



Jorge A. Santiso
y **Francisco Sineiro**
ECOAGRASOC
Universidad de Santiago de
Compostela

Retos pendientes en la organización del sector lácteo

■ En este artículo, sus autores describen en primer lugar los principales retos económicos, sociales y ambientales a los que se enfrenta el sector lácteo para afrontar su sostenibilidad en un horizonte de largo plazo. En segundo lugar, se centran en los retos de organización, tomando como base de análisis la implementación de las herramientas del Paquete Lácteo y el cumplimiento de sus objetivos. Concluyen que, aunque los contratos se han generalizado, apenas se ha modificado el desequilibrio existente entre productores e industrias al no existir un verdadero proceso negociador, siendo éste un indicador del limitado papel desempeñado por las Organizaciones de Productores.

Palabras clave:

Leche | Producción láctea | Paquete Lácteo | Organizaciones de productores | Política agraria | España | Unión Europea.

El año 2022 ha sido de extremos para el sector lácteo: ha soportado las mayores subidas de costes, ha registrado caídas en la producción después de una década de crecimiento, y, en los últimos meses, se ha beneficiado de precios en niveles históricos.

¿Año bueno o año malo para el sector? Para dar respuesta a esta cuestión nos interesa una perspectiva más larga, con una visión dinámica. Es el objetivo de este artículo, en el que se exponen algunas reflexiones que nos pueden ayudar a definir los principales retos a los que se enfrenta el sector como base para su sostenibilidad en un horizonte del largo plazo.

Algunos retos son en el ámbito de la sostenibilidad económica, que depende de los precios de la leche, pero también de los costes de producción, sujetos unos y otros a una inestabilidad del mercado que dificulta la toma de decisiones e inversiones con una perspectiva de rentabilidad. La dinámica costes-producción-precios desencadenada desde mediados de 2021, y en la que todavía seguimos inmersos, nos obliga a buscar modelos de gestión que permitan afrontar una volatilidad de los precios que no está bajo nuestro control.

Son también grandes retos para asegurar

la sostenibilidad social, cada día más preocupante por los problemas de relevo generacional en la explotación familiar y por las dificultades para incorporar trabajadores externos: una tasa de abandono creciente que se sitúa ya en el 7% (unos dos puntos por encima de 2020) y que supone la pérdida de cerca de 800 ganaderos de vacuno lechero en los últimos 12 meses; este abandono era tradicionalmente de pequeñas explotaciones que podrían considerarse marginales, pero ahora afecta también a las mejor dimensionadas.

Además, está el reto ambiental y de adaptación a las nuevas normativas que promueven la protección de los recursos naturales y los problemas del cambio climático, y que se incluyen en los nuevos requisitos para el cobro de las ayudas de la PAC.

A ello hay que unir el reto de la organización y vertebración del sector, al que España deberá prestar una atención especial, debido al escaso peso de los productores en la transformación, limitado además a la leche envasada. Las herramientas del *Paquete Lácteo* están orientadas a ser una alternativa a esta debilidad organizativa y cuentan con un desarrollo normativo temprano y amplio, aunque de eficacia limitada, después de más

de diez años de su entrada en vigor. En este texto nos centraremos en este último bloque, el reto de la organización.

El reto de la organización: más allá de la normativa

En marzo de 2012, la Comisión Europea aprobaba el *Paquete Lácteo*, regulando los contratos y las organizaciones de productores (OP). Asimismo, daba soporte legal a nuevas fórmulas organizativas de los productores de leche con el objetivo de mejorar su capacidad de negociación con las empresas lácteas y, en general, la transparencia y estabilidad de las relaciones en el mercado de leche en origen.

El *Paquete Lácteo* respondía a una situación de cambios en el mercado, generada por la liberalización de la PAC y la inminente desaparición de las “cuotas lácteas”, y se dirigía sobre todo a la producción de leche que no estaba integrada en las cooperativas, largamente consolidadas en buena parte de Europa.

España, con apenas un 20% de la industria láctea bajo estatuto cooperativo, era uno de los países en los que más interés objetivo presentaban las herramientas del *Paquete Lácteo*. De hecho, el Gobierno español se había adelantado un año al aprobar en abril de 2011 un pre-paquete lácteo que incluía la obligatoriedad de los contratos y las condiciones para la inscripción de las organizaciones de productores (OP). Ahora, al cumplirse ya 12 años desde su regulación, merece la pena pararse a analizar la eficacia de estas herramientas, su grado de implantación y las opciones para avanzar en los objetivos inicialmente planteados.

El desarrollo de los contratos y su control administrativo, que abarcan a la práctica totalidad de los productores y compradores de leche, lleva a considerar que España es un cumplidor aventajado del *Paquete Lácteo*, y así se reconoce en los informes de la Comisión Europea sobre su aplicación. Sin embargo, la realidad es más compleja y ya avanzamos que menos optimista y merece un examen más amplio. Este es el objetivo de nuestro artículo, en el que abordamos los puntos que presentan un mayor interés y que están estrechamente interrelacionados: la duración del contrato; el precio y su inde-



La indexación era, y es, una herramienta razonable y disponible para los contratos lácteos. La organización interprofesional INLAC elabora y publica Índices que permiten la indexación. Además, los análisis de los resultados basados en estos índices han demostrado un elevado grado de coherencia y adecuación del precio indexado, y por lo tanto perfectamente compatible con los contratos a largo plazo

xación; la recuperación de costes y la negociación a través de las organizaciones de productores.

La duración del contrato

El *Paquete Lácteo* plantea el “contrato” como una herramienta para la gestión y regulación del mercado, con el objetivo de darle garantías de estabilidad al ganadero respecto a la recogida de la producción de leche, y a la industria respecto al suministro de materia prima. La garantía de estabilidad explica y justifica que el contrato debe tener una duración mínima de un año. Esta duración mínima se enfrenta a la realidad de un mercado con precios que están sujetos a variaciones imprevisibles, tal como se había comprobado ya en los años 2007-2009 y se repetiría en posteriores ciclos de precios.

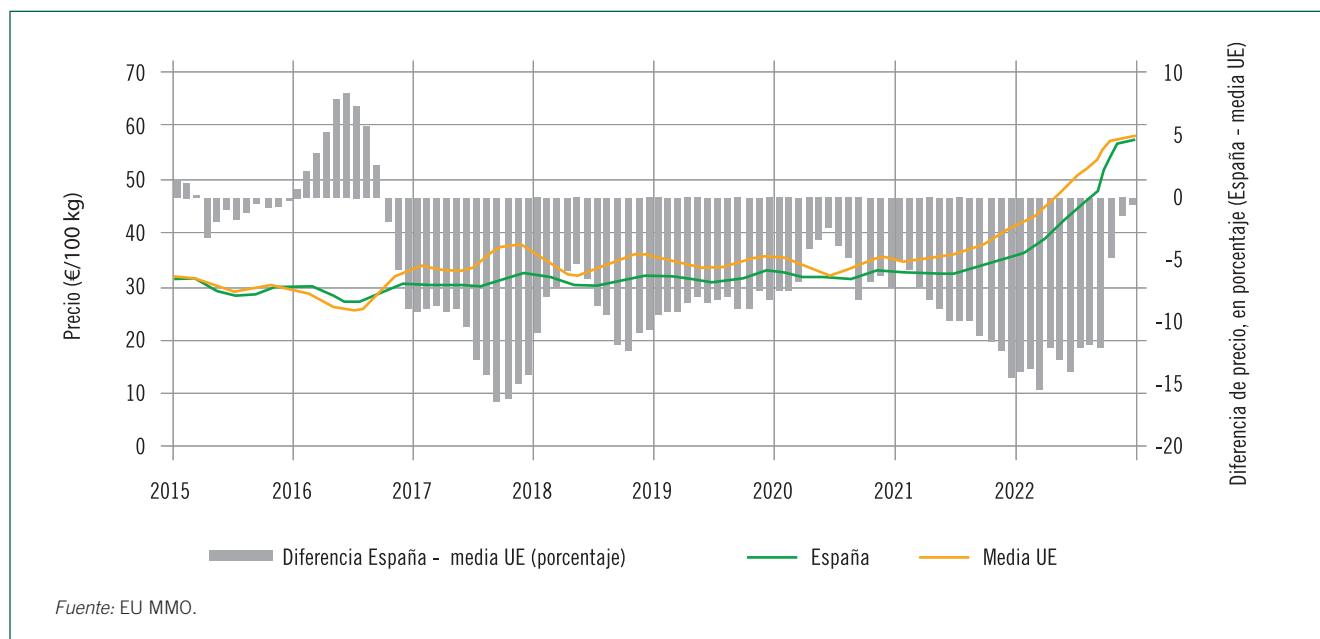
La adaptación a este nuevo contexto se ha ido desarrollando de modo progresivo hasta llegar a tener esa duración anual la mayoría de los contratos. Sin embargo, las ten-

siones en los mercados desde la segunda mitad de 2021 con la subida de las materias primas y después también del precio de la leche, ha alterado esta situación: actualmente más de la mitad de los contratos se apartan de la regla general y no llegan a un año de duración tras haberse acogido a la normativa que permite al productor rechazar o renunciar al contrato anual (en la dinámica de los contratos, esta renuncia ha sido en general a iniciativa del comprador, aunque formalmente fuese firmada por el productor).

El precio y su indexación

El contrato a precio fijo no parece compatible con la duración anual prevista en la normativa al correr el riesgo de quedarse “fuera del mercado”. Sin embargo, tres de cada cuatro contratos son firmados a precio fijo, lo que puede explicarse por haber renunciado a la duración anual o por el recurso a la revisión del contrato, tal como nos ense-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA LECHE EN ESPAÑA Y MEDIA UE



ña la experiencia en los cambios de ciclo de precios (en la crisis de 2016, o, más recientemente, en las tensiones desencadenadas a mediados de 2022 y todavía de plena actualidad).

Pero la solución no es reducir la duración del contrato, lo que nos apartaría del objetivo de estabilidad en las relaciones entre productores e industria, que es un elemento esencial del *Paquete Lácteo*; la solución lógica es la indexación del contrato, de modo que el precio de la leche pueda seguir la evolución del mercado. Al fin y al cabo, la indexación es una herramienta que se aplica en otras áreas económicas (por ejemplo, en los alquileres o en los préstamos hipotecarios), y también en el sector lácteo de países de amplia experiencia como Francia.

La indexación era, y es, una herramienta razonable y disponible para los contratos lácteos. La organización interprofesional IN-LAC elabora y publica índices que permiten la indexación. Además, los análisis de los resultados basados en estos índices han demostrado un elevado grado de coherencia y adecuación del precio indexado, y por lo tanto perfectamente compatible con los contratos a largo plazo.

Sin embargo, la indexación del precio ha sido una práctica muy limitada en España; las razones habría que buscarlas en una in-

suficiente divulgación y en la falta de voluntad o de decisión para indexar el precio en el contrato. A mediados de la década pasada se generalizó una falsa indexación, o auto-referenciación, al “precio medio del mercado” (FEGA), una fórmula que, en la práctica, ha llevado a la congelación del precio de la leche en los niveles de 2015-2016, sin reaccionar a las subidas que se estaban dando en el mercado lácteo europeo entre 2017 y 2021, tal como se recoge en el gráfico nº 1.

Los contratos firmados en 2021 mantenían la pauta de los años anteriores, con duración anual y precio fijo o falsa indexación al FECA. Esto ha hecho que en 2022 se queden “fuera del mercado” en un escenario de precios de la leche al alza como consecuencia de la escalada de costes, de los precios elevados en los mercados internacionales de productos lácteos y de los efectos de la sequía. Como resultado de ello, las revisiones de los contratos resultaron inevitables.

En los meses más recientes, ya en 2023, la renovación de los contratos se produce en un marco de incumplimientos generalizado de la normativa vigente: primero, por los retrasos en presentar las ofertas de contrato con dos meses de anticipación, y, ya en el límite de tiempo, con la firma de contratos a corto plazo (previa “renuncia voluntaria” del contrato anual por parte del productor). El

Informe de marzo 2023 del Ministerio de Agricultura confirma que el 72% de la leche amparada por contrato lo estaba a precio fijo, pero a costa de una duración inferior al año; con cerca del 90% de los contratos próximo a su vencimiento, la tendencia a acortar su duración puede agravarse a la vista de la dinámica de renovación observada en los meses de abril y mayo.

La recuperación de los costes de producción

La necesidad de que el precio cubra los costes de producción parece una obviedad y es una reclamación recurrente entre los agricultores y ganaderos, en este caso los productores de leche. A ello pretende dar respuesta la Ley 16/2021 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aceptando los costes incurridos, como base para determinar el precio de la leche.

La recuperación de costes parece un principio razonable, pero para llevarlo a cabo no es suficiente establecerlo como una regla meramente formal. Más allá de su viabilidad en un mercado abierto, en el que participan diferentes estructuras y modelos de producción, el principio de recuperación de cos-



En los meses más recientes, ya en 2023, la renovación de los contratos se produce en un marco de incumplimientos generalizado de la normativa vigente: primero, por los retrasos en presentar las ofertas de contrato con dos meses de anticipación, y, ya en el límite de tiempo, con la firma de contratos a corto plazo (previa “renuncia voluntaria” del contrato anual por parte del productor). El Informe de marzo 2023 del Ministerio de Agricultura confirma que el 72% de la leche amparada por contrato lo estaba a precio fijo, pero a costa de una duración inferior al año; con cerca del 90% de los contratos próximo a su vencimiento, la tendencia a acortar su duración puede agravarse a la vista de la dinámica de renovación observada en los meses de abril y mayo

tes debería conducir a una referencia que asegure las condiciones de competencia a medio y largo plazo. Esta referencia debería ser el coste medio de producción, y no parece que sea aplicable la opción del coste individual de cada productor, tal como podría deducirse del texto de la Ley.

Su aplicación requiere, en todo caso, delimitar el concepto de “recuperación de costes” y definir una metodología aceptada por las partes, tanto para establecer esa referencia o umbral, como para poder seguir su evolución temporal. Entendemos que ello es factible a través de un análisis contrastado de la estructura de ingresos y gastos a partir de una tipología de explotaciones lecheras y tomando una base temporal. En cuanto a su evolución, una aplicación efectiva debe-

ría apoyarse en un modelo de indicadores de costes, aunque no parece viable un modelo ajeno a la evolución de los mercados en los que la industria valoriza la leche, lo que indirectamente nos lleva al terreno de la indexación del precio donde los costes tengan un peso importante (como es el caso, por ejemplo, en los índices INLAC).

En ausencia de esa herramienta de estimación de costes, el objetivo de impedir la venta a pérdidas puede resultar en la paradoja observada en los últimos años cuando se trasladó a los contratos a través de una cláusula en la que el ganadero se ve obligado a reconocer y firmar que el precio cubre los costes de producción (cláusula obligatoria introducida por el RD-ley 5/2020 de medidas urgentes en materia de agricultura y

alimentación y suprimida en la Ley 16/2021 de modificación de la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aunque todavía presente en las ofertas de contrato que presentan algunas empresas).

La negociación de los contratos y las organizaciones de productores

Una negociación real de los términos del contrato debe ser la clave de las relaciones entre productores e industrias, unas relaciones que no pueden seguir ancladas en el modelo tradicional de decisiones unilaterales o con contratos firmados en condiciones de desigual poder de negociación.

El mecanismo diseñado en el *Paquete Lácteo* considera que las condiciones del contrato deberán ser libremente negociadas por las partes. Pero por una simple cuestión de asimetrías, tanto de tamaño como de información, y por la naturaleza de la leche cruda como producto perecedero al que el ganadero debe dar salida casi diaria, la realidad es que la capacidad de un productor individual para negociar su contrato es muy limitada (la experiencia de algunos ganaderos que en los últimos meses de 2022 han conseguido revisar precios al alza no va más allá de casos puntuales en un contexto especialmente favorable, como ya se ha señalado).

En condiciones normales, y a pesar de la previsión legal de que el comprador está obligado a presentar una oferta de contrato con una antelación de dos meses, la llamada *negociación* resulta en la mayor parte de los casos en una simple *adhesión* del productor individual a la propuesta de la industria. Llamamos la atención sobre el hecho de que la mera presentación de la oferta es un reconocimiento implícito de que el comprador es el que tiene la iniciativa y, en definitiva, quien ejerce el control del proceso de contratación de la leche.

Para mejorar el poder de los productores de leche, el propio *Paquete Lácteo* contempla el papel a desempeñar por las organizaciones de productores (OP), cuya función principal es “la concentración de la oferta y la comercialización de la producción de sus miembros”, aparte de otras funciones que podrían asumir, relacionadas con la pla-

nificación de la producción. Con o sin transferencia de la propiedad, las OP y sus asociaciones (AOP) son una alternativa a la organización cooperativa, mayoritaria en la mayor parte de los países de la UE, pero de escaso desarrollo en el sector lácteo español.

No debería confundirse el papel de las organizaciones de productores de leche (OP), que tienen un carácter estrictamente profesional y sectorial, con el de las organizaciones profesionales agrarias (OPAs), cuya acción es transversal y con una clara componente sindical y reivindicativa. Sin embargo, la conexión con las OPAs está presente en el desarrollo de las organizaciones de productores (OP) y podría estar lastrando la formación de una estructura profesional, eficiente y orientada a la negociación (un problema similar se dio en los primeros años de aplicación del *Paquete Lácteo* en Francia, aunque finalmente superado).

El modelo de OP seguido en España ha sido muy exigente en tamaño, siendo necesario inicialmente reunir una producción mínima anual de 200 millones de litros de leche. Este requisito estaba orientado a contar con organizaciones de fuerte poder de negociación, pero en la práctica ha resultado ser uno de los factores que ha limitado su actividad y desarrollo al extender el ámbito de negociación a una diversidad de empresas lácteas. Constituidas las primeras OP bajo esta regulación, el interés en mantener el *status quo* pudo haber pesado en el retraso en la modificación de los requisitos de tamaño, finalmente rebajados a 75 millones de litros y cuyos resultados son todavía una incógnita.

Actualmente, son siete las OP reconocidas en el sector de la leche de vaca, con un volumen de producción comercializada de 2,8 millones de toneladas en 2021 (el 37% del total de entregas en España). Sólo cuatro OP dicen tener actividad en la negociación de los contratos, con un volumen negociado de poco más de un millón de toneladas, que equivale al 14% del total de la producción. En este balance se incluyen cuatro OP de base cooperativa que se rigen por acuerdos y que, por tanto, tienen un interés nulo o muy limitado en el campo de la ne-

gociación de los contratos (OP creadas a efectos de percepción de ayudas públicas en convocatorias en las que se prima la pertenencia a una organización de productores).

Estos resultados son un indicador del pobre papel desempeñado por la estructura de las OP en la mejora del poder de negociación de los productores, que, como hemos comentado, era el objetivo previsto en el *Paquete Lácteo* y en la normativa aprobada para su desarrollo en España.

Conclusiones

A lo largo de este artículo, hemos expuesto nuestras reflexiones sobre la implantación del *Paquete Lácteo* en España y el cumplimiento de sus objetivos. Es una percepción crítica, que puede contrastar con los informes publicados por el Ministerio de Agricultura, pero que creemos necesaria en la medida en que somos conscientes de que son las herramientas de que disponemos para afrontar el reto de la organización y vertebración del sector.

Después de diez años de haber sido regulados los contratos en el sector lácteo en España, se ha generalizado su aplicación, pero apenas han modificado el desequilibrio existente entre productores e industrias, pues sus cláusulas son el resultado de propuestas unilaterales de la parte compradora, sin un verdadero proceso negociador.

Las recientes tensiones en los mercados han significado un paso atrás en la implantación del modelo contractual, quebrando la ya frágil estabilidad de las relaciones entre productores e industrias. Por ello, creemos que será necesario un esfuerzo adicional para volver a los contratos de duración anual y aprovechar este esfuerzo para integrar la indexación en el precio.

Además, consideramos muy importante tener en cuenta que las OP son la figura jurídica orientada a la negociación colectiva en el mercado de la leche en origen. Por ello, el sector lácteo no puede considerar fallido el modelo de OP, aunque sea necesario analizar los factores que han dificultado su ac-

tuación. Urge, por tanto, abrir el debate y considerar una eventual modificación del modelo para conseguir OP realmente operativas, incluso con una posible regulación de las OP verticales formadas por productores que venden la leche a una misma empresa. En definitiva, es necesario revisar el modelo de OP con el objetivo de impulsar su papel en el futuro.

Para este cambio son necesarios compromisos de las partes y esfuerzos de explicación, impulso y apoyo más ambiciosos que los que se han dado hasta ahora. La experiencia y avances realizados en Francia, con OP de tamaño más reducido y asociaciones de organizaciones de productores (AOP) de carácter vertical (agrupando las OP que venden a la misma industria) o territorial (las situadas en una determinada área geográfica), podría servirnos de referencia en la dinámica y operatividad de un nuevo modelo de OP.

Algunos de los problemas observados en el proceso de implantación del *Paquete Lácteo* se han abordado en España a través de sucesivas modificaciones de la normativa, pero ha faltado un enfoque práctico con implicación del sector y de las Administraciones Públicas competentes para avanzar en su aplicación real.

Además, la burocracia que acompaña todo el proceso conduce a la percepción de que los contratos son una carga administrativa, mientras pierde fuerza su objetivo de convertirse en una herramienta de transparencia y estabilidad en el mercado de la leche en origen. La configuración de los contratos como herramienta administrativa lleva a la paradoja de forzar a los productores a firmar cláusulas que bien pueden considerarse humillantes, como la “renuncia voluntaria” al contrato anual o la “aceptación” o “reconocimiento” de que el precio del contrato cubre los costes de producción.

Señalemos, finalmente, la necesidad de informes de evaluación del proceso de implantación del *Paquete Lácteo* que incorporen, más allá del relato administrativo, un análisis de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, y un conjunto de propuestas, incluyendo, en su caso, medidas correctoras. ■