

# LA AGRICULTURA DE LA ESPAÑA HUMEDA

## Reestructuración y perspectivas en los principales sectores con especial consideración del lácteo

Una vez establecida el área geográfica de referencia y caracterizada esquemáticamente su agricultura, que es más bien ganadería, con predominio de la especie bovina y sus producciones de leche y carne, **Victoriano Calcedo Ordóñez** centra su atención en la producción de leche. Después de ocho años de limitaciones, y ante el escenario previsto por la CE para 1995 —vigente la nueva PAC, y operando las consecuencias de la última ronda del GATT—, todo hace suponer que el régimen de cuotas lecheras será más exigente y más orientado hacia la economía de mercado. Ante este panorama, presenta el autor una reflexión sobre cómo mejorar el régimen de cuotas y sobre los criterios de reestructuración de cara al año 2000, definiendo las características y estimando, incluso, el número de explotaciones previsiblemente viables para comienzos del siglo XXI. Concluye el autor su trabajo con unas referencias al sector productor de carne y a la forestación.

### I. GENERALIDADES

**L**A agricultura de la España húmeda suma aproximadamente el 17 por 100 del valor añadido bruto (VAB) de la agricultura y la pesca españolas (cuadro n.º 1). Si consideramos incluidas en ella las comunidades autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco, estamos en presencia de un área geográfica relativamente homogénea desde el punto de vista agrario, común denominador que integra particularidades de suelo, clima y vegetación, de una parte, y un fuerte predominio de la producción animal, de otra. La agricultura es, más bien, ganadería.

Como regiones, Galicia y Cantabria muestran un peso mayor

de la agricultura en el VAB por sectores productivos que Asturias y País Vasco (cuadro n.º 2). Las dos primeras están por encima del porcentaje nacional de participación y las dos segundas por debajo. En todo caso, ese peso está descendiendo, y su reflejo económico, tanto por la población que ocupa como por su repercusión social, es superior al que correspondería por las cifras.

La aportación de las producciones al VAB agropesquero, salvo en el País Vasco, se inclina del lado de la producción animal (cuadro n.º 3, gráfico 1), que alcanza porcentajes superiores a la media nacional, excepto en el País Vasco. La agricultura propiamente dicha tiene escasa relevancia, salvo en el País Vasco

por la provincia de Alava (cereales, patata, hortalizas, vino). Comparativamente con las cifras nacionales, las cifras de agricultura y ganadería están claramente invertidas. Soslayando el importante alcance de la pesca marítima en Galicia (27,96 por 100) y País Vasco (28,42 por 100), otra faceta interesante es la destacada participación del subsector forestal en el VAB agropesquero de cada región, en torno a cuatro veces el porcentaje nacional (en Cantabria, algo menos del doble).

Si profundizamos en ese VAB (cuadro n.º 3), apreciaremos que ganado de abasto y leche constituyen una fracción sustancial del mismo (Cantabria, 79,07 por 100; Asturias, 67,73 por 100; Galicia, 43 por 100; País Vasco, 27,29 por 100). Del análisis del censo ganadero (cuadro n.º 4) se deduce la justificación del hecho. Las comunidades autónomas de referencia retienen el 32,8 por 100 del censo bovino nacional. Mucho menos relieve adquieren los efectivos de ovinos, caprinos y porcinos, al contrario que en el contexto nacional. Debe observarse, asimismo, aunque económicamente repercute menos, que en el ámbito considerado radica el 42,3 por 100 del censo caballar.

Cuando reducimos el análisis a la población generatriz (cuadro número 5), la de hembras reproductoras, que es la importante para producir leche y crías y para renovar el efectivo, apreciamos el peculiar sesgo de la ganadería de la España húmeda. El 50 por 100 de las vacas frisonas del país se explota allí; el 60 por 100 de las vacas lecheras no frisonas, también; y el 20,25 por 100 de las vacas que nunca se ordeñan. Igualmente, el 48,2 por 100 de las yeguas de vientre, hecho que pocas veces se recalca y que su-

CUADRO N.º 1

**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO**  
**Valor Añadido Bruto de la Agricultura y la Pesca - 1993**  
**(Millones de pesetas)**

REGION	1991	1992	1993 (a)	Porcentaje participación 1991	Porcentaje participación 1992	Porcentaje participación 1993
Asturias .....	51.875	50.550	56.081	2,05	2,8	1,98
Cantabria .....	36.526	37.042	45.229	1,44	1,52	1,59
Galicia .....	290.737	279.918	311.831	11,47	11,50	10,98
País Vasco .....	60.642	58.977	73.405	2,39	2,52	2,59
España .....	2.534.487	2.433.499	2.838.874	100,00	100,00	100,00

(a) Incluye 463.200 millones de pesetas de subvenciones de explotación (227.000 más que en 1992, equivalente al 9,29 por 100 del VAB de 1992).

Fuente: Fundación FIES (1993 y 1994).

CUADRO N.º 2

**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO**  
**Valor Añadido Bruto por sectores productivos - 1993**  
**Estructura productiva (porcentaje del PIB regional)**

REGION	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
Asturias .....	3,6	32,1	6,9	57,4
Cantabria .....	5,8	22,2	7,6	64,4
Galicia .....	8,4	20,2	9,8	61,6
País Vasco .....	2,0	31,9	6,1	60,0
España .....	4,5	21,5	7,8	66,2

Fuente: Fundación FIES (1994).

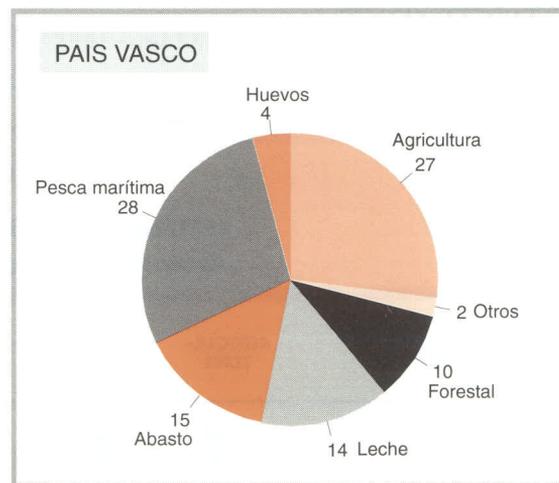
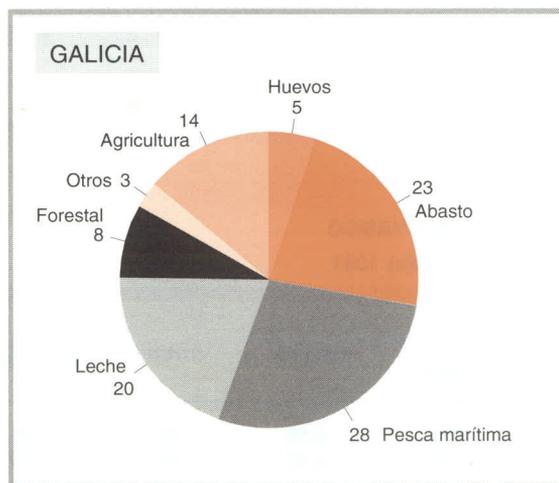
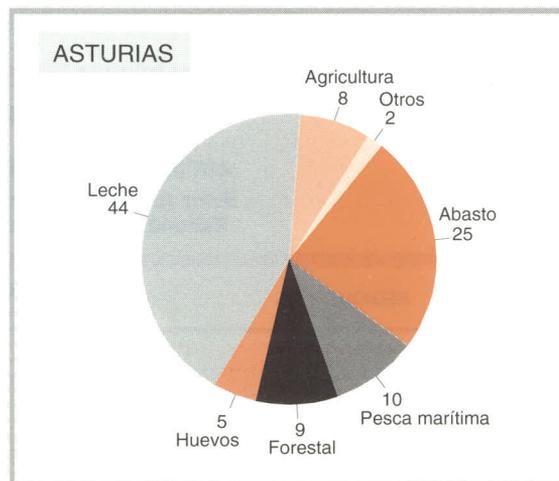
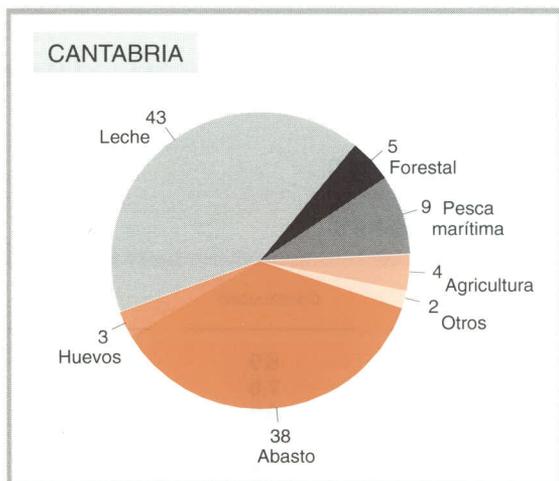
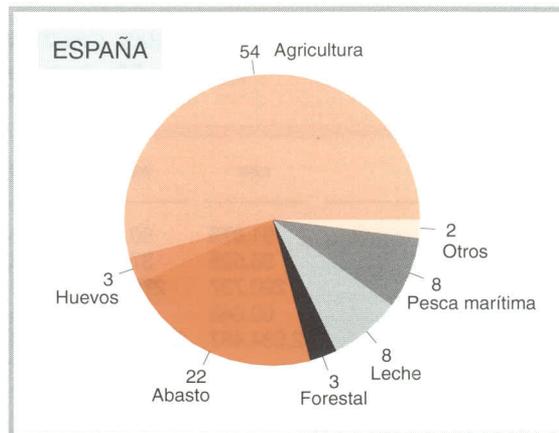
CUADRO N.º 3

**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO**  
**Aportación al VAB agropesquero (porcentaje) 1991**

REGION	AGRICUL- TURA	GANADERIA			FORESTAL	OTROS	PESCA MARITIMA
		Ganado abasto	Leche	Huevos			
Asturias .....	7,48	24,33	43,40	4,61	8,58	1,95	9,65
Cantabria .....	3,38	36,31	42,76	2,56	4,48	1,68	8,83
Galicia .....	14,00	23,07	19,91	4,44	8,11	2,51	27,96
País Vasco .....	27,98	12,57	14,72	3,89	10,71	1,71	28,42
España .....	53,53	22,04	8,27	3,05	2,76	2,12	8,23

Fuente: Fundación FIES (1993).

**GRAFICO 1**  
**APORTACION AL VAB AGROPESQUERO 1991**  
**(En porcentaje)**



Fuente: Elaboración personal con datos de la Fundación FIES, 1993

CUADRO N.º 4

## CENSO GANADERO 1990 (000). ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO

REGION	BOVINO	OVINO	CAPRINO	PORCINO	CABALLAR	MULAR	ASNAL
Asturias .....	421,5	54,7	42,8	66,4	23,5	3,3	7,5
Cantabria .....	320,4	68,1	19,5	29,5	22,8	1,2	3,7
Galicia .....	756,5	386,3	31,0	979,9	41,5	6,5	27,0
País Vasco .....	181,1	314,8	29,4	56,3	17,1	0,6	10,1
España .....	5.126,1	24.037,0	3.663,3	16.001,6	247,9	117,1	139,6

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1990.

CUADRO N.º 5

ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO  
CENSO DE REPRODUCTORAS 1990 (000)

REGION	VACAS DE ORDEÑO		VACAS NO ORDEÑO	OVEJAS	CABRAS	CERDAS	YEGUAS
	Frisonas	Otras					
Asturias .....	155,8	41,2	75,4	50,8	38,4	3,4	9,2
Cantabria .....	117,3	6,3	44,9	59,3	16,9	3,4	14,8
Galicia .....	353,8	82,4	83,1	65,1	25,1	110,5	20,4
País Vasco .....	62,3	10,5	27,5	287,4	25,8	13,6	7,5
España .....	1.353,9	233,9	1.140,5	19.000,0	2.980,5	1.878,5	107,6

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1990.

pone un potencial productivo a no olvidar.

Con semejante cadena de realidades, no debe extrañar que el 50 por 100, más o menos, de la leche española se produzca en las cuatro comunidades, como el 22 por 100 de la carne de vacuno (en gran parte, procedente de los hatos lecheros) y el 29,6 por 100 de la carne de equino, de notable demanda en el área, y en Cataluña y Comunidad Valenciana (cuadro n.º 6).

La España húmeda a que nos referimos reúne el 14 por 100 de la superficie forestal nacional y el 17,8 por 100 de la superficie boscosa (cuadro n.º 7), con mayor superficie cubierta por fron-

dosas (22 por 100) que por coníferas (19 por 100), sin olvidar que, dentro de las primeras, el eucalipto ocupa un lugar relevante, variable según la comunidad autónoma; la excepción es el País Vasco, donde está reducido casi a la nada. El eucalipto supone en el área el 26 por 100 de la superficie arbolada nacional de la especie (cuadro n.º 8).

Este escenario, tan someramente expuesto, nos induce a recortar de algún modo el horizonte de este trabajo. Hemos creído que merecía la pena circunscribirse a los problemas concretos en que concurrían importancia y actualidad, tanto por la notoriedad de las inciden-

cias como por las perspectivas de reestructuración. De ahí que, conocida la crisis mutacional que sufre en la aplicación de la PAC, nos hayamos inclinado primero del lado de la producción de leche de vacuno; por otra parte, con tantas implicaciones en la producción de carne. Vamos, pues, a examinar la situación del sector productor de leche, enfrentado ahora con el duro problema de la contingentación. La experiencia comunitaria marcará, se quiera o no, el proceso de aplicación del régimen de cuotas lecheras en España, actualmente en curso. Sin embargo, tales implicaciones, y la reseñada importancia del censo vacuno de reproductoras de cría, exigen

CUADRO N.º 6

**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO  
PRODUCCION DE CARNE (000 Tm) 1990**

REGION	VACUNO	OVINO	CAPRINO	PORCINO	EQUINO	AVES	CONEJOS
Asturias .....	17,0	0,8	0,0	16,6	0,7	1,4	0,2
Cantabria .....	18,1	0,7	0,1	3,8	0,7	1,9	0,1
Galicia .....	45,7	0,8	0,5	75,5	0,2	93,1	1,6
País Vasco .....	33,0	5,6	0,1	19,3	0,5	26,1	0,6
España .....	513,9	217,4	16,4	1.788,8	7,1	836,6	71,2

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1990.

CUADRO N.º 7

**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO  
Superficie forestal Ha (000)**

REGION	Superficie boscosa total	Otras superficies	Arbusto matorral	Total
Asturias .....	334,8	—	119,2	454,0
Cantabria .....	188,1	—	171,2	359,3
Galicia .....	1.090,5	39,5	893,5	2.023,5
País Vasco .....	375,6	9,3	56,2	441,1
España .....	11.204,6	2.545,7	9.004,7	22.755,0

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1990.

CUADRO N.º 8

**GALICIA Y CORNISA CANTABRICA  
Superficie forestal por especies. Ha (000)**

REGION	Coníferas	Fronchosas	Eucalipto
Asturias .....	41,7	159,0	41,3
Cantabria .....	30,1	138,1	30,9
Galicia .....	767,9	991,5	41,9
País Vasco .....	213,5	342,6	3,8
España .....	5.428,5	7.452,6	460,2

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1990.

prestar la debida atención al sector productor de carne, hacia el que derivan determinados efectos de la reestructuración del sector lechero. Finalmente, será abordado un aspecto concreto del

sector forestal, el de la forestación, porque, dejando aparte su gran potencial productivo y medioambiental en el área, merece tratamiento específico su relación con la reestructuración agraria

derivada del abandono de tierras de uso agrícola contemplada en la reforma de la PAC.

## II. LA SITUACION DE LA PRODUCCION DE LECHE: LA UE, REFERENCIA OBLIGADA

### 1. Vigencia de la limitación productiva: cuotas lecheras

En la UE, la producción de leche está sometida a limitación. Cada estado miembro tiene atribuida una cantidad global garantizada, que distribuye a cada productor en función de sus ventas a compradores o ventas directas en un año de referencia; es lo que se llama cantidad individual de referencia o cuota. El precio indicativo de la leche está congelado, y la intervención de los productos lácteos, mantequilla y leche en polvo desnatada, viene siendo restringida y a precios a la baja. Las exportaciones con restitución quedan sometidas a cantidades concretas a partir de 1995, según lo previsto en el Acuerdo Final sobre Agricultura de las negociaciones del GATT, recientemente concluidas. Las cuotas lecheras están vigentes hasta la campaña 1999-2000. La campaña lechera 1993-1994 marca la transición entre el régimen de cuotas implantado en 1984 y el nuevo, vigente por un período de siete años a partir del 1.º de abril de 1993, en cumplimiento del Reglamento (CEE) 3590/92, del Consejo.

El seguimiento de la aplicación de las medidas de control de la producción por los estados miembros indica que la flexibilización del régimen de cuotas ha sido la regla desde su comienzo hasta la instauración del nuevo esquema, que prorroga el precedente, pero incorpora modificaciones esenciales a través de una «recodificación» —Reglamento (CEE) 536/93, de la Comisión—

sobre las modalidades de la tasa suplementaria, tasa que es la penalización a pagar por los productores que exceden su cuota, de quienes la recauda el comprador, convertido así en deudor respecto de la Administración. Que los productores paguen o no depende de un sistema de compensaciones entre compradores y en el nivel nacional, pero siempre procede el pago si la cantidad global de un Estado es sobrepasada.

La nueva reglamentación mantiene la ligazón entre cuota y tierra, aunque se concede a los estados una amplia habilitación para hacerla más flexible, permitiendo en ciertos casos transferir cuotas sin tierra o tierras sin la cuota a ellas vinculada. Asimismo, abre la vía a la simplificación de la transferencia de cantidades de referencia entre venta directa y venta a compradores.

Convendrá esperar los resultados de la renovación, pero el antecedente de los ajustes sucesivos para reducir la rigidez del primitivo modelo no deja margen al optimismo. La complejidad de la antigua normativa y la interpretación diferente, más la complicación añadida de las medidas adicionales, como los programas de abandono definitivo de la producción, un tanto adaptados a cada país, o las disposiciones sobre la movilidad de las cuotas, o el uso muy diverso de sus posibilidades de compra y redistribución, llevaban el sello de la acomodación del régimen a las necesidades nacionales.

Respecto a la evaluación del esquema de las cuotas puede afirmarse, según todas las referencias, que no han implicado cambios dramáticos en productores ni compradores. Su imposición ha mantenido rentable la produc-

ción y servido para que los ganaderos revisaran la utilización de sus recursos. Las cuotas han conseguido en los cinco primeros años más que bastantes años de investigación. Su efecto ha sido proporcional sobre la rentabilidad de las pequeñas y grandes explotaciones. El impacto sobre la industria se refleja en el alto grado de concentración empresarial, cooperativo o no, alcanzado por algunos países (Francia, por ejemplo), mientras otros poseen demasiadas empresas y de tamaño pequeño (Italia; España empieza a ser sensible a la concentración).

Hay críticas en el sentido de que el régimen tiende a congelar la estructura productiva, lo que perjudica a las zonas vocacionales, pero no se puede olvidar que las cuotas han defendido el empleo y contribuido al mantenimiento del medio ambiente y del tejido social rural. Además, no han contribuido a que se agranden las diferencias de rentas entre regiones de la UE. Si han impedido crecer a los pequeños productores, la alternativa política del recorte de precios les habría retirado de la producción.

En general, existe acuerdo en afirmar que el régimen de cuotas ha alcanzado sus objetivos inmediatos de reducción de la producción; según la Comisión (1994), la disminución acumulada hasta 1990, en comparación con 1983 y 1984, es de 47,7 y 27,7 millones de toneladas, respectivamente. Lo ha logrado sin quebranto importante de las rentas de los ganaderos que permanecen, pero con una clara reconsideración de las técnicas para producir. Parece evidente que, en las condiciones actuales de mercado y presupuesto comunitarios, no hay razón para incrementar la producción de leche de los Doce,

antes al contrario, la hay para disminuirla todavía más. En este último sentido se pronuncia el Tribunal de Cuentas de la UE en un reciente informe (1994). El Consejo de Ministros debe decidir si la reducción lineal del 1 por 100 incluida en la propuesta de precios y medidas conexas de la campaña 1994-1995 se acuerda o no (\*).

## **2. Impacto de las cuotas lecheras**

Los fenómenos observados hasta ahora en relación con la situación en 1984-1985 se concretan en menos explotaciones y más grandes, menos censo de vacas de leche y más de cría, mayor cantidad de leche por vaca y por explotación, y de mejor calidad higiénica, moderada estabilidad de los precios de la leche y descenso en el uso de los consumos intermedios, comprados a menor precio. Se discute la repercusión sobre la estructura productiva, pues resulta difícil determinar qué parte de la evolución es imputable a las cuotas y qué otra a los planes de reestructuración, programas de abandono de la actividad incluidos.

## **3. Las cuotas como derecho a producir cotizables**

La tierra está dejando de ser un factor fijo de producción; la cuota se ha posesionado de su papel. La realidad del coste suplementario del capital cuota está presente. Así aparece una función no neutral de la cuota como capital. Las posiciones de los estados miembros han oscilado hasta ahora entre el mercado flexible de cuotas-tierra (Holanda, Reino Unido) y la gestión administrativa del sistema (Francia).

La elección era difícil. Las implicaciones del problema para ganaderos jóvenes de nueva instalación y para el ganadero en desarrollo preocupan seriamente. Por otra parte, no se pueden ignorar los riesgos de la concentración excesiva y del poder del más fuerte. La tónica de flexibilidad que domina la nueva reglamentación operará sobre los usos establecidos antes, por lo que esas críticas no pueden ser despreciadas.

Mercado de cuotas y eficiencia productiva funcionan de modo que el mercado propicia la transferencia de los más a los menos eficientes. Frente a los riesgos citados, se deberían buscar fórmulas alternativas y financiación accesible. Los hechos demuestran hasta el momento que a más eficiencia técnica y mayor dimensión de explotación en una región, más demanda de cuotas y cuotas a más precio. Pero se admite, en general, que la expansión de la producción por compra de cuota sólo tiene sentido económico para las explotaciones muy eficientes y cuando la cantidad de cuota a financiar no es demasiado grande, por ejemplo superior a 50.000 kilogramos.

## **4. Aspectos sociales de la producción y del precio**

La producción de leche y el reparto de las cuotas no trabajan en condiciones ideales de mercado. La situación de la UE de los Doce es imperfecta. El precio de la leche, hasta ahora, no ha sido, ni es, fruto del juego de la oferta y la demanda, aunque se tienda a que lo sea. Tiene un fuerte componente social; las cuotas fueron impuestas para limitar la producción, pero también para sostener un precio social.

El factor eficiencia debería ser juzgado en cuanto al cumplimiento de los objetivos sociales de la PAC (rentas razonables para los productores). Por eso, los ganaderos comunitarios medianos y pequeños, en general, prefieren la gestión administrativa de la transferencia de cuota a la atribución del mercado por la propia eficiencia.

## **5. Problemas regionales de la aplicación de las cuotas**

En unos países, la concentración de explotaciones ha sido intensa dentro de las regiones y mínima entre regiones. En otros, la desviación de la concentración hacia las zonas vocacionales ha sido manifiesta. En realidad, el factor determinante es la modalidad de transferencia de cuotas entre ganaderos. En todo caso, una reflexión responsable debe hacer comprender que si hay movimiento de derechos para producir (con tierra), es improbable que ese fenómeno sea neutral en el plano de la participación regional en la producción y la estructura productiva. El análisis teórico sugiere la polarización de la producción en el medio y largo plazo hacia las regiones de comportamiento receptor; en concreto, las mejor dotadas vocacionalmente. El abaratamiento del precio de los cereales, previsto en la reforma de la PAC durante cuatro años consecutivos, está introduciendo un factor nuevo, que jugará de lleno a partir de 1997 y merecería ya, desde ahora, un atento estudio de impacto. No parece, sin embargo, posible que la producción intensiva, basada en un alto consumo de piensos y forrajes comprados, pueda competir con la producción apoyada en praderas y cultivos forrajeros de alta calidad, complementados

con cantidades modestas de piensos concentrados, especialmente si la dimensión superficial de la explotación la libera de la clásica situación de minifundio.

### III. LA SITUACION DE LA PRODUCCION DE LECHE EN LA ESPAÑA HUMEDA

#### 1. Generalidades

El punto de referencia de la situación actual está en la aplicación del régimen de cuotas, todavía inconcluso a pesar de los casi tres años transcurridos desde que comenzó la llamada reordenación del sector lechero, que va permitiendo a productores e industriales conocer mejor sus objetivos y actuar acertadamente en el reto de la adaptación a la competitividad de la UE. Unos 107.000 productores de las comunidades de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco (22.000, 9.300, 71.000 y 4.700, respectivamente) han recibido notificación de su cantidad individual de referencia de venta a compradores, por un total de casi 2,8 millones de toneladas de leche (614, 449, 1.529 y 208 millones de kilogramos, respectivamente), el 53,8 por 100 de la cantidad global española, fijada definitivamente en 5,2 millones de toneladas. La cantidad global española de venta directa, 366.950 toneladas, también ha sido repartida, pero su importancia relativa es inferior. De los casi 51.000 recursos presentados por 46.000 productores españoles contra la notificación de cuota, resueltos en su mayoría, 37.870 procedían de esas cuatro comunidades. Un modelo provisional de cesiones temporales de cuota entre productores ha funcionado con agilidad como factor de flexibilidad para evitar

el pago de la tasa; su coste, entre tres y cinco pesetas/kilogramo, puede estimarse moderado.

El ajuste de precios de la leche a la baja, que ha durado hasta la mitad de 1993, ha abierto el paso a una clara recuperación, a la que no es ajeno el régimen de cuotas, pues los compradores, en abierta competencia, aspiran a gestionar más cantidad de producto pagado a un precio mayor. A la entrada del verano de 1994 el precio base sin prima se sitúa en 36 pesetas/litro, de 4 a 5 pesetas por encima del de 1993 en el mismo momento, alineándose con los de la UE. Otro fenómeno de respuesta al nuevo planteamiento de la economía lechera es la reanimación del movimiento comercial en los mercados nacionales de ganado, que en 1993 han vendido mucho y bien. El crecimiento de los precios del ganado de producción ha sido fuerte, y el de las hembras de reposición, espectacular, a consecuencia del efecto de la caída del censo de reproductoras.

El rápido y progresivo acercamiento de los criterios de calidad de composición e higiénica de la leche a los modelos comunitarios va dejando atrás a las explotaciones no modernizadas y marginales, hasta que abandonan. Simultáneamente, se va diferenciando un bloque de explotaciones dispuestas a permanecer, que constituye la base de la futura economía lechera de las respectivas comunidades autónomas, cada vez más alejado del conjunto de explotaciones tradicionales de porvenir incierto.

La reestructuración prosigue, a pesar de la falta de enfoque integral de los proyectos de modernización. Ha habido abundantes alegrías productivistas, fundamentadas en inversiones

desproporcionadas, sobre todo en instalaciones fijas, de difícil remedio ahora frente a la realidad de las cuotas, que están conduciendo a dificultades financieras.

En contrapartida, se constata la existencia de importantes núcleos regionales de productores plenamente competitivos. La evaluación de los programas de reestructuración lechera y de las ayudas a la mejora de las estructuras agrarias (Real Decreto 808/87), por la insuficiencia en la definición de objetivos y por la tibieza en la gestión, arrojaría un saldo sólo aceptable. Es pronto para enjuiciar los resultados del Real Decreto 1887/91, que trata de corregir los errores del anterior.

#### 2. Movilización del potencial de abandono

Los ceses y suspensiones temporales de la actividad lechera con compensación comunitaria han tenido una demanda estimable en Asturias y Cantabria; menor en Galicia y País Vasco. De los 36.700 productores españoles acogidos a los planes de abandono de la producción del MAPA entre 1987 y 1993, casi 15.000 radicaban en las cuatro comunidades autónomas, y vendían unos 480 millones de kilos de los 1.180 millones «retirados» en el país. Queda un importante número de titulares de explotación que no han accedido a los beneficios del cese o suspensión y que siguen esperando, pero el potencial de abandono se reduce, pues cada vez hay menos candidatos al cese. Como signo revelador, ahí están los datos de los laboratorios interprofesionales sobre suministradores a las empresas, demostrativos de una disminución continua del número de

productores. Con la apertura que supondrá la aplicación del régimen de cuotas en materia de transferencias definitivas y temporales, parece probable que despierte una cierta resistencia a los programas oficiales de abandono de la actividad. Se confía en mayor beneficio por aquella vía que por ésta, aunque en España no estén despejadas ciertas incógnitas del sistema.

### 3. Asociacionismo e interprofesión

Los últimos años han supuesto un vuelco decisivo, caracterizado fundamentalmente por el avance del asociacionismo, materializado en la comercialización de la leche a través de cooperativas y SAT, que han formado agrupaciones de productores agrarios (APA), y la sensibilización al concepto de interprofesión como cauce de negociación y solución de los problemas de productores y compradores, idea todavía no operativa, pero que debe serlo tan pronto se apruebe el proyecto de ley ya en las Cortes. Precisamente, el primer fruto de esa sensibilización ha sido la creación de los laboratorios interprofesionales en las cuatro comunidades autónomas, plenamente responsables del control de la calidad de la leche en todos sus aspectos para el pago al productor en función de los resultados de los análisis.

### 4. Modelos de sistemas de producción

Con la limitación productiva como telón de fondo, el ganadero es ya consciente de que tiene que decir no al aumento continuo de cantidad. El objetivo será, desde ahora, la obtención de la

leche atribuida por la cuota, de calidad suficiente según la normativa de calidad higiénica de la UE, al menor coste. El producto bruto de la explotación lo marcará la cuota.

La utilización óptima de los recursos forrajeros aparece como uno de los problemas a resolver, al igual que el estricto racionamiento de concentrados. La presumible movilidad de la tierra tiene que favorecer el incremento de dimensión en superficie y,

consiguientemente, una mayor producción de forrajes de calidad y baratos, sin considerar que terminará por aflorar, de acuerdo con la tendencia que inspira la reforma de la PAC, un cierto grado de extensificación que restrinja las cargas de ganado por hectárea. Conviene advertir que no hay fórmulas mágicas ni recetas comunes: cada explotación es un mundo que exigirá su específico tratamiento técnico y económico para producir la leche al menor coste y competir. Se juzga

CUADRO N.º 9

#### ESTIMACION DE LA PARTICIPACION DE ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO EN LOS TOTALES NACIONALES DE EXPLOTACIONES, VACAS Y LECHE VENDIDA A COMPRADORES ENTRE 1980 Y 1990

	EXPLOTACIONES 1980		EXPLOTACIONES 1990	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Asturias .....	42.735	13,9	30.000	15,0
Cantabria .....	20.997	6,8	12.000	6,0
Galicia .....	136.418	44,2	90.000	45,0
País Vasco .....	14.016	4,6	12.000	6,0
Totales .....	214.166	69,5	144.000	72,0
España .....	308.521	100,0	200.000	100,0
UE (10) .....	1.676.000		1.072.000	

	VACAS 1980		VACAS 1990	
	Número (000)	Porcentaje	Número (000)	Porcentaje
Asturias .....	224	12,2	270	15,3
Cantabria .....	139	7,6	140	8,0
Galicia .....	575	31,3	610	34,6
País Vasco .....	75	4,1	70	4,0
Totales .....	1.013	55,2	1.090	61,9
España .....	1.839	100,0	1.760	100,0
UE (10) .....	25.367		21.561	

	LECHE 1980		LECHE 1990	
	Millones litros	Porcentaje	Millones litros	Porcentaje
Asturias .....	702	11,9	700	12,1
Cantabria .....	480	8,2	500	8,6
Galicia .....	1.426	24,2	1.600	27,6
País Vasco .....	294	5,0	323	5,6
Totales .....	2.902	49,3	3.123	53,9
España .....	5.892	100,0	5.800	100,0
UE (10) .....	109.984		98.100	

Fuente: Elaboración personal. Los datos de 1980, de la Encuesta del MAPA, 1981.

razonable que las cuatro comunidades autónomas basen su producción en los factores que vocacionalmente las caracterizan (praderas y cultivos forrajeros), en vez de hacerlo de forma intensiva, como es obligado en el resto de España.

## 5. Datos de situación

Entre 1980 y 1990, desaparecieron en España más de 100.000 explotaciones, de ellas unas 70.000 en el área, a un ritmo medio anual no menor de 3,5 por 100 (cuadro n.º 9, gráfico 2). El número de vacas lecheras y la cantidad de leche vendida a la industria en las cuatro comunidades autónomas fueron mayores en 1990 que en 1980, al contrario que en España. El peso actual (1994) del área respecto a

España no se ha debilitado en porcentaje de explotaciones, vacas lecheras y leche vendida a compradores. Todavía permanecen alrededor de 92.000 explotaciones, que venden el 50 por 100 de la leche comercializada a compradores.

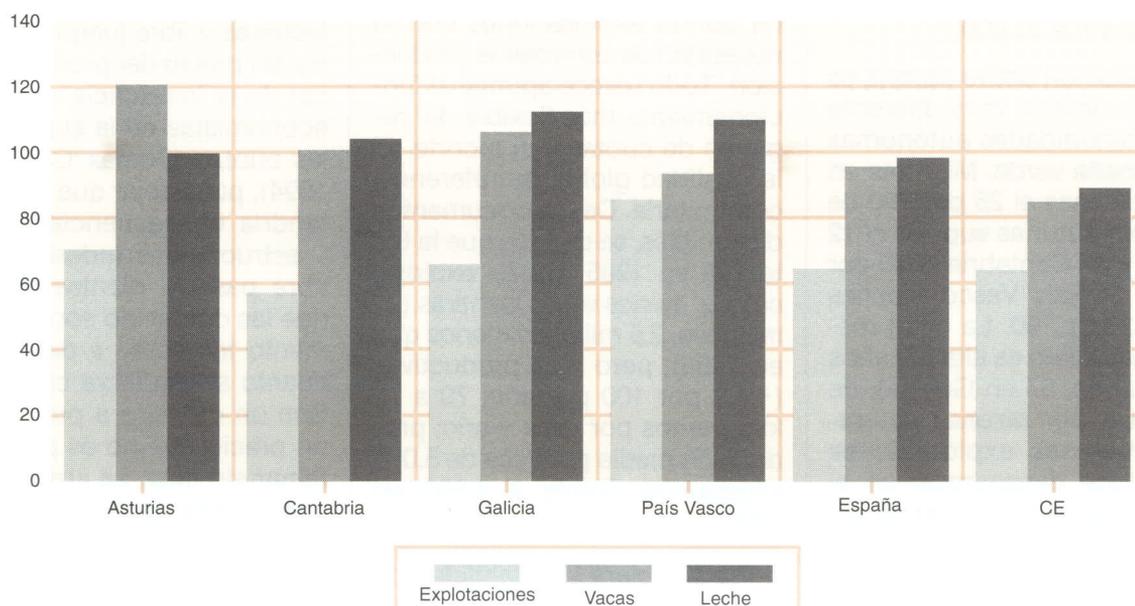
El fuerte proceso de concentración de la producción no se detiene. A mediados de 1994, el número de explotaciones de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco se estima en 20.000, 7.000, 60.000 y 5.000, respectivamente.

El seguimiento de la estructura productiva de Cantabria entre 1985 y 1993, comunidad en la que el proceso de reestructuración viene siendo más vigoroso e intenso, ofrece información coherente sobre la reducción del número de explotaciones, el suave declive del efectivo de va-

cas y el aumento de las ventas de leche por explotación. No hay motivo para dudar seriamente de que otro tanto ha sucedido y está sucediendo en Asturias, Galicia y País Vasco, aunque van a la zaga de Cantabria. El estrato de dimensión de 20 a 49 vacas, el deseable, está todavía poco representado.

La estimación de los parámetros básicos de la producción y de su desarrollo tecnológico en Cantabria, entre 1985 y 1993, es significativa de la evolución sufrida por la estructura productiva, de su tendencia y de su actual insuficiencia (cuadro n.º 10). No es bastante haber multiplicado por 2,7 la cantidad de leche vendida a compradores ni que ya sea leche refrigerada el 92 por 100 de toda la recogida, porque la estructura productiva sigue

GRAFICO 2  
EVOLUCION ENTRE 1980 Y 1990  
(Base 1980 = 100)



CUADRO N.º 10

**ESTIMACION DE LOS PARAMETROS BASICOS DEL SECTOR PRODUCTOR DE LECHE DE VACUNO DE CANTABRIA ENTRE 1985 Y 1993**

Base 1985 = 100

AÑOS	N.º de explotaciones		Leche a industria por explot/año (litros)		Leche refrigerada (porcentaje)
1985 .....	16.350	100,0	22.800	100,0	60,0
1986 .....	14.550	89,0	26.900	118,0	63,2
1987 .....	14.000	85,6	28.570	125,3	64,0
1988 .....	13.300	81,3	33.460	146,8	70,0
1989 .....	12.550	76,8	38.500	168,9	76,7
1990 .....	11.000	67,3	43.635	191,4	81,0
1991 .....	9.750	59,6	48.600	213,2	85,0
1992 .....	8.000	48,9	59.740	262,0	90,0
1993 .....	7.100	43,4	61.970	271,8	92,0

Nota: Estimación a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia.

mostrando insuficiente competitividad. Las 7.000 explotaciones existentes al inicio de 1994 tenían una cuota media aproximada de 66.000 kilos. El proceso es semejante en las demás comunidades autónomas norteñas; la cuota media por explotación en Asturias sobrepasa ligeramente los 30.000 litros, y en Galicia apenas llega a los 25.000.

La población activa agraria es cuantitativamente muy diferente en las comunidades autónomas de la España verde. Mientras en Galicia alcanza el 25 por 100 de la total, en Asturias supone el 12 por 100 y en Cantabria el 10 por 100; en el País Vasco, apenas llega al 3 por 100. La edad media del ganadero es alta (50 años en Cantabria, 57 en Galicia), de modo que, por razones naturales, numerosas explotaciones tendrán que desaparecer en el próximo futuro, al carecer de sucesión asegurada. La sucesión es problemática en una cuarta parte de ellas, y en otra cuarta parte está descartada (Cantabria, Galicia).

#### IV. EL FUTURO DE LA UE

##### 1. El escenario inmediato

En la nueva etapa del régimen de cuotas, el propósito de la Comisión Europea para el futuro va a seguir siendo conciliar eficacia económica y evolución estructural de las explotaciones con la necesidad de controlar la producción. Todo parece apuntar al funcionamiento más flexible del régimen de cuotas y al recorte de la cantidad global de referencia comunitaria. De los documentos disponibles, se deduce que la UE tendrá en 1995 menos explotaciones, menos vacas lecheras (21 millones, 2,5 millones menos que en 1988), pero más productivas (+1,8 por 100 por año; 70 a 75 kilogramos por vaca y año; producción media por vaca de 5.050 kilogramos, frente a 4.500 en 1990).

Predominará la estabilidad de precios con tendencia a la baja. Las opiniones son unánimes sobre este futuro de los precios.

Entre los países miembros, hay acuerdo respecto a que resultan inevitables las medidas de restricción de la oferta. El sistema de cuotas es un buen ejemplo de ella, que prácticamente se ha generalizado a la producción agraria desde la reforma de la PAC de 1992. No se ha replanteado la elección entre cuotas lecheras y libre juego de mercado del precio del producto, a pesar de la insistencia de algunos economistas en la supresión de las cuotas (Semex Conference, 1994), pues dejar que opere éste tendría consecuencias sociales y estructurales indeseables. Se abre paso el planteamiento de que las cuotas no son un instrumento temporal, a desechar en cuanto se equilibre el mercado. Son un derecho a producir con un precio que no es posible eliminar sin más. La armonización comunitaria de la limitación productiva, la desaparición de las cantidades globales garantizadas a cada país, el control europeo de la producción, el mercado intra-comunitario de cuotas, la

aspiración, en fin, a un sector en cierto modo liberalizado dentro del ámbito comunitario no entran, de momento, en los planes de la Comisión Europea, que estima impracticable la supresión de las cantidades globales de referencia de cada estado, aun cuando el Tribunal de Cuentas de la UE (1994) se ha pronunciado a favor, y critica con severidad la prioridad concedida hasta ahora a la responsabilidad nacional, cuya consecuencia es que «la distribución geográfica de la producción tiende a localizarse en vez de extenderse por las regiones en las que se comprueba que tiene más justificación económica», de modo que «la especialización regional sólo podrá tener lugar, en el mejor de los casos, dentro de los estados miembros».

Aun admitiendo que no existen obstáculos infranqueables a un control verdaderamente comunitario de la producción, no hay que perder de vista que más de veinte años de Organización Común de Mercado de la Leche no han hecho desaparecer las disparidades de estructura productiva de la UE, de tan extraordinaria influencia en los costes y los precios.

## **2. Prórroga del régimen de cuotas**

Las cuotas no podían desaparecer a finales de la campaña 1991-1992. Salvo que una reducción del precio de la leche del 25 por 100 las hubiera sustituido, su eliminación originaría una fuerte explosión productiva y excedentes, cuyas consecuencias son conocidas. Se está intentando asumir la experiencia para no incurrir en las rigideces de la fosilización del régimen de aplicación. El cri-

terio general es que el umbral productivo marcado por las cuotas es aún demasiado alto para alcanzar el equilibrio del mercado, y que presumiblemente tendrá que ser objeto de disminución. El Tribunal de Cuentas de la UE se suma, como se ha dicho, a la opinión de los expertos. Mientras ese desequilibrio no se corrija, habría que evitar el mínimo signo estimulante sobre el precio de la leche. Por ello, se aboga por una política de precios rigurosa. Cuando se alcance el equilibrio de mercado, el régimen de cuotas tendría que asegurar la cobertura de la demanda por la oferta a precios competitivos, incluidas ayudas directas a las rentas en caso de insuficiencia de éstas. Entonces sería el momento de abordar el recorte de las cantidades globales de referencia, ahora todavía por encima de lo razonable.

Penetra la idea del mercado de cuotas y se constata que la cuota vale dinero. Una vez más, aparece la cuestión de la gestión de las cuotas, en la que las dos opciones posibles son la Administración y el mercado. Se observa progresivamente más dificultad en el mantenimiento de las reservas nacionales porque se necesita más aliciente económico para que el ganadero abandone la actividad. Aunque perdure el régimen de cuotas, los programas nacionales de compra y redistribución no van a permitir por sí solos la adaptación de las estructuras al cambio tecnológico, el incremento de la dimensión y la situación económico-social. Como las cuotas van a estar vigentes hasta el año 2000, el problema acarreado por el cambio estructural será cada vez más serio. Por ello, un procedimiento para transferir cuota de un ganadero a otro se hacía necesario,

bien por gestión oficial, bien a través de un mercado con algún tipo de control, bien combinando ambas soluciones.

El Reglamento (CEE) 3950/92, la nueva norma del régimen de cuotas, justifica la ampliación de las excepciones al principio de la vinculación de la cantidad de referencia a la explotación por la necesidad de proseguir la reestructuración de la producción y mejorar las condiciones medioambientales, autorizando a los estados miembros a que mantengan la posibilidad de instrumentar programas nacionales de reestructuración y a que «organicen una cierta movilidad de cantidades de referencia dentro de un marco geográfico determinado y basándose en criterios objetivos». En síntesis, la parte dispositiva del Reglamento expresa que los estados pueden determinar, según criterios objetivos, en qué regiones y áreas de recogida de leche se autoriza la transferencia de cantidades de referencia entre determinadas categorías de productores sin la correspondiente transferencia de tierras, con el objetivo de mejorar la estructura de la producción.

Existe mucho campo para mejorar la eficacia de un régimen de cuotas. Sus condiciones ideales, ahora que España aborda la aplicación, no deberían eludir ciertos principios. El régimen debería ser estable, simple, flexible, transparente y equitativo; la evitación de fraudes, la facilidad para la transferencia temporal o permanente de cuotas y la eliminación de cualquier intento monopolístico, a través de un buen esquema de seguimiento y control, conectado a la defensa del nexo entre tierra y cuota, tendrían que ser preocupaciones permanentes de los estados.

## V. EL FUTURO EN EL AREA

### 1. El desarrollo de la nueva regulación de la UE en España

El Real Decreto 324/94, de 28 de febrero, al que se atribuye la condición de norma básica (artículo 149.1.13 de la Constitución), establece las normas reguladoras del sector de la leche y de los productos lácteos, y del régimen de la tasa suplementaria. Al iniciarse el verano de 1994, de las órdenes de desarrollo sólo están aprobadas las relacionadas con el cobro de la tasa suplementaria, que incluyen cómo van a jugar las compensaciones entre quienes entregan más y quienes entregan menos a la industria. No lo están las relativas al funcionamiento de la reserva nacional ni a la transferencia de cuotas entre particulares.

A los efectos prácticos que aquí interesan, hay que resaltar las tomas de posición del MAPA en cuestiones relevantes que estaban abiertas y ahora quedan ya sólo pendientes de detalle. Pueden ser citadas éstas:

1) Da por supuesto que forman parte de la reserva nacional las cantidades de referencia liberadas en el territorio de una comunidad autónoma y financiadas por ella, pero expresamente se dice que las asignaciones de tales cantidades se harán a propuesta de la propia comunidad, signo demostrativo de un cierto grado de regionalización de la cuota.

2) La autorización de la transferencia de cantidades de referencia dentro de cada comunidad autónoma sin la transferencia de la explotación consagra el desglose de cuota y tierra a efectos mercantiles. Representa la aper-

tura en todo el país de un mercado puro y duro de los derechos de producir, sin otra limitación que la territorial autonómica, confirma la prevalencia del que posee solidez financiera para poder comprar, crea dificultades añadidas a la incorporación de jóvenes e introduce un factor adicional de coste, en general alto, desfavorable a la mejora de la competitividad.

3) Las reasignaciones de cantidades de referencia liberadas por planes de abandono de financiación nacional y destinadas a la reserva nacional pueden ser utilizadas para corregir los desequilibrios regionales que se han producido de 1987 a 1994. De esta manera, el MAPA se reserva decidir qué fracción de las cantidades de referencia liberadas en una comunidad autónoma revierten a ella mediante las reasignaciones a sus productores. Sin embargo, para que la pretensión resultara justa, habría que realizar el balance de los ceses definitivos de la actividad (incluso las suspensiones temporales, convertidas luego en definitivas) aceptados por el MAPA en cada comunidad, y actuar en función de las cifras.

4) Constituye aspiración lógica que una comunidad autónoma no tenga capacidad para imponer elementos de precio, o de condiciones, a sus planes de abandono, que sean discriminatorios para los productores de las demás comunidades autónomas del Estado. Pero la experiencia dentro de España en cuestiones similares y la práctica de la administración y gestión de las cuotas en un estado federal como Alemania aconsejan ser prudentes sobre la total virtualidad de la medida. No puede olvidarse que el solo hecho de que una comunidad posibilite financieramente

un plan de abandono y otras carezcan de medios para abordarlo, o no los deseen emplear con semejante finalidad, ya supone una cierta discriminación.

En conjunto, puede afirmarse que el MAPA se está inclinando por la regionalización tácita de la cuota; la liberalización del mercado de cuotas dentro de cada comunidad autónoma recalca la intencionalidad. Llama la atención, sin embargo, esta última toma de posición, dudosamente compatible, por su generalidad y discrecionalidad, con el espíritu de la reglamentación comunitaria antes citada, que implica eliminar la ligazón cuota-tierra en todo el país sin otro límite que la territorialidad autonómica. Al menos, en algún país miembro, como Francia, no parece ser esa la interpretación de la autorización concedida. Las consecuencias de un mercado libre de cuotas se dejarán sentir en cuanto aparezcan nuevos planes de abandono, de financiación nacional o autonómica, pues las primas de cese serán influidas por las transacciones de las cuotas.

La política lechera española, incluidas las directrices para la aplicación del régimen de cuotas, parece estar apostando por la congelación del mapa productivo nacional. La presión política de las comunidades autónomas fuerza a la regionalización de la cuota, en contra de la expansión en aquellas regiones en que producir leche tiene mayor justificación económica. Aunque la postura del Tribunal de Cuentas de la UE de abogar por la desaparición de las cantidades globales de cada Estado sea aún prematura, es razonable su crítica del proceso de consolidación de viejas situaciones, al afirmar que mientras persistan aquéllas la especialización regional, en el

mejor de los casos, tendrá lugar dentro de los estados miembros. En el caso español, muy probablemente ni eso siquiera. Hasta el momento no hay prioridades para las comunidades autónomas de la España verde.

## 2. Aproximación a un modelo para mejorar la aplicación del régimen de cuotas

Siempre es difícil actuar equilibradamente para no discriminar, y lo es más cuando se adoptan criterios de linealidad y sin distinciones, como en el modelo aplicado por el MAPA. Por eso, aprovechando las futuras reasignaciones a partir de la reserva nacional, la atribución de más cantidad de referencia a los productores que fueron prudentes en la etapa de 1987 a 1992 compensaría la desigualdad de trato. Bastaría conocer el aumento habido entre ambos años y modularlo, de manera que recibieran más quienes crecieron menos.

A la vista de la experiencia de la campaña 1993-1994, aunque no sea suficiente, se impone atribuir cuota a los productores con proyectos de desarrollo proporcionalmente a sus objetivos productivos en el tiempo, mantener la dinámica del cambio generacional mediante la nueva instalación de jóvenes, ofrecer garantías a las cuatro comunidades autónomas de la España verde (en particular a las zonas que no pueden producir económicamente más que leche, sobre todo en montaña) y aplicar las penalizaciones a través de la tasa para dar credibilidad al sistema. El seguimiento y control del funcionamiento del régimen de cuotas exige equipos de inspección en el campo y en las empresas.

## 3. Criterios para la reestructuración

Siquiera en esbozo, la sugerencia de algunos criterios de trabajo parece recomendable para reconducir la estructura productiva del sector. En primer lugar, si lo que se pretende es incrementar la dimensión de las explotaciones (vacas y tierra), el aprovechamiento de las economías de escala reclama un mínimo de 35 a 40 vacas asentado sobre no menos de 20 hectáreas de pradera y cultivos forrajeros.

Después, la mejora de la calidad higiénica de la leche y la eficiencia en la gestión técnica y económica para producir al menor coste se constituyen en imprescindibles para cualquier explotación de futuro. Una financiación favorable para proyectos integrales de modernización y desarrollo, con prioridad para los propuestos por productores familiares a plena dedicación, junto a una promoción de la formación profesional de los titulares de explotación, son responsabilidades irrenunciables de las administraciones públicas. En fin, la financiación nacional, además de la de la UE, del abandono de la producción con fines de reestructuración, para acompañar el redimensionamiento de las explotaciones, va a resultar imprescindible si se quiere que permanezca un núcleo sectorial sólido y competitivo. La instrumentación de los medios para lograr la agilización de la transferencia de cuota entre particulares mediante la gestión combinada del mercado de cuotas y la reasignación gratuita, o a su coste, de la cuota liberada por los planes de abandono de financiación nacional sería el complemento apropiado en el desenvolvimiento del régimen de cuotas, que evitaría el presu-

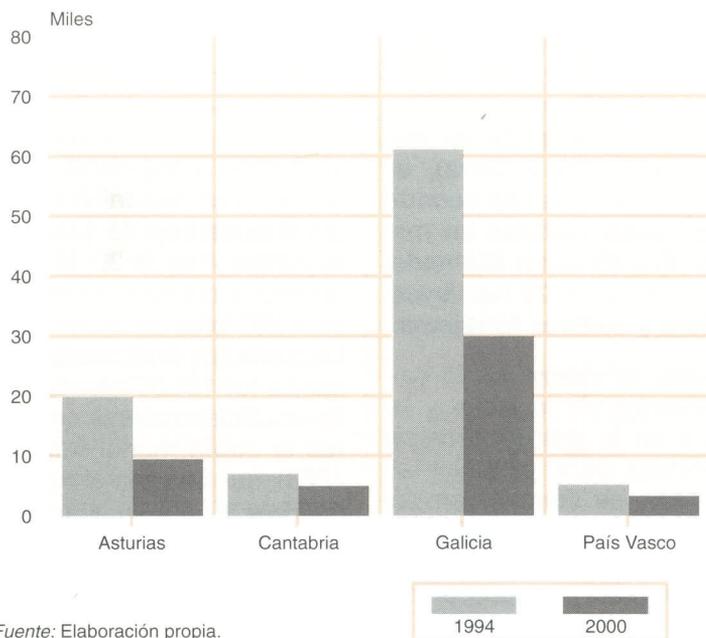
mible nefasto efecto del mercado puro y duro de cuotas.

## 4. Expectativas para el año 2000

Un apunte de previsiones del proceso de reestructuración en Cantabria a comienzos del próximo siglo, extrapolable de las observaciones disponibles, contempla la existencia de 4.000 a 4.500 explotaciones de 30-35 vacas de ordeño, cuyo rendimiento estaría en 4.500 kilos de leche vendible. La cuota por explotación se acercaría a los 125.00 kilos/año, cuantía insuficientemente competitiva (es la cuota media francesa en 1993), aunque sea el doble de la de 1994. El potencial productivo de Cantabria se estima en 750 millones de kilos, 300 por encima de la cantidad asignada hasta ahora a sus productores. Si el régimen de cuotas no facilita cauce progresivo a ese potencial, 40 a 50 millones de kilos por año durante cinco a seis, el futuro de la explotación media cántabra puede estar comprometido.

La evolución en las demás comunidades autónomas de la España verde tiene que ser parecida (gráfico 3), hasta reducir el número de explotaciones a la mitad o menos, y el de vacas a un ritmo mayor que el 2 por 100 anual medio estimado para Cantabria. Los expertos gallegos aspiran a 30.000 explotaciones a fin de siglo, si bien algunos creen excesiva la cifra y la rebajan, exageradamente en mi opinión, a 12.000. El desgaste natural (la edad media del productor gallego parece ser más alta que la media española) favorecería la evolución, y los planes de abandono financiados por la Xunta suavizarían el proceso. En cuanto a Asturias y País Vasco, 10.000 y

GRAFICO 3  
ESTIMACION DEL NUMERO DE EXPLOTACIONES.  
ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO



Fuente: Elaboración propia.

ejercen primero sus efectos sobre los más débiles; plantearse la discusión sobre su aplicación no conduce a ninguna parte. Otra cuestión es asegurar un trato justo a quienes deban abandonar para dejar la actividad agraria por razones de edad, o para incorporarse a otro sector productivo cuando sea posible, y compensar las rentas de los que no las obtengan suficientes en tanto su futuro se clarifica. Es patente la preocupación de la Comisión Europea por la utilización de la BST. El retraso en la autorización de la hormona se debe a esas implicaciones sociales y a las reticencias del consumidor frente a la ingeniería genética.

## 5. Proyección de los cambios en España

Comparto la opinión de otros expertos de que el proceso de desaparición de explotaciones, reducción del número de vacas e incremento de los rendimientos por vaca, en el cuadro del respeto de la cantidad global garantizada, está teniendo lugar en España y se acelerará hasta el año 2000. Si el ritmo anual medio de desaparición de explotaciones fuera semejante al de Cantabria entre 1985 y 1990, el 5 por 100, entre 1991 y 2000 desaparecería el 50 por 100 de las explotaciones españolas. Quedarían menos de 100.000. Téngase en cuenta que el número de productores con cuota en 1993, sin descontar los acogidos a los planes IV y V de abandono, no llega a 150.000, cifra todavía alejada de la realidad (duplicación de titularidad, explotaciones que ya no producen, etcétera). Resulta, por tanto, plausible una caída semejante, que, con toda seguridad, va a ser mayor.

3.000 explotaciones en el horizonte del cambio de siglo no son avances disparatados.

El porvenir de las áreas vocacionales españolas para leche es esperanzador, pues no hay razones para que sea distinto del de otras zonas vocacionales europeas (Bretaña, Baja Normandía, País del Loira, este de Holanda, Gales, norte y suroeste de Inglaterra, Baviera, noroeste italiano), con las limitaciones de las cuotas y la congelación del mapa productivo regional que han sufrido algunas como las francesas; sin embargo los costes sociales serán importantes, derivados de los ceses primados y de los apoyos directos a las rentas.

Sin funcionar la interprofesión y sin protagonismo propio del cooperativismo, la evolución

del sector productor se hará más lenta y los objetivos se cubrirán más despacio, cuando lo que la realidad exige es más bien prisa. He ahí una tarea sin espera. La próxima ley de interprofesiones tiene que resolver los problemas de la situación actual de las relaciones entre productores y compradores.

Nuevas tecnologías van a seguir penetrando, aunque con retraso respecto a los países miembros más caracterizados por su producción lechera (BST o somatotropina, mejora genética, manejo de la reproducción, automatización e informatización, incluidos los robots de ordeño, estirpes especializadas en altas producciones...); y seguro que intensificarán la presión para el cambio y levantarán reservas por sus implicaciones sociales, pues

El recorte anual medio en el número de vacas lecheras del 2,5 por 100 haría disminuir entre 1991 y 2000 a 1.300.000 vacas el efectivo de junio de 1989. Pues bien, la encuesta de junio de 1993 estima el censo español de vacas lecheras en 1.400.000, con un descenso del 5,1 por 100 (el doble del supuesto) respecto a junio de 1992. Si se contabilizara el impacto de los dos últimos planes de abandono, el número de vacas sería inferior. Es más que probable que estos supuestos sean desbordados por la realidad a partir de ahora, momento en que comienzan a sentirse de verdad los fenómenos de la competitividad comunitaria. En este escenario, no es exagerado que, en un futuro a largo plazo, sólo 60.000-70.000 explotaciones, o menos, sostengan la producción lechera española, y de ellas, dos tercios radicadas en la España verde.

## VI. LA PRODUCCION DE CARNE

Más que la carne producida importa quiénes la producen y cómo; en particular, la situación derivada de la reforma de la PAC de 1992. Los cuadros n.ºs 4 y 5 necesitan algunas matizaciones importantes, deducidas de las encuestas semestrales del MAPA (junio y diciembre de cada año) y de la información del SENPA sobre el pago de primas a la producción. Las especies a considerar aquí son vacuno, ovino y caprino.

El cuadro n.º 11 y el gráfico 4 recogen con detalle el censo de vacas que nunca se ordeñan en las cuatro comunidades autónomas. Constituye el efectivo animal de vacas de cría. En paralelo con el incremento censal nacional, se aprecia el suyo, con al-

guna salvedad negativa como la de Cantabria. La población en cuestión supone actualmente la cuarta parte de la del país, cinco puntos más alta que la del cuadro número 5. Menos alcance tienen los cambios en el censo ovino, en el que también se observa incremento. Por ejemplo, el censo global de Galicia no baja en estos momentos de 225.000 cabezas, y el de Cantabria, de 70.000, con el correlativo ligero aumento de la fracción de hembras de reproducción.

El cuadro n.º 12 demuestra la posición de la España verde en el contexto del sistema productivo de carne a partir de las especies rumiantes. Refleja la información no cerrada del SENPA sobre abono de primas por animal (vacas nodrizas o de cría, terneros machos y ovejas y cabras) en 1992, básicamente coincidente con los datos de las citadas

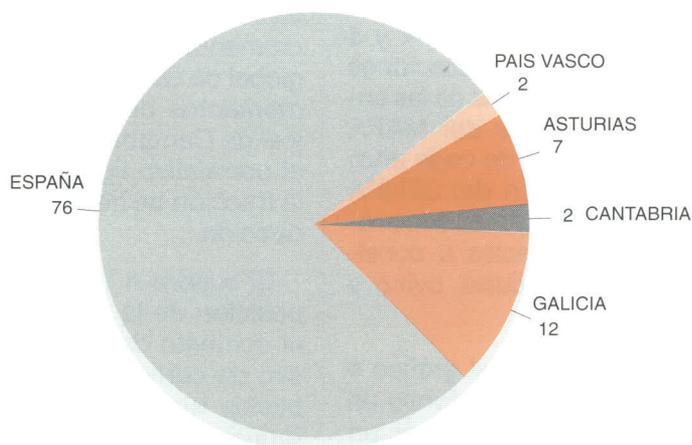
CUADRO N.º 11

### CENSO DE REPRODUCTORAS DE 24 Y MAS MESES QUE NUNCA SE ORDEÑAN. EVOLUCION EN ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA, PAIS VASCO Y ESPAÑA. ENTRE 1987 Y 1993 (JUNIO Y DICIEMBRE)

AÑOS	Galicia	Asturias	Cantabria	País Vasco	España
<b>Junio</b>					
1988 .....	36.039	49.724	30.420	23.847	941.838
1989 .....	111.317	58.070	16.685	24.322	1.068.930
1990 .....	80.513	75.864	37.861	25.193	1.051.951
1991 .....	100.542	81.280	38.073	28.736	1.184.023
1992 .....	173.899	83.531	36.444	28.850	1.239.397
1993 .....	160.269	97.179	29.623	32.942	1.333.896
<b>Diciembre</b>					
1987 .....	87.246	50.881	29.259	18.671	1.015.372
1988 .....	86.793	49.468	31.103	27.902	1.058.067
1989 .....	53.380	62.838	41.808	26.415	1.072.643
1990 .....	83.092	75.391	44.930	27.477	1.140.450
1991 .....	118.381	88.005	39.174	28.499	1.213.011
1992 .....	175.556	90.958	38.036	31.485	1.322.981

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

**GRAFICO 4**  
**VACAS NO ORDEÑO. 24 Y MAS MESES.**  
**ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA, PAIS VASCO**  
**(En porcentaje)**



Fuente: Elaboración personal, Encuesta MAPA, junio 93.

encuestas, lo que, en cierta medida, convalida la simplificación de estimar algunas *ratios*.

Del cuadro n.º 12 pueden obtenerse dos conclusiones claras. De una parte, la reducida dimensión media de los hatos o rebaños, tanto en el plano regional como español; sólo el rebaño nacional medio de ovejas, con 162, y el del País Vasco, de 100 (en general de aptitud lechera), sobresalen en el conjunto. Al ya tradicional pequeño tamaño de los hatos de vacas de cría y de terneros de cebo (los cebaderos grandes se encuentran en Cataluña, Aragón, Castilla y León, y Castilla-La Mancha), se ha añadido un núcleo de ganaderos retirados de la producción de leche, con muy pocas cabezas vacunas. En el ovino norteño sucede lo mismo, pues han accedido a la explotación nuevos ganaderos con pocas cabezas,

algunos procedentes del sector lechero de vacuno o prejubilados por la crisis industrial, lo que hace que, aun aumentando el censo, descienda el tamaño medio por rebaño. De otra, queda patente la escasa relevancia del cebo de terneros y la producción de corderos en las cuatro comunidades autónomas. Así, mientras el número de titulares de hatos de vacas nodrizas es el 23,85 por 100 del total nacional, que explotan el 23,7 por 100 del efectivo de vacas del país, y por ello se reparten idéntico porcentaje del total de la prima, el número de productores de terneros de carne de la España verde suma el 34 por 100 del conjunto nacional, pero sólo ceban el 7,6 por 100 del total engordado en el país, y el número de ganaderos de ovino-caprino de las cuatro comunidades alcanza el 10,3 por 100, pero las reproductoras primadas son sólo el 2,75 por 100

de las ovejas y el 3,6 por 100 de las cabras primadas en el plano nacional.

Resulta evidente que los problemas de la producción de leche están ejerciendo un efecto de traslado a la producción de carne. Por un lado, el productor de leche restringe al mínimo la reposición de su ganado de producción, recurriendo al cruce de sus vacas lecheras con toros de razas especializadas en carne (limusín, charolés, blanca azul belga, rubia gallega, asturiana de valles), porque sabe que los terneros de cruce valen más, lo que le permite mejorar sus ingresos. Incluso proyecta ya, en algunos casos, cebar sus terneros para retener su valor añadido, en vez de venderlos antes de las tres semanas; además de iniciarse en administrar más leche a los terneros de cría como medio de regulación en situación de riesgo de superación de la cuota, comienza a considerar la posibilidad de cebar sobre pasto. Por otro, aparecen, y no sólo en zonas de montaña, hatos de vacas de carne en un proceso de reconversión de leche a carne. Parece superfluo reiterar las excelentes condiciones de las zonas del interior de las cuatro comunidades autónomas para producir carne en régimen extensivo, dadas las abundantes superficies de recursos pastables, con bovinos, ovinos, caprinos y equinos utilizados por separado o combinadamente. La calidad de los pastos de altura y el potencial estacional que ofrecen, lo único que exigen es ordenar los aprovechamientos y establecer el equilibrio alimenticio para la etapa invernal, momento en que los animales tienen que ser mantenidos en las áreas bajas de los valles. El principal problema es el de la viabilidad, ya que si la dimensión

CUADRO N.º 12

**PRIMAS COMUNITARIAS A ESPECIES RUMIANTES (SENPA, 1994)**  
(1992, importe en millones de pesetas)

	<i>Productores</i>	<i>Número</i>	<i>Importe</i>	
<b>VACAS NODRIZAS</b>				
Asturias .....	12.622	83.808	644,3	
Cantabria .....	2.404	37.821	298,3	
Galicia .....	31.437	157.737	1.210,1	
País Vasco .....	3.917	30.180	232,2	
Total .....	50.380	309.546	2.384,9	
España .....	89.161	1.307.916	10.060,9	
<b>TERNEROS</b>				
Asturias .....	3.210	7.385	45,7	
Cantabria .....	217	4.098	25,5	
Galicia .....	2.223	9.547	59,3	
País Vasco .....	9.718	19.035	117,5	
Total .....	15.368	40.065	248,0	
España .....	45.218	528.345	3.273,2	
<b>OVINO-CAPRINO</b>				
Asturias .....	1.315	42.539	24.506	150,9
Cantabria .....	1.253	55.629	16.631	162,7
Galicia .....	4.925	138.048	32.234	394,4
País Vasco .....	3.461	240.808	10.373	550,8
Total .....	10.954	477.024	83.744	1.258,8
España .....	106.523	17.298.517	2.306.928	27.230,2

del hato no alcanza las 70-100 vacas, difícilmente resultará competitivo.

El sistema de primas constituye un sostén fundamental para el mantenimiento de las explotaciones. Por ejemplo, la cantidad media que percibiría en Cantabria cada tipo en 1993, según estimaciones de la Consejería de Ganadería, sería de 230.000, 245.00 y 100.000 pesetas, respectivamente, según que su especialidad sean las vacas nodrizas, las ovejas y cabras, o los terneros machos. Las perspectivas de las primas, sometidas a un esquema de cuotas, están alcanzando su límite, de modo que no cabe apoyar en ellas un crecimiento de los censos por encima de las cantidades nacionales de referencia que fijan el número de animales

con derecho a prima. Según ese esquema, aumentar el número de animales con derecho a prima de una explotación, o la incorporación de un nuevo productor con un determinado número de animales primables, implica disponer antes de los correspondientes derechos a producir, comprados en el mercado u obtenidos de la Administración si otros productores han dejado de utilizarlos. El horizonte inmediato sugiere que puede llegar el momento en que no se pague prima por la totalidad del hato de animales susceptibles del beneficio o, en el mejor de los casos, que disminuya el importe unitario de la prima si se superan las cantidades de referencia.

## VII. EL PLAN DE FORESTACION

Forestar es la acción de poblar un terreno con plantas forestales. Actualmente se usa el término reforestación para aplicarlo a las tierras agrícolas, como si se tratara de un proceso de reconversión agrícola-forestal. Lo cierto es que la transformación de suelo forestal en agrícola ha sido común en la historia española. Ahora, el avance tecnológico reclama devolver al monte lo que fue suyo. Pero la cuestión no es tarea fácil, porque sin incentivos las tierras abandonadas al cultivo agrícola no recobran su primitiva vocación forestal, pues sus propietarios no obtienen rentabilidad por el cambio de uso, permaneciendo frecuentemente sin

utilización o mal aprovechadas para pastos. Ha sido preciso llegar a la reforma de la PAC para canalizar determinadas ayudas que alienten la forestación de las tierras agrícolas que deban ser abandonadas y compensen, en lo posible, las rentas de quienes se animen a emprender las actuaciones programadas.

No está tan lejana la cita de J. Delors en el Congreso Forestal Mundial (1991) de que «el bosque se encuentra en el centro del nuevo pensamiento político, económico y ecológico, el bosque es el pulmón de la vida humana», ni la doctrina de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) sobre la noble función del bosque para el mantenimiento de la vida y las bases para un consenso en materia de ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques. La Comisión Europea, en defensa de los recursos naturales y medioambientales, se decide, por fin, a establecer un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, en el marco de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, a través del Reglamento (CEE) 2080/92, transpuesto a la normativa española por el Real Decreto 378/93, que pone en marcha un régimen de ayudas para fomentar las inversiones forestales en explotaciones agrarias, y acciones de desarrollo y aprovechamiento de bosques en zonas rurales.

Sin entrar en los detalles del programa, y ciñendo el comentario a las acciones en tierras agrícolas del área, hay que reconocer que la forestación ha suscitado interés por el simple hecho de la financiación comprometida, pero también algunos interrogantes en relación con el modelo de

aplicación. La amplitud de criterios sobre los beneficiarios de las ayudas (cualquier persona física o jurídica), los componentes de éstas, sin exclusión de las destinadas a especies de crecimiento rápido (graduadas según la especie), y las características de las superficies agrarias susceptibles de forestación (tierras agrarias durante el último decenio, o sea, de cultivos arables y barbechos, además de prados naturales, pastizales y eriales a pastos en las comunidades norteñas), contrastan con el menor apoyo real de las ayudas a las actuaciones sobre terrenos forestales preexistentes —50 por 100 de subvención y dotaciones inferiores derivadas del Reglamento (CEE) 1610/89—, cuyo potencial ya se ponderó con anterioridad. Hay voces discrepantes para las que no se está en presencia de un auténtico programa forestal, sino de una pura medida de acompañamiento, lo que sugeriría que no existe política forestal comunitaria. Este planteamiento, trasladado al plano nacional, signifi-

caría que el Estado tampoco tiene una política forestal, y se vería agravado por los problemas derivados de nuestro modelo de Estado, que ha transferido las competencias y ahora tropieza con serios escollos cuando son precisas directrices básicas de actuación y las comunidades autónomas invocan sus estatutos y operan según su criterio.

El cuadro n.º 13 presenta las previsiones del programa forestal (explotaciones agrarias) para el quinquenio 1993-1997 en las comunidades autónomas de la España verde. La parte inferior del cuadro se refiere a los programas de las comunidades, financiados por ellas mismas y el FEOGA. El cuadro n.º 14 analiza los expedientes con financiación en la campaña 1993-1994. Las primeras impresiones de la demanda de ayudas, tanto en el área de las cuatro comunidades autónomas como en España, apuntan favorablemente.

La evaluación crítica del programa de forestación en la Es-

CUADRO N.º 13

**PROGRAMA FORESTAL. EXPLOTACIONES AGRARIAS. DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE E INVERSION EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE ASTURIAS, CANTABRIA, GALICIA Y PAIS VASCO (Quinquenio 1993-1997)**

COMUNIDAD AUTONOMA	Superficie (Ha)	Millones de pesetas
Asturias .....	9.080	3.016
Cantabria .....	4.000	1.440
Galicia .....	32.000	11.520
ESPAÑA .....	441.381	143.070
<b>De financiación exclusiva de las comunidades autónomas</b>		
Asturias .....	6.000	1.800
Galicia .....	33.000	14.410
País Vasco .....	30.000	10.000
ESPAÑA .....	388.535	127.533

Fuente: Revista Montes (1993), n.º 33, págs. 28-29.

CUADRO N.º 14

**PROGRAMA FORESTAL. EXPEDIENTES CON FINANCIACION CAMPAÑA 1993-1994**  
(Inversión en millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	Beneficiarios número	Inversión	FEOGA-Garantía	IRYDA	Comunidades autónomas	Superficie (Ha)
Asturias .....	720	367,5	275,7	45,9	45,9	1.483
Galicia .....	1.306	617,0	462,8	77,1	77,1	1.745
ESPAÑA .....	5.158	9.863,6	7.074,8	1.394,4	1.394,4	76.815

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).

paña húmeda tiene que hacerse con prudente moderación a la hora de la realidad, cuando se plantean las preguntas comprometidas. ¿Hay paralelismo entre la financiación prevista y la envergadura del problema? ¿Coinciden las especies forestales objeto de ayuda con las apetencias de los propietarios de las tierras? ¿Qué papel puede desempeñar el programa para quienes abandonan la producción de leche o la reconvierten en producción de carne? ¿Ofrece atractivo, tal y como se ha planteado en España, para estos titulares de explotación?

Conviene resaltar, en principio, que si la desaparición de explotaciones lecheras, con abandono definitivo de la producción, implicara mayor movilidad de la tierra, una buena parte de las superficies liberadas, de calidades buena y media, deberían ser absorbidas por las explotaciones que permaneciesen para asegurar su redimensionamiento, obligado por la competitividad, quedando el resto disponible con fines de forestación. Sin embargo, por ahora, el destino forestal de estas últimas no parece tan inmediato. En general, los propietarios de las tierras se interesan por las especies de crecimiento rápido y turno corto

(eucalipto y pino radiata), excluidas en la regulación nacional vigente (turnos mayores de 18 años), y las entidades vecinales aprecian sólo tímidamente las especies de crecimiento lento, aunque la forestación les resulte gratuita en la práctica merced a las subvenciones.

Por otro lado, los programas regionales muestran posibilidades de ayuda un tanto diferentes. Mientras la Xunta de Galicia desarrolla el convenio con el MAPA y otro propio, ambos cofinanciados por el FEOGA-Garantía, y asegura la financiación de la forestación con especies de crecimiento rápido, el Principado de Asturias, también con sendos programas, no apoya la forestación con eucalipto, y la Diputación Regional de Cantabria no ha regulado todavía la operación, aunque es casi seguro que no aprobará programa propio, y está intentando que en el programa convenido con el MAPA se subvencione la forestación con eucalipto, objetivo harto improbable. El Gobierno Vasco, por su parte, se ha descolgado de cualquier convenio con la Administración central y optado exclusivamente por un programa propio, cofinanciado también directamente con el FEOGA-Garantía, para seguir su política forestal, nada proclive al eucalipto.

El beneplácito es teóricamente general respecto a la necesidad de forestar amplias superficies con coníferas y frondosas de crecimiento lento (diversas especies de pinos, haya, roble, encina), pero si se tiene en cuenta que la mayor parte de la propiedad forestal privada arbolada en el área se sitúa en las zonas agrícolamente más productivas y en cotas bajas, a menos de 500 metros sobre el nivel del mar, y que la de eucalipto constituye una fracción importante, aun a sabiendas de que es la especie menos necesitada de estímulo a la inversión, parece razonable no rechazar enteramente la forestación a título de plantación productiva con esta especie, en el último orden de prioridades y con una subvención mínima, siempre que, atendidas las conocidas limitaciones de índole ecológica, se examine cuidadosamente la elección y distribución de las superficies.

La fragmentación de la propiedad forestal privada (600.000 propietarios en Galicia, por ejemplo, con una media de 1,9 hectáreas) no es factor favorable para encarar la cuestión con aceptables garantías de éxito. De ahí la urgencia de que las estructuras forestales sean reformadas y adaptadas a las nuevas necesidades.

## NOTA

(\*) El Consejo de Ministros de Agricultura ha desestimado recientemente la propuesta de la Comisión para la redacción lineal en la campaña 1994-1995.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURRELL, A. (edit.) (1989), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Wallingford, UK, 214 páginas.
- (1990), *La gestion des quotas laitiers dans les pays de l'OCDE*, OCDE, París, 37 páginas.
- CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1990), «Presente y futuro del sector lechero en la cornisa cantábrica y su proyección en España», Seminario *Economía, calidad y nutrición en el sector lácteo*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 17 a 21 de septiembre de 1990, fotocopiado, 19 páginas.
- (1991), «El sector vacuno de leche en la cornisa cantábrica: la situación de Asturias», *XXVI Reunión Científica de la Sociedad Ibérica de Nutrición Animal*, Oviedo, 18 a 21 de abril de 1991, fotocopiado, 17 páginas.
- (1992), «Cantabria: una ganadería en proceso de ajuste», *Boletín Agropecuario*, Fundación La Caixa, 24, págs. 9-17.
- (1994a), «Cantabria: una ganadería en reestructuración», *El Boletín*, MAPA, 13, páginas 78-87.
- (1994b), *La ganadería de Cantabria. Situación y propuestas de desarrollo*, Caja de Ahorros de Santander y Cantabria, 187 páginas (inédito).
- (1994c), «La agricultura en Cantabria. Especial referencia al sector lácteo», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 13, *Cantabria*, páginas 133-154.
- CONSEJERÍA DEL MEDIO RURAL (1993), «Estructura y distribución de la recogida de leche en Asturias (1989-1991)», fotocopiado, 8 páginas.
- DANS GARATE, C. (1993), «El sector agrario de Galicia en la encrucijada», *El Campo*, 127, páginas 29-45.
- FUNDACIÓN FIES (1993), *Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas, Año 1992*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 55, *Anexo 8*, marzo 1993.
- (1994), *Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas, Año 1993*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 59, *Anexo 9*, marzo.
- HOLSTEIN FRIESIAN JOURNAL (1994), «A look into the future», febrero, pág. 77.
- ONILAIT (1992), «Quotas laitiers: un bilan, huit ans après», *Les cahiers de l'ONILAIT*, número doble, 4 y 5, octubre 1991, París, 79 páginas.
- (1994), *Rapport Annuel 1993*, ONILAIT, París.
- SANTIS, R. de (1992), «La réforme de la PAC et l'OCM du secteur laitier», Gijón, 28-29 de septiembre, *Expoláctea*.
- TÍO, C. (1991), «Identificación regional de la producción láctea: una aproximación determinista estructural», encuentro *El sector lechero en la reforma de la PAC*, San Lorenzo de El Escorial, 13-14 de agosto, Universidad Complutense de Madrid.
- TRIBUNAL DE CUENTAS UE (1994), «Informe especial n.º 4/93, sobre la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera acompañado de la respuesta de la Comisión», *DOCE*, 15 de enero, 64 páginas.
- VILLAVEVERDE, J. (1990), *Análisis de la estructura económica de Cantabria*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria, Santander, 443 páginas.
- (1993), «La economía de Cantabria 1985-1992: de la euforia al desasosiego», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 55, págs. 153-165.
- XUNTA DE GALICIA (1993), *Datos básicos agrarios, 1992*, Santiago de Compostela, 55 páginas.