

# Hacia la reforma del sector del aceite de oliva

La publicación de diversos informes de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas puso de manifiesto **la necesidad de una reforma radical** del régimen de intervención aplicable al aceite de oliva.

Si bien la necesidad de reforma no ha sido en absoluto discutida, la estructura de la futura organización común del mercado ha ocupado el centro de una apasionada polémica.

El objetivo de la presente nota es, por lo tanto, presentar la **reforma transitoria** aprobada por el Parlamento en julio de 1998 y explicar los retos y las oportunidades que se presentan ante este sector tradicionalmente europeo, cuya importancia es ampliamente reconocida tanto desde el punto de vista de la economía como del mantenimiento de los equilibrios ecológicos y sociales de las regiones productoras.

## Una actividad importante dentro de un mercado en expansión

La Unión Europea (UE) es, con gran diferencia, la principal productora y la mayor consumidora mundial de aceite de oliva. Si bien es verdad que este producto siempre se ha contado entre los ingredientes básicos de la cocina mediterránea, cada vez se utiliza más en todo el territorio de la Unión y se está integrando paulatinamente en las costumbres culinarias de nuevos consumidores que han aprendido a apreciarlo. En 1996-1997, el consumo de aceite de oliva en la UE ascendió a 1.620.000 toneladas, para un consumo mundial de 2.320.000 toneladas.

Por orden de importancia, los Estados miembros productores son España, Italia, Grecia, Portugal y Francia. En 1995, los olivares de la UE ocupaban cerca de 4,5 millones de hectáreas, 50% de las cuales ubicadas en España y 25% en Italia.

Siempre presente en las regiones mediterráneas, la cultura del olivo constituye una importante actividad tanto para la economía rural como para el equilibrio ecológico de las regiones productoras. En la UE se cuentan unos 2.240.000 productores de aceite de oliva, de los que 850.000 se hallan en Italia, 780.000 en Grecia y 500.000 en España. En Portugal y Francia, productores de menor envergadura, se cuentan unos 90.000 y 20.000 productores, respectivamente.

Se calcula que la producción mundial para la campaña de 1996-1997 ascendió a unos 2,8 millones de toneladas, 70% de las cuales de origen comunitario. El resto procede esencialmente de Túnez, Turquía, Siria y Marruecos: la producción acumulada de estos cuatro países representa unas 730.000 toneladas. Por lo tanto, puede afirmarse que la producción comunitaria desempeña un papel de primer orden en las fluctuaciones del mercado mundial del aceite de oliva.

No obstante, el hecho de que la Comunidad se autoabastezca de aceite de oliva no significa que no comercie con este producto: en 1996-1997, importó unas 150.000 toneladas y exportó 250.000 toneladas. Los demás exportadores importantes son Túnez (115.000 toneladas), Turquía (40.000 toneladas) y Marruecos (35.000 toneladas). Los principales importadores son los Estados Unidos (140.000 toneladas), Japón (26.000 toneladas) y Canadá (19.000 toneladas).

## El marco normativo objeto de reforma

La normativa reguladora de la organización común de mercados (OCM) del aceite de oliva se estableció el 10 de noviembre de 1966, momento en que la Comunidad Europea sólo se componía de seis Estados miembros. Antes de la adopción de las nuevas medidas, esta normativa se articulaba alrededor de siete elementos.

1. Un *régimen de precios*, formado por tres componentes:
  - el *precio indicativo* de producción, fijado por el Consejo de Ministros para garantizar una renta equitativa a los productores y mantener el volumen de la producción comunitaria;
  - el *precio de intervención*, es decir, el precio impuesto a los organismos de intervención para la compra, durante los cuatro últimos meses de la campaña, de las cantidades de aceite de oliva correspondientes a una calidad tipo determinada por el Consejo;
  - el *precio representativo del mercado*, es decir, el nivel de precio que permite la liquidación normal de la producción de aceite de oliva, habida cuenta, entre otros factores, de las perspectivas de evolución del mercado de las materias grasas.
  
2. Las *restituciones por exportación*, limitadas desde el compromiso contraído por la UE en el marco de los acuerdos del GATT de reducir sus exportaciones subvencionadas.
  
3. Una *ayuda a la producción*, que establece una distinción entre la ayuda a los oleicultores cuya producción media supera 500 kilos, y la ayuda a los pequeños productores cuya producción media es inferior a esa cifra. Salvo en el caso de estos últimos, la ayuda se reduce proporcionalmente al rebasamiento de la cantidad máxima garantizada de 1.350.000 toneladas por el productor.
  
4. Una *ayuda al consumo* cuyo objetivo es aumentar la competitividad del aceite de oliva respecto de los aceites de semillas oleaginosas y con la que se financian además medidas de promoción del consumo de aceite de oliva.
  
5. Una *intervención en forma de almacenamiento privado* consistente en una ayuda para la celebración de contratos de almacenamiento privado de una duración determinada.
  
6. *Restituciones a las industrias conserveras* para facilitar la salida del aceite de oliva a través de ese sector.
  
7. *Medidas específicas para estimular el consumo de aceitunas de mesa* y permitir la regulación de la oferta, esencialmente a través de la financiación del almacenamiento.

## La nueva normativa

La nueva normativa contempla la instauración de un régimen transitorio aplicable entre el 1 de noviembre de 1998 y el 31 de octubre de 2001. Ese periodo permitirá eliminar toda una serie de disfunciones causantes de perturbaciones en el mercado y proceder a un análisis exhaustivo del sector dirigido a preparar una reforma más radical para 2001.

Como el resto de las reformas introducidas en la política agrícola común (PAC), estas medidas pretenden **aumentar la competitividad del sector** logrando un **mayor equilibrio** entre la oferta y la demanda. Del mismo modo, tratan de **mejorar la calidad** del aceite de oliva. Además, el nuevo régimen se caracterizará por una **simplificación** de la normativa y una mayor **eficacia de los controles**.

Las medidas adoptadas suponen un aumento del 31,6% de la cantidad máxima garantizada (CMG), que pasa a ser de 1.777.261 toneladas. En cambio, el importe de la ayuda percibida por los productores se reduce en un 5%. Además, ha quedado establecido que después del 1 de noviembre de 2001 la ayuda a la producción sólo se concederá por los aceites procedentes de olivares plantados antes del 1 de mayo de 1998, salvo en los casos excepcionales contemplados en el Reglamento. Otras disposiciones del Reglamento son las siguientes:

- la división de las CMG en cantidades nacionales garantizadas (CNG) distribuidas entre los países productores, con el fin de lograr una mayor responsabilización de los productores que superen la CMG;
- la posibilidad de utilizar parte de las CNG para el sector de las aceitunas de mesa;
- la eliminación del sistema de ayuda a la producción que establecía una distinción entre los

pequeños productores (cuya producción es inferior a 500 kilos) y los demás, régimen que ha resultado difícil de controlar;

- la supresión de la ayuda al consumo, cuyos resultados actuales son poco concluyentes;
- la mejora del almacenamiento privado como intervención tendente a la estabilización del mercado y la supresión de las compras públicas de intervención.

## **Repercusiones de las propuestas para las campañas de 1998-1999 a 2000-2001**

### *Incremento de la CMG*

Se ha aumentado la CMG de manera acorde con las capacidades de absorción del mercado comunitario y el desarrollo de los mercados internacionales. La CMG se ha distribuido por países, lo que permitirá responsabilizar más a los productores por el aumento de su producción, ya que sólo los Estados miembros que rebasen su cuota serán penalizados. En cambio, los productores que recojan cosechas escasas ya no sufrirán penalizaciones.

La CMG se ha fijado en 1.777.261 toneladas, repartidas del modo siguiente: 760.027 toneladas para España, 543.164 toneladas para Italia, 419.529 toneladas para Grecia, 51.244 toneladas para Portugal y 3.297 toneladas para Francia.

Debido a la gran variabilidad de las cosechas en el sector del aceite de oliva, el Consejo prevé que, si algún Estado miembro no agota su CNG, podrá añadir un 80% de la parte no utilizada de su CNG a la CNG de la temporada siguiente, redistribuyéndose el 20% restante durante la campaña en curso entre los Estados miembros que hayan superado su propia CNG. Esta redistribución representa un elemento de solidaridad para la Unión Europea y permite que los Estados miembros que hayan registrado una producción excedente no se vean obligados a sufrir una reducción demasiado importante de su ayuda mientras que otros Estados miembros no han alcanzado quizá sus límites de producción.

Además, con el fin de evitar un desequilibrio general del mercado, se ha decidido ya que después del 1 de noviembre de 2001 no se concederá ayuda alguna a los olivares plantados después del 1 de mayo de 1998. Esta medida permitirá evitar el fenómeno de las plantaciones especulativas, que en el pasado supuso un auténtico factor de inestabilidad en el mercado del aceite de oliva.

### *Simplificación y racionalización del régimen*

Habida cuenta de que el Consejo ha decidido aumentar la CMG para adaptar la producción comunitaria de aceite de oliva a la situación del mercado real, los gastos ocasionados al presupuesto de la UE por este incremento se compensarán, además de mediante una reducción de la ayuda, mediante la simplificación y la racionalización de algunas medidas que han resultado problemáticas. Se han suprimido, concretamente, las medidas siguientes:

- **Ayuda específica a los pequeños productores.** En efecto, la gestión de esta ayuda, que se introdujo con el fin de liberar recursos para lograr un mejor control de los grandes productores, que absorben un 75% de la producción total, resultaba demasiado complicada. En algunas ocasiones, el mismo aceite era objeto de ayuda dos veces: la primera, como ayuda a tanto alzado a los pequeños productores y la segunda como ayuda al resto de los productores.
- **Ayuda al consumo.** Esta ayuda se introdujo originalmente para reducir la diferencia entre el precio del aceite de oliva y el de los demás aceites vegetales. No obstante, la ayuda al consumo ha sido progresivamente reducida en un 80%, y los ahorros generados por esta reducción se han destinado a la ayuda a la producción. En el futuro, se suprimirá completamente debido a la envergadura de los medios de control que requería su aplicación, de las dificultades que entrañaba su gestión y de los escasos efectos que surtía en el consumo.
- **El sistema de compras de intervención se sustituye por un sistema de almacenamiento privado previa concesión de una prima.** El mecanismo de las compras públicas de intervención es poco adecuado para el aceite de oliva, ya que, a pesar de las CNG y las medidas disuasorias

de las nuevas plantaciones, subsiste cierto desequilibrio entre la producción y el consumo. En los últimos años, la transferencia de una buena parte de la ayuda al consumo hacia la ayuda a la producción ha producido el aumento de esta última en un 66%; la garantía aportada por el precio de intervención ha perdido, por lo tanto, parte de su importancia, aunque sigue suponiendo un estímulo para la producción, con independencia del equilibrio del mercado. Por último, la gestión de las existencias por la administración pública es difícil de llevar a cabo y no ofrece las garantías necesarias en cuanto a la calidad del producto.

#### *Mejora de la calidad y los sistemas de control*

Con el fin de disponer de datos precisos y fiables sobre la producción de aceite de oliva y el número de olivos en la UE, la Comisión perfeccionará el método de análisis por **fotografías aéreas** y sustituirá el registro oleícola por el **sistema de información geográfica** (SIG), ya empleado para los cultivos herbáceos, para compilar y analizar los datos disponibles sobre el sector.

La **calidad** es uno de los factores clave para ganar la fidelidad de los consumidores y aumentar el consumo de aceite de oliva en la Unión Europea y terceros países. Por ello, durante el periodo transitorio, la Comisión fijará una **estrategia integrada**, mejor coordinada y basada en la calidad en sentido amplio, que incluirá un reajuste de las referencias y las características de las distintas categorías de aceite de oliva, así como de las disposiciones referentes a las normas de origen.

#### **Mejor distribución de la ayuda**

Esta reforma se ha introducido con el fin de lograr una mejor distribución de las ayudas y poner al mismo tiempo fin a los efectos negativos de la normativa de la OCM del aceite de oliva. Su carácter transitorio se explica por la necesidad de mejorar los instrumentos de control del sector.

No obstante, esta fase transitoria supondrá una auténtica mejora de la ayuda a un importante sector de la economía rural de numerosas regiones, especialmente a través de los incrementos de la CMG y de la ayuda. Además, la reforma evitará penalizar al conjunto de productores por los excesos locales de producción y permitirá calibrar con exactitud las necesidades de la reforma definitiva.

La Comisión Europea es sumamente consciente de las importantes funciones económicas, sociales y ecológicas de la cultura del olivo, y es precisamente ese motivo el que impulsa la reforma del mercado: la pasividad no hubiera permitido poner fin a las disfunciones existentes.

(10/1998)