

Bruselas, 24.11.2016
COM(2016) 724 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y
del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo»**

{SWD(2016) 367 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del «Paquete lácteo»

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Publicado en marzo de 2012 e integrado posteriormente en el Reglamento (UE) n.º 1308/2013¹ —el «Reglamento de la OCM»—, el «Paquete lácteo»²³ es un conjunto de medidas legislativas vigente desde el 3 de octubre de 2012 y que se sigue aplicando hasta el 30 de junio de 2020.

El artículo 225, letra b), del Reglamento OCM dispone que la Comisión debe presentar dos informes al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 30 de junio de 2014, uno, y el 31 de diciembre de 2018, el otro. Los informes deben abordar la evolución del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y, en particular, los efectos de los artículos 148 a 151, del artículo 152, apartado 3, y del artículo 157, apartado 3 (las «disposiciones del Paquete lácteo»), evaluando los efectos sobre los productores de leche y la producción de leche en las regiones desfavorecidas, en el marco del objetivo general de mantener la producción en dichas regiones. Los informes también deben examinar los posibles incentivos para animar a los agricultores a celebrar acuerdos de producción conjunta y deben ir acompañados por propuestas adecuadas.

El primero de los dos informes exigidos por el Reglamento fue adoptado por la Comisión el 13 de junio de 2014⁴.

En la sesión extraordinaria del Consejo de Agricultura y Pesca celebrada el 7 de septiembre de 2015⁵, y ante la difícil situación del mercado, la Comisión propuso adelantar a 2016 el informe sobre el «Paquete lácteo» previsto inicialmente para 2018.

La Presidencia eslovaca ha decidido que el funcionamiento de la cadena de suministro es una de las prioridades de su mandato, que abarca el segundo semestre de 2016, y este asunto lo ha examinado el Grupo operativo sobre mercados agrícolas.

¹ Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

² Reglamento (UE) n.º 261/2012 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 38).

³ No debe confundirse con los distintos paquetes de ayuda aplicados al sector de la leche y los productos lácteos de 2014 a 2016.

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_en.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/katainen-agri-council-07-09-2015_en.pdf

El presente informe se basa en las respuestas de los Estados miembros a un cuestionario y en las notificaciones previstas en las normas de desarrollo⁶. En el análisis también se recogen los datos de un estudio independiente sobre las organizaciones de productores realizado en virtud de las disposiciones del «Paquete lácteo» y que se encargó al Instituto de Prospectiva Tecnológica del Centro Común de Investigación.

2. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

El sector de la leche y de los productos lácteos, que a finales de 2013 y principios de 2014 registró unos precios históricamente elevados, entró en una fase de desequilibrio general entre la oferta y la demanda que ha caracterizado al mercado durante todo 2015 y el primer semestre de 2016. Si bien la demanda mundial se ha resentido por la prohibición de las importaciones rusas, que entró en vigor en agosto de 2014, y por la ralentización de las importaciones en China en el primer semestre de 2015, la oferta mundial se ha visto reforzada gracias a unos precios remuneradores y unas condiciones climáticas favorables.

La Comisión ha mantenido en funcionamiento los instrumentos de la red de seguridad sin interrupción desde septiembre de 2014. Desde julio de 2015 se realizan ofertas de leche desnatada en polvo a la intervención pública.

Las condiciones del mercado han mejorado desde la primavera de 2016, cuando los precios de la leche y de los productos lácteos de la UE tocaron fondo. Estos signos positivos no se han concretado todavía en una mejora de los precios de la leche franco explotación, pero los cálculos apuntan a una inversión de la tendencia desde agosto de 2016.

Las perspectivas a medio plazo para el sector de la leche y de los productos lácteos siguen siendo favorables. Se espera aún que la demanda interna y mundial aumente de forma constante, posibilitando con ello que este sector de la UE desarrolle su potencial productivo y mejore su posición y su cuota en los mercados mundiales.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe se ofrece información más detallada sobre la evolución de la situación del mercado y las perspectivas.

3. FUNCIONAMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DEL «PAQUETE LÁCTEO»⁷

⁶ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 511/2012 de la Comisión, de 15 de junio de 2012, relativo a las notificaciones sobre las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales y sobre las negociaciones y relaciones contractuales previstas por el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en el sector de la leche y de los productos lácteos.

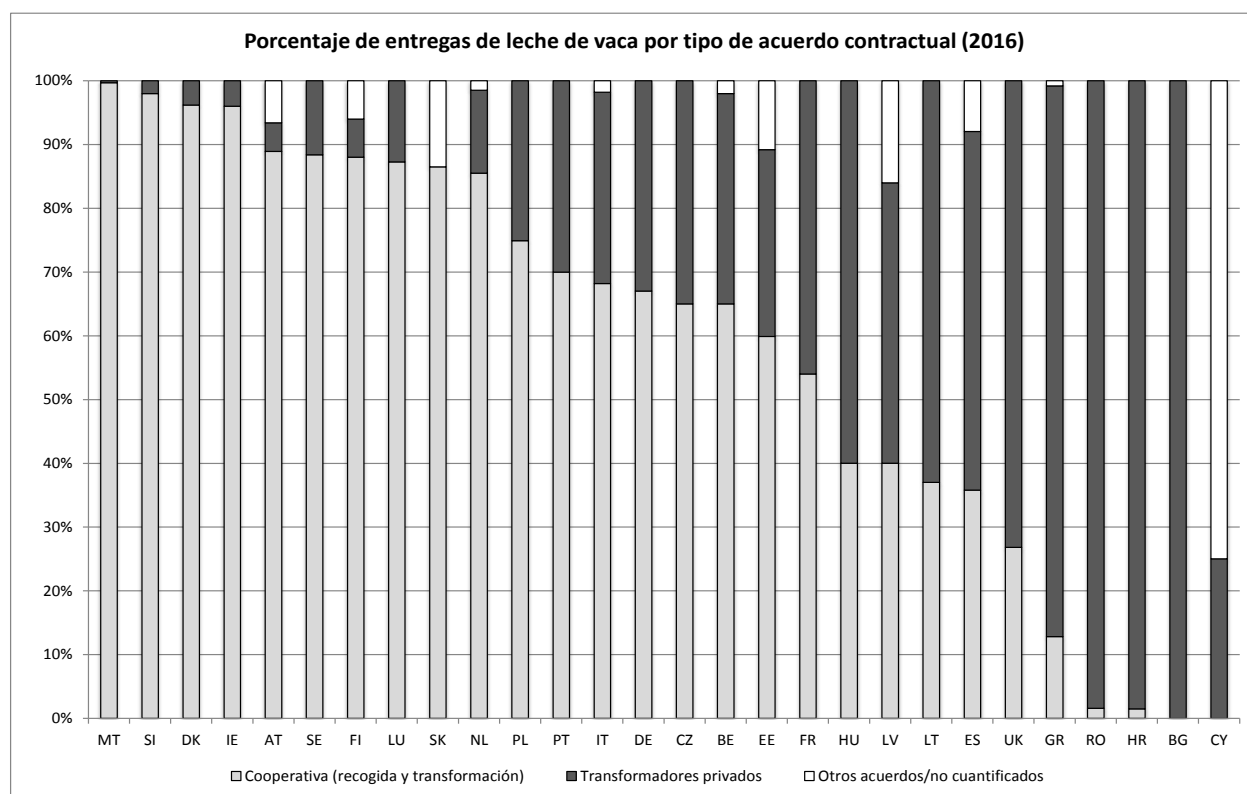
⁷ Los instrumentos del «Paquete lácteo» se esbozan en http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm.

El «Paquete lácteo» contiene una serie de disposiciones de diferente alcance y cobertura. Las disposiciones sobre contratos obligatorios pueden ser aplicables a **todos** los tipos de sistemas de recogida de leche, mientras que las relativas a las organizaciones de productores (OP) y las negociaciones colectivas son en general más pertinentes en los Estados miembros donde las cooperativas estén menos desarrolladas.

Las disposiciones en materia de negociaciones colectivas se limitan a los productores que pertenezcan a OP reconocidas, siempre que la leche cruda no esté sujeta a una obligación de entrega derivada de la afiliación del ganadero a una cooperativa⁸.

El gráfico 1 ofrece una estimación del porcentaje de producción de leche de vaca por tipo de acuerdos contractuales. **Las disposiciones del «Paquete lácteo» sobre las OP y las negociaciones colectivas son pertinentes para aproximadamente el 36 % de las entregas de leche de vaca de la UE** (por ejemplo, entregas fuera de las cooperativas).

Gráfico 1 Relaciones contractuales



⁸ Hay cooperativas que recogen y transforman la leche y otras que solo la recogen. Desde la perspectiva del Derecho de la competencia, el Reglamento (UE) n.º 1218/2010 sobre la exención por categorías de los acuerdos de especialización puede regular las actividades de las cooperativas de transformación. La situación de las cooperativas que solo recogen leche, a las que no se aplican las disposiciones del «Paquete lácteo», debe evaluarse caso por caso con arreglo a las normas de competencia.

Las siguientes subsecciones presentan el estado de ejecución de cada una de las disposiciones del «Paquete lácteo». En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe se ofrece información más detallada sobre la evolución de los contratos obligatorios y las organizaciones de productores.

3.1. Contratos obligatorios (artículo 148)

Los contratos obligatorios previstos en el artículo 148 del Reglamento de la OCM **abarcen el 41 % de las entregas de leche de la UE en 13 Estados miembros.**

Cuadro 1 Contratos obligatorios

Estado miembro	Legislación nacional	Duración mínima del contrato	Contratos escritos/Ofertas, obligatorios
Francia	Abril de 2011	5 años	C + O
Italia	Marzo de 2012	1 año	C + O
España	Octubre de 2012	1 año	C + O
Lituania	Octubre de 2012	-	C
Hungría	Diciembre de 2012	6 meses	C
Eslovaquia	Diciembre de 2012	-	C
Croacia	Junio de 2013	6 meses	C
Chipre	Junio de 2013	1 año	C
Portugal	Junio de 2013	6 meses	C + O
Bulgaria	Noviembre de 2013	6 meses	C
Rumanía	Febrero de 2014	6 meses	C + O
Eslovenia	Enero 2015	1 año	C
Polonia	Octubre de 2015	-	C

En Bulgaria, Francia, Italia, Polonia y Rumanía, los contratos escritos obligatorios solo se aplican a las relaciones entre los productores y los primeros compradores. En los demás Estados miembros, las condiciones se aplican a todas las relaciones de la cadena de suministro entre ganaderos y transformadores, aun en el caso de que existan varios intermediarios entre ellos.

Los contratos de suministro entre los ganaderos y la cooperativa a la que pertenecen, así como los códigos de buenas prácticas, no están incluidos en el «Paquete lácteo». Sin embargo, a veces estos pueden contener disposiciones similares a las del artículo 148 del Reglamento de la OCM.

Inspirándose en las disposiciones del «Paquete lácteo», en 2012 se acordó en el Reino Unido un código voluntario de prácticas entre productores y transformadores⁹ que prevé contratos en condiciones similares a las del «Paquete lácteo» y abarca más del 85 % de la producción de leche cruda en este Estado miembro. En 2014 el Parlamento escocés efectuó una revisión del funcionamiento del código que fue globalmente positiva.

⁹ http://www.dairyuk.org/images/2012_Voluntary_Code_of_Practice.pdf

En Bélgica, los códigos interprofesionales no vinculantes, que abarcan al 85 % de los productores y al 98 % de los compradores, también están vigentes desde 2009 e incluyen, en particular, acuerdos en materia de calidad, acuerdos sobre el plazo de preaviso que deben dar los ganaderos y compradores, acuerdos en materia de sostenibilidad y disposiciones sobre la función de las organizaciones de productores.

En Alemania, las normas vinculantes que rigen las condiciones aplicables a las entregas de leche cruda existían antes de la adopción del «Paquete lácteo» y, en general, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 148 del Reglamento de la OCM.

En España, los distintos códigos voluntarios de buenas prácticas y los acuerdos se implantaron en 2015¹⁰ y en ellos participan agentes del sector agroalimentario y, en particular, la organización interprofesional láctea (InLac).

Combinando la cobertura proporcionada en total mediante los contratos obligatorios (de conformidad con el artículo 148 del Reglamento de la OCM), los códigos voluntarios y las relaciones de cooperación, aproximadamente **el 95 % de las entregas totales de leche en la UE son actualmente objeto de un acuerdo oficial, de una u otra forma.**

3.2. Las organizaciones de productores (OP) y sus asociaciones (AOP) (artículo 152, apartado 3)

A finales de 2015, once Estados miembros reconocieron **260 OP** en virtud de las disposiciones del «Paquete lácteo», la mayoría de ellas en tres Estados miembros: Alemania, Francia e Italia. Solo una de ellas se dedica a la leche de oveja. En el cuadro A del anexo del presente informe se resume la situación actual sobre los criterios para el reconocimiento de las organizaciones de productores en cada Estado miembro y el número de organizaciones reconocidas.

3.2.1 Evaluación de los Estados miembros sobre las organizaciones de productores

La mayoría de los Estados miembros ven posibilidades para las OP y las AOP en su territorio, salvo los que declaran contar con un sistema de cooperativas que funciona satisfactoriamente o con estructuras basadas en agrupaciones de productores. Alemania, que cuenta con la estructura de OP más desarrollada de la UE, es partidaria de transformar las OP existentes en estructuras más grandes (AOP) en lugar de crear otras nuevas. Asimismo, en Francia, los productores muestran un interés cada vez mayor por las AOP.

La producción comercializable anual de las 259 OP de leche de vaca reconocidas se aproximaba al 13 % de las entregas totales de leche de la UE en 2015 y **al 37 % de las entregas totales de leche de la UE fuera de los circuitos de cooperativas.** Las razones principales de que no haya una mayor implantación son las siguientes:

1) un conocimiento insuficiente de los agricultores sobre los objetivos, consecuencias y ventajas derivadas de la adhesión a las OP;

¹⁰ <http://www.magrama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/>

2) falta de apoyo financiero para la creación de OP, en cierta medida unida también a una información deficiente, ya que existen posibilidades en el marco del desarrollo rural.

Otras causas son:

- Las cargas administrativas y financieras relacionadas con la creación y el reconocimiento de las OP.
- En algunos Estados miembros de la EU-13, los ganaderos que pasaron de los sistemas de producción cooperativa anteriores a 1992 a las empresas privadas pueden ser reacios a entrar de nuevo en estructuras colectivas. A ello hay que añadir el miedo a la pérdida de autonomía en un sentido más amplio.
- Los agricultores no son conscientes de las historias de éxito que podrían animarlos a utilizar mejores prácticas.
- La incertidumbre sobre el margen de maniobra de las OP y las AOP dentro de las normas de competencia.
- El escepticismo acerca de la capacidad de las OP para lograr mejores resultados mediante la negociación colectiva o para garantizar la recogida de leche de todos sus miembros.

Debido a estas deficiencias, los Estados miembros proponen algunas ideas para estimular la creación de nuevas OP o mejorar el funcionamiento de las existentes y, con un planteamiento más amplio, para animar a los agricultores a celebrar acuerdos de producción conjunta:

- Hacer que los agricultores estén más al corriente del funcionamiento y el potencial de las OP.
- Mejorar la capacidad de gestión y negociación del personal de las OP.
- Proporcionar apoyo financiero para la creación de OP y para su funcionamiento. La ayuda a la creación de OP ya está disponible en el marco del segundo pilar¹¹, si bien se ha programado únicamente en dieciséis Estados miembros¹². Desde el punto de vista operativo, la política de desarrollo rural ya prevé algunas medidas en los ámbitos de cooperación, formación o asesoramiento e inversiones. Por lo tanto, cualquier iniciativa en este sentido debe ir dirigida a utilizar mejor los instrumentos que ya están disponibles en lugar de crear otros nuevos.
- Ofrecer incentivos financieros para que las OP y las cooperativas inviertan en capacidades de transformación, de modo que transformen su propia leche y obtengan

¹¹ Artículo 27 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013: creación de agrupaciones y organizaciones de productores.

¹² BE, BG, CY, EE, ES, FR, EL, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO y SI.

una mejor cuota del valor añadido final. Esto ya es posible al amparo del desarrollo rural¹³.

- Dar prioridad a las OP frente a los productores individuales para acceder a los regímenes de ayuda, en forma de primas, mayor prioridad al establecer criterios de admisibilidad o porcentajes de cofinanciación más elevados.

3.2.2 Punto de vista de las OP y de los representantes de los ganaderos

Se contactó con todas las OP reconocidas con arreglo al «Paquete lácteo» para realizar una encuesta que permitiera conocer los motivos de la creación de sus organizaciones y comprender las ventajas y los inconvenientes que entrañaba para sus miembros la pertenencia a una OP. Un total de sesenta y tres OP contestaron el cuestionario que se les facilitó en su lengua nacional.

Entre los motivos para crear una OP, la consecución de un *mejor precio de la leche* es la primera prioridad para la mayoría de los encuestados, seguida de la obtención de un *precio más estable*, la *mejora general de la posición de los productores en la cadena de suministro* y la *garantía de la recogida de la leche de todos los miembros de la OP*.

En cuanto al logro de sus objetivos, alrededor del 60 % de las OP confirmaron que habían conseguido entre parcial y totalmente un *precio más estable*. Cerca del 70 % consiguieron un *mejor precio*, mientras que aproximadamente el 20 % de las OP confirmaron que no habían logrado alcanzar en absoluto ninguno de estos dos objetivos. Alrededor del 65 % de las OP declararon haber mejorado entre parcial y totalmente la posición de los productores en la cadena, mientras que el 14 % consideraron que esta no había mejorado.

El objetivo con un mayor grado de realización es el de la *garantía de la recogida de la leche de todos los miembros de la OP*, que cerca de un 60 % de los encuestados declararon haber logrado plenamente. Si se tienen en cuenta las respuestas sobre la consecución parcial del objetivo, este porcentaje alcanza el 71 %. Asimismo, obtener mejor información del mercado para tomar decisiones sobre producción se alcanzó parcial o totalmente en aproximadamente el 73 % de los casos, si bien este objetivo se alcanzó con mayor frecuencia de forma parcial.

Las actividades principales de las OP objeto de la encuesta rebasan con creces la negociación de precios (aproximadamente el 85 % de las OP). Por otro lado, las OP también negocian los volúmenes de entrega (aproximadamente el 75 %), las condiciones de entrega (aproximadamente el 60 %) y las condiciones de pago (aproximadamente el 70 %). La mayoría de estas OP (aproximadamente el 80 %) prestan uno o varios servicios que añaden valor a las entregas de leche o apoyan las actividades de los productores: recoger leche (aproximadamente el 50 %), organizar el intercambio de información o de experiencias (aproximadamente el 65 %), organizar los controles de calidad (aproximadamente el 50 %), organizar el asesoramiento técnico o económico (aproximadamente el 40 %) u organizar las compras conjuntas de insumos (aproximadamente el 30 %).

¹³ Artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013: inversiones en activos físicos.

Las OP señalan que las ventajas principales para los ganaderos afiliados a una OP son la posibilidad de *negociación colectiva* de las condiciones contractuales y una *mejor gestión de los volúmenes de leche*. Algunas OP también mencionan como ventajas los mejores precios de la leche, la estabilidad empresarial, el contar con un único interlocutor frente a los transformadores y la mejor información sobre el mercado.

Se mencionan con menor frecuencia los inconvenientes que acarrea para los ganaderos la pertenencia a una OP. Algunos encuestados citan los siguientes: las contribuciones que tienen que pagar los afiliados, los recursos (humanos y materiales) necesarios y la limitación de la independencia de los ganaderos en la toma de decisiones empresariales.

Solo once de las sesenta y tres OP pensaban en la posibilidad de convertirse en una cooperativa de transformación, movidas principalmente por las oportunidades de desarrollo empresarial, con objeto de obtener para sus miembros mejores precios para la leche y con el fin de mejorar la posición de los productores en la cadena de suministro. La gran mayoría de las OP no se plantean esta opción, fundamentalmente por la considerable inversión necesaria y el insuficiente apoyo público, así como por la falta de interés empresarial de los miembros de las OP.

La mayor parte de los encuestados creen posible la creación de nuevas OP en sus Estados miembros; solo hubo once respuestas negativas. Entre las principales razones por las que las OP no se han explotado plenamente aún se citan la insuficiente organización del sector, la falta de éxitos y los pocos deseos de cooperación de los ganaderos, razón esta última que también guarda relación con su preferencia por el contacto directo con los compradores.

Asimismo, se realizó una encuesta entre las organizaciones de ganaderos para evaluar especialmente el potencial de las OP en sus Estados miembros.

Entre los Estados miembros que no cuentan con ninguna OP reconocida, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, Austria, Irlanda, Eslovenia y Polonia no ven ninguna posibilidad para este instrumento, dado que la estructura cooperativa (agrupaciones de productores en el caso de Polonia) ya hace posible la existencia de un sector bien organizado. Lituania menciona la insuficiente organización del sector para explicar la ausencia de OP y su limitado potencial. Los representantes de los ganaderos de Estonia y Letonia ofrecen una visión positiva del potencial de las OP.

Entre los Estados miembros que cuentan con OP reconocidas, este instrumento está casi agotado en Alemania, Italia y Francia, donde se hallan el 92 % de todas las OP reconocidas de la UE. En el caso concreto de Francia, se prevé que las OP se reduzcan en número y aumenten en tamaño, o se agrupen en AOP, y adquieran un carácter transversal, ofreciendo sus entregas a más de un transformador.

Las organizaciones de ganaderos consideran que las OP tienen escaso potencial en España (la organización en el sector es insuficiente y la herramienta no es la adecuada), en la República Checa (las explotaciones ya son relativamente grandes) y en Bélgica y Portugal (la estructura cooperativa está bien desarrollada). En cambio, los representantes de Croacia, Rumanía y el Reino Unido consideran que es claramente posible la creación de nuevas OP en su territorio.

3.3. Negociación colectiva (artículo 149)

Seis Estados miembros notificaron entregas de leche cruda en 2014 y 2015 conforme a contratos negociados colectivamente. Los volúmenes negociados colectivamente representaban un 25 % de sus entregas totales de leche en 2015, lo cual supone **aproximadamente un 13 % de las entregas totales de leche cruda de la UE.**

No se ha señalado la intervención de las autoridades de defensa de la competencia por exclusión de la competencia o por daños graves a las PYME de transformación de leche cruda debido a las negociaciones colectivas.

Cuadro 2 Entregas de leche de vaca en 2014 y 2015 conforme a contratos negociados colectivamente

Estado miembro	Volumen negociado colectivamente (x 1 000 t)	Porcentaje aproximado de entregas del Estado miembro	Volumen negociado colectivamente (x 1 000 t)	Porcentaje aproximado de entregas del Estado miembro
	2014		2015	
Bulgaria	0	-	5,6	1,1 %
Chequia	1 053	44 %	497	17 %
Alemania	14 249	45 %	13 253	42 %
España	840	13 %	621	9 %
Francia	4 469	18 %	5 171	20 %
Reino Unido	0	-	820	5 %

En España, la única OP de leche de oveja reconocida comunicó unas negociaciones conjuntas en 2014 y 2015 por un volumen aproximado de 71 000 y 46 000 toneladas, respectivamente (cerca del 100 % de su producción comercializable). La disminución del volumen entregado se debe a que el número de miembros de la OP pasó de 729 a 548. Además, en España apareció una nueva OP en 2015 y otra perdió su reconocimiento; ahora bien, la nueva organización es considerablemente menor.

La disminución del porcentaje de entregas negociadas colectivamente en Chequia en 2015 se debió sobre todo a la desaparición de siete OP ese año.

En Francia, el porcentaje ha aumentado constantemente en los tres últimos años, en consonancia con la evolución del número de OP reconocidas cada año.

En Alemania, el porcentaje sigue siendo bastante estable, dado que la posibilidad de crear nuevas OP casi ha alcanzado su límite, por lo que cualquier variación tiene que ver principalmente con la evolución de las entregas totales de leche en el país. El porcentaje disminuyó ligeramente en 2015 con respecto a 2014, y las AOP adquieren un papel cada vez más importante: dos de las cuatro AOP reconocidas declararon en 2015 negociaciones colectivas por un volumen total de 5,5 millones de toneladas, lo que representa el 42 % del volumen total negociado colectivamente.

Algunos factores de éxito esbozados por los Estados miembros en relación con el potencial de desarrollo de la negociación colectiva están relacionados con los elementos siguientes:

- Dimensión adecuada de las OP. Es necesario un tamaño mínimo para que las OP tengan un verdadero poder de negociación. Al mismo tiempo, las OP de reciente creación demasiado grandes corren el riesgo de ser ineficaces. Alemania y Francia son los Estados miembros con el mayor número de OP reconocidas y la mayor cuota de negociación colectiva. Sus OP cuentan por término medio con 100 y 250 miembros, respectivamente. En una primera etapa parece deseable crear OP de un tamaño manejable que se conviertan posteriormente en estructuras más grandes, como las APO, en lugar de enormes OP que tengan de 1 000 a 2 000 miembros y poca capacidad operativa.
- Mejora del conocimiento de los compradores de leche sobre las posibles ventajas de la negociación colectiva con grupos de ganaderos: facilidad de negociación, menores costes de transacción, garantía del suministro y mejora de la comunicación.
- La ayuda financiera para las OP, complementaria de la que ya está disponible, y supeditada a la consecución de los objetivos de negociación colectiva, podría estimular esta práctica y fomentar una mayor integración entre productores y transformadores.
- La solidaridad entre los productores es fundamental para el funcionamiento eficaz de las OP. La posibilidad de que los ganaderos eludan los acuerdos concluidos por las OP para lograr unas condiciones más favorables socava el buen funcionamiento de estas organizaciones.

En la mayoría de las OP que respondieron a la encuesta (73 %), el resultado de la negociación colectiva es vinculante para los miembros de la OP. Solo en el caso de nueve de los sesenta y tres encuestados, los miembros de la OP negocian o entregan parte de la leche fuera de la OP. Los contratos los celebran los ganaderos o las OP en su nombre; esta segunda opción es la que cuenta con más adeptos, en torno al 60 %.

3.4. Regulación de la oferta de quesos con DOP o IGP (artículo 150)

Dos Estados miembros han adoptado normas para la gestión de la oferta de queso con DOP/IGP. Francia, para los quesos *Comté*, *Beaufort*, *Reblochon* y *Gruyère*, e Italia, para los

quesos *Asiago, Grana Padano, Parmigiano Reggiano y Pecorino Romano*. Las notificaciones correspondientes se publican en el sitio web del «Paquete lácteo»¹⁴.

Los dos Estados miembros evalúan positivamente la eficacia de este instrumento en lo que respecta a la correcta adaptación de la oferta a la demanda, la estabilización de los precios y la protección de la producción en las zonas desfavorecidas

3.5. Organizaciones interprofesionales (artículo 157, apartado 3)

Se han reconocido **diez** organizaciones interprofesionales del sector lácteo en cinco Estados miembros: Francia (seis en total, cuatro de las cuales de dimensión regional), España, Hungría, los Países Bajos y Portugal. La organización interprofesional de Hungría abarca las tres fases de la cadena de suministro, desde los productores hasta los minoristas, mientras que en el resto de las organizaciones interprofesionales solo intervienen los productores y la industria: en los Países Bajos, la organización profesional tiene una relación de asociación con la organización interprofesional y participa como asesor en su consejo de administración.

Todos estos Estados miembros consideran satisfactorio el funcionamiento de sus respectivas organizaciones interprofesionales en su cometido de aunar los intereses de las distintas partes interesadas de la cadena de suministro.

Entre los Estados miembros que no han reconocido ninguna organización interprofesional, Italia, Eslovenia, Polonia, Grecia Rumanía, Croacia, Bélgica y, en menor medida, Letonia ven posibilidades para estas estructuras. En los demás casos, los motivos principales por los que no se utiliza este instrumento son la existencia de un modelo cooperativo bien desarrollado o el escaso interés mostrado por los operadores.

El artículo 210 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013¹⁵ prevé acuerdos y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas, exentos del artículo 101, apartado 1, del TFUE si se cumplen determinadas condiciones.

El artículo 164 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 establece requisitos aplicables al mecanismo de ampliación de las normas que pueden utilizar las organizaciones interprofesionales. A la luz de estas disposiciones, Francia presentó en 2015 y 2016 cuatro notificaciones sobre las cuotas de los afiliados para la financiación por las organizaciones interprofesionales regionales de acciones comunes de interés general para el sector lácteo.

Tanto las OP como las organizaciones de ganaderos encuestadas abogan por que las organizaciones interprofesionales tengan más margen de maniobra para que sean más eficaces. Varias de ellas abogan por que los requisitos para la aplicación del mecanismo de ampliación de las normas sean más flexibles o por desempeñar un papel más importante en la prevención y gestión de las crisis, sobre todo en una planificación de la producción que rebase las disposiciones del artículo 222 de la OCM.

¹⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm

¹⁵ Anteriormente, artículo 177 del Reglamento (UE) n.º 1234/2007.

3.6. Declaraciones obligatorias de las entregas de leche (artículo 151)

Desde el 1 de mayo de 2015, los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión, a más tardar el día 25 de cada mes, la cantidad total de leche cruda de vaca entregada el mes anterior a los primeros compradores establecidos en su territorio.

Con algunas excepciones, la información facilitada por los Estados miembros acerca de las medidas adoptadas para cumplir estos requisitos reglamentarios ofrece suficientes garantías de que toda la leche entregada en un mes dado se comuniqué dentro del plazo establecido.

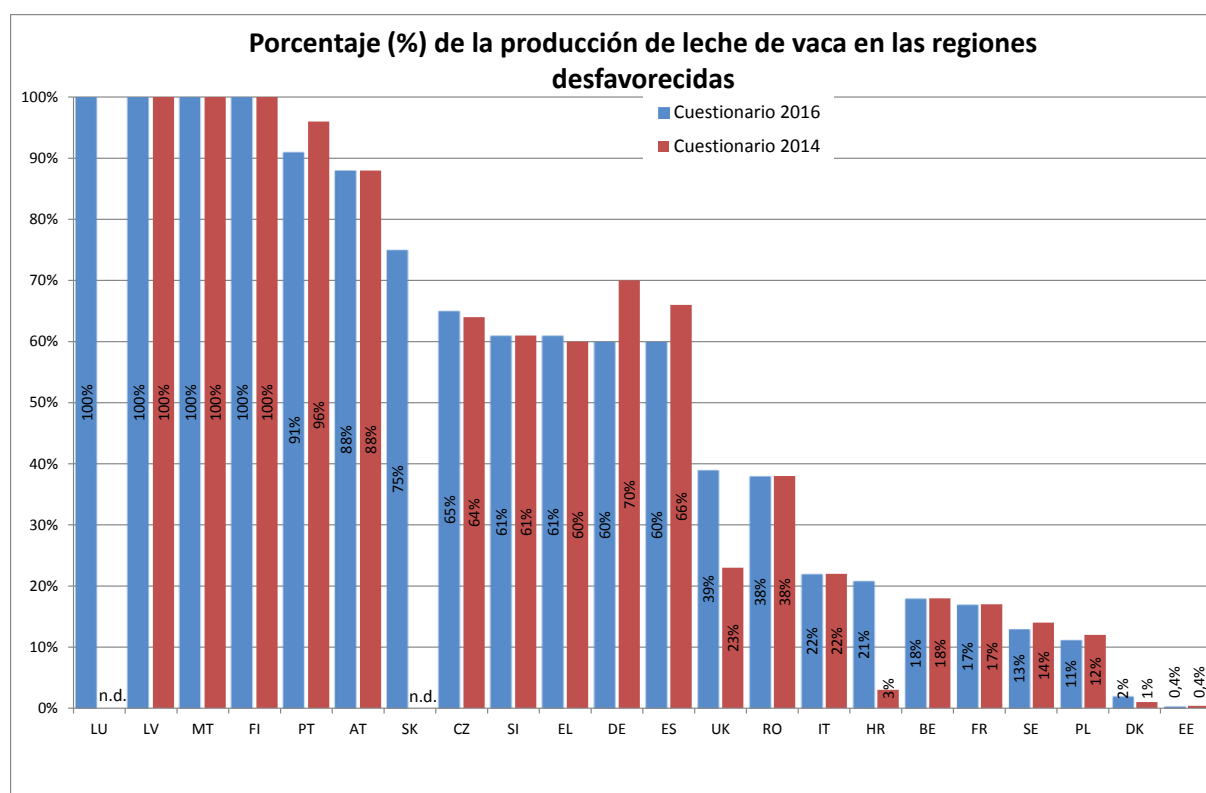
En el cuadro B del anexo del presente informe se detalla el nivel de cumplimiento del plazo de veinticinco días en los trece primeros meses desde la implantación del sistema de notificación, es decir, entre abril de 2015 y abril de 2016 incluido. Doce Estados miembros han cumplido plenamente el plazo, mientras que ocho han mejorado sensiblemente sus resultados en los primeros meses de 2016. Los Estados miembros que aplican disposiciones menos restrictivas a los primeros compradores son los que presentan unos resultados menos satisfactorios.

4. EFECTOS DEL «PAQUETE LÁCTEO» EN LOS PRODUCTORES DE LECHE Y EN LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN LAS REGIONES DESFAVORECIDAS

Como no existe una definición uniforme de «regiones desfavorecidas» en relación con la producción de leche, se preguntó a los Estados miembros que explicasen qué criterios utilizaban en este contexto. Se citaron cinco bases jurídicas. La referencia a *zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas*, tal como se definen en los artículos 31 y 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, fue la más frecuente (doce Estados miembros). Otros Estados miembros mencionaron las zonas desfavorecidas (Reglamento (CE) n.º 1257/1999), las regiones menos desarrolladas (Reglamento (UE) n.º 1308/2013), y las Directivas 75/268/CEE y 85/148/CEE. Seis Estados miembros ofrecieron distintas descripciones sin referencias jurídicas y cuatro no dieron ninguna definición de regiones desfavorecidas.

Sobre la base de estas definiciones bastante heterogéneas de «zonas desfavorecidas», la proporción de la producción de leche en dichas zonas ha evolucionado tal como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 2 Producción de leche en las regiones desfavorecidas



El gráfico 2 ilustra una distribución bastante estable de producción lechera entre las zonas desfavorecidas y las zonas no desfavorecidas a lo largo de los años. Solo Croacia muestra una diferencia considerable, aunque se debe a la nueva definición de «región desfavorecida» más que a un cambio real entre las distintas regiones.

Los Estados miembros no señalan ninguna diferencia notable en la tendencia entre las regiones desfavorecidas y las no desfavorecidas en cuanto a la producción de leche y al número de productores de leche. El crecimiento de la producción de leche y los índices de abandono de explotaciones son, de hecho, bastante independientes de la vulnerabilidad de la zona donde se produce la leche. La tendencia entre la estabilidad y el aumento de la producción de leche, unida a una disminución del número de empresas (con rebaños más grandes y un mayor rendimiento de leche por vaca), es pues igualmente aplicable.

Con respecto a las relaciones contractuales, las respuestas de los Estados miembros indican que el peso relativo de las cooperativas lecheras es mayor en las regiones desfavorecidas que en otras zonas del país. Este es el caso de Italia, Polonia, Suecia, Francia, Estonia y, en menor medida, Portugal, Grecia y Rumanía, donde los porcentajes combinados de entregas a las cooperativas de recolección y transformación en las regiones desfavorecidas son más elevados, y, por tanto, el porcentaje de empresas privadas de transformación es menor, que los que figuran en el gráfico 1. Frente a esta realidad, las disposiciones del «Paquete lácteo» sobre las relaciones contractuales, las OP y las negociaciones colectivas pueden tener una importancia relativamente menor en las regiones desfavorecidas.

Los Estados miembros consideran generalmente que el «Paquete lácteo» es un instrumento útil para la reestructuración del sector lácteo en general, a la vez que reconocen que no está enfocado específicamente a las regiones desfavorecidas. Francia es el único Estado miembro que señala que las OP y la regulación de la oferta de los quesos con DOP o IGP son claramente beneficiosas para el mantenimiento de la producción lechera en las regiones desfavorecidas, con un porcentaje de abandono de explotaciones ligeramente inferior en las zonas montañosas en comparación con las zonas bajas.

5. CONCLUSIONES

El «Paquete lácteo» se adoptó tras la crisis de 2009. Su objetivo principal era mejorar la posición de los productores en la cadena de suministro. Hay pruebas de que así ha sido en cierta medida, en especial mediante otras actuaciones colectivas de productores que van más allá de las disposiciones del «Paquete lácteo», y de que puede hacerse más para seguir mejorando esa posición de manera significativa:

- Los contratos de entrega obligatoria se aplican de forma generalizada en los Estados miembros donde el porcentaje de cooperativas es escaso. Este instrumento formaliza las relaciones entre productores y transformadores en los Estados miembros que representan el 41 % de las entregas totales de leche en la UE.
- Las organizaciones de productores están reconocidas en once Estados miembros y ofrecen resultados tangibles a los ganaderos: más del 60 % de las OP que participaron en la encuesta han declarado que los precios de la leche aplicados son mejores o más estables. El cometido de la mayoría de las OP va más allá de la negociación de los precios y las entregas: el 80 % de estas organizaciones prestan uno o varios servicios que añadan valor a la oferta de leche o respaldan las actividades de los productores, como la recogida de leche, el control de la calidad, el apoyo técnico y la adquisición conjunta de insumos. Los ejemplos de éxito en este sentido deben valorizarse en la medida en que mejoran la eficiencia y la resistencia de los productores de leche a largo plazo.
- La negociación colectiva con los primeros compradores, considerada por los ganaderos como una de las principales ventajas de la pertenencia a una OP, se ha materializado principalmente en Alemania, Francia y la República Checa y, en menor medida, en España, el Reino Unido y Bulgaria, sin que se haya notificado infracción alguna de la competencia.
- La regulación de la oferta de quesos con DOP/IGP está aportando resultados positivos en los dos Estados miembros donde se aplica, en lo que respecta a la correcta adaptación de la oferta a la demanda, a la estabilización de precios y a la protección de la producción de queso en las zonas desfavorecidas.
- Las organizaciones interprofesionales contribuyen a una mayor transparencia en toda la cadena de suministro y han demostrado su utilidad en una amplia gama de actividades, como la definición de contratos normalizados, la promoción y la prestación de asesoramiento técnico.

- La disposición sobre las declaraciones obligatorias de entregas de leche ha posibilitado un riguroso sistema de información sobre volúmenes y al mismo tiempo ha mejorado significativamente la oportunidad de la información.
- Aunque los Estados miembros reconocen en general que el «Paquete lácteo» no tiene por objeto específicamente las regiones desfavorecidas, las OP y la regulación de la oferta de quesos con DOP/IGP se consideran positivos en Francia para preservar la producción de leche en esas regiones.

Los Estados miembros, las OP y las organizaciones de ganaderos reconocen el potencial de dos instrumentos clave del «Paquete lácteo», como las OP y las negociaciones colectivas, si bien aún no se ha explotado plenamente. Podría pensarse en actuaciones de carácter pedagógico, financiero u operativo, tanto a nivel de la UE como nacional:

- Talleres en que participen expertos de los Estados miembros con el fin de intercambiar experiencias y mejores prácticas en sus respectivos países.
- Campañas para que los ganaderos y los transformadores estén más al corriente del funcionamiento y el potencial de las OP:
 - ejemplos prácticos de experiencias positivas de las OP existentes;
 - debates e intercambio de mejores prácticas entre los ganaderos;
 - oportunidades de financiación de los programas de desarrollo rural;
 - ventajas de la negociación colectiva y otras medidas colectivas, tanto para los productores como para los transformadores;
 - información clara de lo que pueden o no pueden hacer las OP o de lo que puede o no puede esperarse de ellas, sobre todo con respecto a las normas de competencia.
- Instar a los Estados miembros que ven un potencial real para el desarrollo de las OP y que no han consignado ayuda para su creación en los programas de desarrollo rural para que propongan las modificaciones correspondientes.
- Dar prioridad a las OP frente a los productores individuales para acceder a los regímenes de ayuda, en forma de primas, mayor prioridad al establecer criterios de admisibilidad o porcentajes de cofinanciación más elevados. Los Estados miembros podrían pensar también en ventajas fiscales a nivel nacional.
- Proporcionar ayuda financiera adicional a las OP supeditada a la consecución de objetivos de negociación colectiva, así como otras actividades conjuntas que ayuden a las OP a obtener más valor.
- Fomentar la agrupación de las OP en AOP ofreciendo a estas las mismas posibilidades de financiación, una vez que las OP estén bien establecidas.
- Pensar en la posibilidad de establecer la obligación de que los ganaderos que pertenezcan a una OP entreguen toda su leche, o una parte mínima, a través de sus PO,

o de que los compradores de leche negocien con las OP y no con los miembros de estas, para evitar que se eluda la negociación colectiva que persiguen las OP.

- Revisar las condiciones y requisitos administrativos para el reconocimiento de las OP, con objeto de fijar unas dimensiones mínimas razonables, evitando al mismo tiempo cualquier discriminación entre los ganaderos de los distintos Estados miembros debido a la actual divergencia de criterios.

En concreto, se anima a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para fomentar la creación de OP que realicen actuaciones colectivas que rebasen la negociación colectiva y que aumenten su importancia en la cadena de suministro de leche. Además de estas recomendaciones sobre las OP y la negociación colectiva, es conveniente pensar en la ampliación de las funciones de las organizaciones interprofesionales.

Habida cuenta de los hechos concretos expuestos en el presente informe, el «Paquete lácteo» ha tenido efectos positivos indudables, pero para que se materialice plenamente su potencial, se necesitan más tiempo y medios, especialmente con respecto a actuaciones colectivas más amplias que la negociación colectiva. Así pues, habrá que pensar en hacer extensiva su aplicación después de 2020, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar una mayor integración de los productores en organizaciones de productores.