance”, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, (148), pp. 119-136. Disponible en:
https://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r148_06.pdf (Accedido: 12 de julio 2018).
- Santiso Blanco, J., Sineiro García, F. y López Iglesias, E. (2014) “Adaptación al nuevo marco del sector lácteo y dinamización de las herramientas del Paquete Lácteo”. Convenio de apoyo técnico Interprofesión Láctea y la Universidad de Santiago de Compostela, (2), pp. 3-90. Disponible en:
<http://www.usc.es/ecoagra/archivos//2014-informe-USC-INLAC-Adaptaci%C3%B3n-al-nuevo-marco-del-sector-l%C3%A1cteo-y-dinamizaci%C3%B3n-de-las-herramientas-del-Paquete-L%C3%A1cteo.pdf> (Accedido: 19 julio 2018).
- Santiso Blanco, J. y Sineiro García, F (2016) “La política láctea europea, en cuestión. Crisis de excedentes y problemas” en Díaz Yubero, M.A. (coord.) *El sector lácteo español en la encrucijada*. España: Cajamar Caja Rural, pp. 57-92.
- Servicios Agrarios de Central Lechera Asturiana (2012) “El tablero de gestión de la explotación de CLAS, algunos datos relevantes para el periodo 2007/2011”, *Revista frisona Española*, (189), pp. 108-111.
- Sineiro García, F. y Santiso Blanco, J. (2014) “Los cambios recientes en la producción de leche y la eliminación de cuotas”, *Revista de Frisona Española*, (202), pp. 100-104. Disponible en:
<http://www.revistافرisona.com/Portals/0/articulos/n202/Eliminaci%C3%B3n%20cuotas.pdf> (Accedido: 17de julio 2018)
- Sumpsi Viñas, J.M. y Tió Saralegui, J.C. (2003) “La política agraria comunitaria y los problemas de ampliación de la CEE”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (200), pp. 119-134.
- Sumpsi Viñas, J. M. (2006) “La simplificación de la PAC”, *Cinco Días El País Economía*, 5 de diciembre 2006.

- Tangermann, S. (1998) “An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform” en Ingersent K.A., Rayner, A.J. y Hine, R.C. (eds.) *The reform of the Common Agricultural Policy*, London, Macmillan Press, pp.12-35.
- Torres Fernández, J. R. (2014) “La Política Agrícola Común: origen, desarrollo y perspectivas. = The Common Agricultural Policy: origin, development and prospects”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (26), pp. 17-40.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2011) *Informe especial n° 5/2011 Régimen de pago único (RPU): Aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Disponible en:
https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1106_29/NEWS1106_29_ES.PDF (Accedido: 20 de julio de 2018).
- Unión de pequeños agricultores y ganaderos (2017), *UPA exige a los ministros de Agricultura de la UE medidas que salven al sector lácteo*. 8/7/2016, Disponible en:
<http://www.upa.es/upa/uControlador/index.php?nodo=1021&item=1314&hmv=1314&sub=50&nback=1&page> (Accedido 1 de marzo 2017).